BIULETYN RPO 35

materiały

● **Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od 8 maja 1997 r. do 7 maja 1998 r.**

Warszawa 1998

materiały

zeszyt nr 35

Biuro RPO prowadzi dwie serie wydawnicze Biuletynu:

* **Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich (Biul. RPO)** – trzy tomy rocznie
* **Biuletyn RPO Materiały (RPO–Mat.)** – nieregularnie, zeszyty numerowane według kolejności ukazywania się

Zeszyt nr 35 zamknięto 4 czerwca 1998 r.

BIULETYN RPO
materiały

Warszawa 1998 r.

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

Redaktor wydania:
Barbara Oliwa-Radzikowska

Projekt okładki: **Jerzy Burski**

Skrót do cytowania:
RPO-MAT. Nr 35

ISSN 0860-8334

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Warszawa 1998

Oddano do składu w czerwcu 1998 r.
Podpisano do druku w czerwcu 1998 r.

Na zlecenie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich
wydała Agencja ***MASTER***
Łódź, ul. Piotrkowska 204/210
Druk: Drukarnia Wydawnictw Naukowych SA, Łódź, ul. Żwirki 2

Informacja
Rzecznika Praw Obywatelskich
prof. Adama Zielińskiego
za okres od 8 maja 1997 r. do 7 maja 1998 r.

Informacja stanowi wykonanie art. 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 97, poz. 483), który przewiduje, że Rzecznik Praw Obywatelskich corocznie informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania praw i wolności obywateli i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471), ustanawiającego obowiązek podania informacji Rzecznika do wiadomości publicznej.

SPIS TREŚCI

1. Wstęp

Informacja obejmuje okres drugiego roku III kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich (8.V.1997 r. – 7.V.1998 r.).

Liczba nowych spraw, jakie wpłynęły do RPO w tym czasie wzrosła w porównaniu z poprzednim okresem sprawozdawczym o 1.513 (5%) i wyniosła 31.282. W tym okresie ogólna liczba wszystkich listów skierowanych do Rzecznika (obejmująca m.in. korespondencję w sprawach wcześniejszych) wyniosła 47.410, tj. o 660 (1,4%) więcej, niż w pierwszym roku III kadencji. Rozpatrzono 34.402 nowe sprawy (tj. o 30% więcej, niż w poprzednim roku), w tym 3.732 z wpływu z roku poprzedniego.

O 20% wzrosła liczba spraw podjętych do prowadzenia, która wyniosła 15.463. Dokonano oceny 16.049 odpowiedzi z urzędów i instytucji.

W Biurze RPO przyjęto 3.023 interesantów oraz przeprowadzono 4.064 rozmowy telefoniczne, udzielając wyjaśnień i porad. W czasie wizytacji w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, zakładach karnych, szpitalach psychiatrycznych, jednostkach wojskowych i in. podjęto do prowadzenia 104 sprawy i przeprowadzono rozmowy wyjaśniające z około tysiącem osób.

Przeważały skargi dotyczące spraw pracowniczych, ubezpieczeń społecznych i pomocy społecznej (28,3%), spraw gospodarczych, podatkowych i związanych z ochroną praw konsumentów (17,9%) oraz gospodarki mieszkaniowej (11,9%). Liczna była również grupa skarg na działania organów wymiaru sprawiedliwości i prokuratury. Przedmiot wpływających skarg był podobny, jak w kilku poprzednich latach, co wskazuje na brak zasadniczych zmian w sferze warunkującej działania Rzecznika. W dalszym ciągu najtrudniejsze do rozwiązania problemy z zakresu ochrony praw obywatelskich dotyczą grup społecznie i ekonomicznie najsłabszych: ludzi starych, niepełnosprawnych, bezrobotnych, dzieci z nieprawidłowo funkcjonujących rodzin. Zmiany gospodarcze, a także warunkujące je zmiany prawa w licznych przypadkach powodują zaostrzenie konfliktu interesów in-

dywidualnych i grupowych: między właścicielami domów a najemcami lokali w tych domach (wysokość czynszów, możliwość eksmisji), pracodawcami a pracownikami (składki na ubezpieczenie społeczne, niewłaściwe warunki pracy), podatnikami i osobami korzystającymi z usług zakładów użyteczności publicznej, a organami finansowymi i tymi zakładami (pomoc społeczna, ochrona zdrowia, ubezpieczenia społeczne itp.). W różnych dziedzinach działań administracji państwowej i samorządowej Rzecznik dostrzega w dalszym ciągu niekorzystną dla obywatela niechęć lub nieumiejętność właściwego godzenia konieczności zabezpieczenia podstawowych interesów społecznych i ochrony słusznego interesu indywidualnego.

W minionym roku Rzecznik podjął 332 sprawy o charakterze generalnym.

Nieprawidłowe rozwiązania prawne i niewłaściwa praktyka stosowania prawa spowodowały skierowanie przez Rzecznika w okresie objętym Informacją 203 wystąpień problemowych do organów władzy i administracji państwowej oraz instytucji centralnych. W 81 z nich RPO zwracał się o podjęcie inicjatywy prawodawczej.

Niemożność uzyskania satysfakcjonujących zmian prawnych w wyniku takich wystąpień doprowadziła do skierowania 21 wniosków do Trybunału Konstytucyjnego zaskarżających przepisy prawne. Potrzeba wyjaśnienia istotnych wątpliwości występujących w praktyce stosowania prawa była powodem złożenia 8 wniosków do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne.

Liczba rewizji nadzwyczajnych i kasacji wniesionych przez Rzecznika do Sądu Najwyższego wyniosła 94 (9 rewizji nadzwyczajnych i 85 kasacji), utrzymując się na poziomie ubiegłorocznym.

W 6 przypadkach RPO skorzystał z możliwości złożenia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przyczyną czterech skarg były dyskryminacyjne regulacje wprowadzone w prawie lokalnym wobec określonych grup obywateli, dwóch – decyzje koncesyjne naruszające interesy konsumentów, jednej – kwestia proceduralna o istotnym znaczeniu dla właścicieli nieruchomości.

Miniony rok był dziesiątym rokiem działania Rzecznika Praw Obywatelskich. Od wielu lat utrzymuje się coroczny kilkuprocentowy wzrost liczby nowych spraw kierowanych do RPO i wzrost liczby spraw, które są podejmowane przez Rzecznika. Tak było też i w okresie objętym Informacją.

2. Nieprawidłowości w tworzeniu prawa

Przepisy Konstytucji z dnia 2.IV.1997 r. zaostrzyły kryteria, jakie spełniać musi obowiązujące i tworzone prawo. Dotyczy to zarówno jego treści materialnej, którą wyznaczają w szczególności konstytucyjne regulacje obejmujące prawa i wolności człowieka i obywatela oraz środki ich ochrony, jak i wymogów formalnych dotyczących systemu źródeł prawa.

Biorąc pod uwagę wymogi konstytucyjne niektóre z obowiązujących przepisów ustawowych, uchwalonych przed jej wejściem w życie, powinny utracić moc obowiązującą, a wiele innych powinno ulec zmianie ze względu na niezgodność zawartych w nich regulacji z zasadami i wartościami konstytucyjnymi (przykładem może tu być ustawa karna skarbowa nie realizująca zgodnie z Konstytucją prawa do sądu). Zawarty w przepisach przejściowych art. 236 ust. 1 okres 2 lat od wejścia w życie Konstytucji, w którym Rada Ministrów ma przedstawić Sejmowi projekty ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji, nie oznacza dopuszczalności stosowania w tym czasie prawa niezgodnego z Ustawą Zasadniczą. Jest to bowiem termin do przygotowania ustaw koniecznych dla realizacji tych przepisów Konstytucji, które nie mogą być stosowane bezpośrednio. Tempo prac nad przeglądem ustawodawstwa z punktu widzenia jego zgodności z Konstytucją powoduje, w ocenie RPO, obawy co do dotrzymania 2–letniego terminu przygotowania projektów ustaw realizujących Konstytucję. Świadczą o tym liczne przedstawione w Informacji reakcje organów rządowych na wystąpienia problemowe RPO wskazujące na niekonstytucyjność rozwiązań ustawowych.

Szczególnie niepokojącym zjawiskiem jest uchwalanie – już pod rządem nowej Konstytucji – ustaw, których regulacje są sprzeczne z jej postanowieniami. Przykładami mogą tu być ustawa z dnia 11.XII.1997 r. o administrowaniu obrotem z zagranicą towarami i usługami i ustawa z dnia 24.IV.1997 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, które nie są zgodne z konstytucyjną zasadą powszechności prawa do sądu. Ustawy te zostały omówione w punkcie dotyczącym prawa do sądu. Z istoty rzeczy długo trwają prace legislacyjne nad projektami ustaw dotyczącymi ubezpie-

czeń społecznych, opieki zdrowotnej, ochrony praw konsumenta, rekompensat za mienie przejęte w latach 1944–1962. Konieczność nadania priorytetu tym ustawom Rzecznik z niewielkim skutkiem wykazywał także w poprzednich sprawozdaniach.

Istotne problemy powstają na tle art. 87 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem dla normatywnych aktów wykonawczych prawa powszechnie obowiązującego stanowionego na szczeblu centralnym przewidziana jest wyłącznie forma rozporządzeń. Rozporządzenia zaś, w myśl art. 92 ust. 1 Konstytucji, mogą być wydawane jedynie przez organy wskazane w przepisach konstytucyjnych, tj. przez Prezydenta RP, Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji. W następstwie tego wiele organów państwowych szczebla centralnego (w tym kierownicy wszystkich centralnych urzędów administracji) oraz pozapaństwowych (samorządu zawodowego, gospodarczego, stowarzyszeń) utraciło dotychczasowe kompetencje do realizacji „szczegółowych upoważnień zawartych w ustawach i w celu ich wykonania" (art. 92 ust. 1 Konstytucji). Konstytucja nie reguluje sukcesji kompetencji normodawczych w tym zakresie. Skutkiem tego jest sytuacja, w której organy państwa nieuprawnione do wydawania aktów wykonujących ustawy, a na podstawie ustaw zobowiązane do ustalania szeregu wynikających z nich kwestii, ustanawiają normy prawne powszechnie obowiązujące w aktach o charakterze informacyjnym lub wewnętrznym. Rzecznik poruszył ten problem w wystąpieniu do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast[1] w związku z wydanym przez niego obwieszczeniem z dnia 10.XII.1997 r. w sprawie normatywów miesięcznych spłaty kredytu mieszkaniowego[2], jednak lektura Monitora Polskiego wskazuje, że praktyka tego rodzaju staje się coraz powszechniejsza.

Rzecznik kilkakrotnie wskazywał na luki w istniejących regulacjach ustawowych. Przykładami mogą tu być niepełne – w świetle pojawiających się stanów faktycznych – regulacje dotyczące urlopu proporcjonalnego, brak uregulowania odpowiedzialności zawodowej części pracowników medycznych, brak możliwości uzyskania odszkodowania za szkody wyrządzone przez zwierzęta na polach położonych w parkach narodowych i rezerwatach. Znacznie liczniejsze były interwencje Rzecznika wynikające z niejasności przepisów ustawowych i zmiennej ich interpretacji przez właściwe organy państwowe. Doty-

[1] RPO/271400/98/V z 10.IV.1998 r.
[2] Mon. Pol. Nr 85, poz. 860.

czyło to w szczególności przepisów podatkowych, a przykładami mogą być zmieniające się stanowiska dotyczące możliwości odpisywania od podatków dokonanych darowizn, rent ustanowionych umownie, czy też zwolnienia od opodatkowania dochodów pochodzących z funduszy przyznanych Polsce przez organizacje i instytucje zagraniczne.

W dużej mierze aktualne pozostają uwagi Rzecznika zawarte w poprzednim sprawozdaniu, dotyczące niewydawania tekstów jednolitych wielokrotnie nowelizowanych ustaw[3]. Dotyczy to np. ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, o wydanie jednolitego tekstu której Rzecznik wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[4] wskazując, że do dnia 31.XII.1997 r. w ustawie wprowadzono 161 zmian. W ustawie z dnia 6.IV.1990 r. o Policji do chwili obecnej wprowadzono 136 zmian, zawartych w 11 aktach normatywnych, w ustawie z dnia 12.X.1990 r. o Straży Granicznej – 132 zmiany w 10 aktach prawnych. Również ustawy o podstawowym znaczeniu dla ochrony zdrowia (z dnia 30.VIII.1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej i z dnia 27.IX.1991 r. o zasadach odpłatności za leki i artykuły sanitarne), które podlegały szerokim nowelizacjom, nie mają ogłoszonych tekstów jednolitych. Podobnie ustawa z dnia 23.XII.1988 r. o działalności gospodarczej, którą nowelizowano 28 razy i ustawy podatkowe (np. ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych po ogłoszeniu w 1993 r. tekstu jednolitego była nowelizowana 27 razy). Brak tekstów jednolitych takich ustaw powoduje, że nie są one czytelne dla przeciętnego odbiorcy. Istnieją wprawdzie różne prywatne wydawnictwa ujednoliconych tekstów. Zdarza się jednak, że wydawnictwa takie zawierają błędy.

Powszechnym zjawiskiem są opóźnienia w wykonywaniu przez uprawnione organy upoważnień do wydania aktów normatywnych niższego rzędu. Dotyczy to w zasadzie wszystkich dziedzin prawa i rodzi negatywne skutki dla obywateli. Niewydanie przepisów wykonawczych do ustawy z dnia 10.IV.1997 r. – Prawo energetyczne umacnia dominującą pozycję przedsiębiorstw energetycznych[5]. Przez 6 lat obowiązywania ustawy o zakładach opieki zdrowotnej nie wydano obligatoryjnych aktów dotyczących określenia sposobu ustalania odpłatności za świadczenia dla osób nieuprawnionych do bezpłatnych świadczeń, planu rozmieszczenia niektórych zakładów opieki zdrowotnej, norm

---

[3] Zob. Sprawozdanie RPO za okres od 8.V.1996 r. do 7.V.1997 r. w: Biuletyn RPO – Mat. Nr 33, str. 15–16; dalej jako Sprawozdanie RPO ...

[4] RPO/267776/98/IX z dnia 4.II.1998 r.

[5] Zob. omówienie w rozdziale dotyczącym problematyki mieszkaniowej.

obsady osobowej, tworzenia i organizacji szpitali klinicznych, sposobu udzielania świadczeń zdrowotnych przez zakłady tworzone i utrzymywane przez MON, MSWiA oraz PKP osobom nieuprawnionym do świadczeń tych zakładów. Nie zostały wydane przepisy wykonawcze przewidziane w ustawie z dnia 20.VI.1997 r. nowelizującej ustawę o zakładach opieki zdrowotnej, które powinny określać m.in. standardy postępowania i procedur medycznych, zasady działalności wolontariuszy, atestowanie aparatury i sprzętu oraz zasady rejestru usług medycznych. Brak precyzyjnego uregulowania zasad, trybu i zakresu współdziałania między właściwymi resortami może ograniczać dostęp do świadczeń zdrowotnych osób przebywających w schroniskach dla nieletnich, zakładach poprawczych i zakładach karnych[6]. W zakresie egzekucji sądowej dotychczas obowiązuje – sprzeczny z przepisami ustawy o najmie lokali – § 151 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9.III.1968 r. w sprawie czynności komorników uzależniający wszczęcie postępowania egzekucyjnego od dostarczenia przez wierzyciela pomieszczenia, do którego mogłoby nastąpić przekwaterowanie. Brak przepisów wykonawczych do ustawy z dnia 16.X.1991 r. o ochronie przyrody powoduje, że istnieją wątpliwości, czy od 7 lat straże ochrony przyrody działają legalnie.

Jednocześnie w licznych przypadkach Rzecznik stwierdza przekroczenie upoważnienia ustawowego przez organ wydający akt wykonawczy. Sytuacje takie były przyczyną wystąpień RPO do Trybunału Konstytucyjnego m.in. w sprawie rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 7.III.1996 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu sprzedaży osobnych kwater stałych[7], rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7.XI.1997 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych[8] i rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28.XII.1994 r. w sprawie kwalifikacji i innych wymagań, których spełnienie uprawnia do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych[9]. Również w wystąpieniach problemowych do właściwych ministrów Rzecznik zwracał uwagę na przekroczenie granic delegacji ustawowej; np. w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 30.VIII.1993 r. w sprawie prowadzenia rejestru osób prawomocnie skazanych (przez objęcie nim osób, wobec których postępowanie warunkowo umorzono i poszukiwanych listem gończym), czy w zarzą-

---

[6] Omówione w rozdziale o ochronie zdrowia i prawach osób pozbawionych wolności.
[7] Omówione w rozdziale dotyczącym ochrony praw żołnierzy i funkcjonariuszy.
[8] Omówione w rozdziale dotyczącym spraw mieszkaniowych.
[9] Omówione w rozdziale dotyczącym wolności działalności gospodarczej.

dzeniu Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 21.III.1991 r. dotyczącym profilaktycznej ochrony zdrowia studentów (w zakresie obowiązków studentów i sposobu ich egzekwowania).

Istotne zastrzeżenia Rzecznika budzą niektóre akty prawa lokalnego. W okresie objętym Informacją Rzecznik kilkakrotnie skutecznie zaskarżał do Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwały rad miast i gmin wprowadzające np. dyskryminacyjne regulacje w zakresie przydziału mieszkań, stawek czynszu za mieszkania, ulg cenowych przy sprzedaży lokali, czy ulgowych przejazdów miejskimi środkami komunikacji. W dniu 29.IV.1998 r. Rzecznik zaskarżył do NSA rozporządzenie Wojewody Warszawskiego z dnia 8.IV.1998 r. w sprawie zakazu przebywania nieletnich na ulicach i w miejscach publicznych na terenie Warszawy i województwa warszawskiego, zarzucając mu naruszenie Konstytucji i ustawy z dnia 22.III.1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej[10].

[10] Uzasadnienie skargi omówione zostało w rozdziale dotyczącym ochrony praw dzieci i młodzieży.

3. Podstawowe prawa i wolności obywatelskie

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

a. Ograniczenia prawa do sądu wynikające z przepisów prawnych

Z mocy art. 1 pkt 49 lit. b ustawy z dnia 9.XI.1995 r. o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz niektórych innych ustaw[11] dokonano zmiany art. 107 ustawy z dnia 30.VI.1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych[12], polegającej na wyłączeniu z kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego sześciu kategorii spraw ze stosunku służbowego żołnierzy zawodowych. Wyłączenie do dotyczyło tak istotnych spraw, jak m.in. powołanie do zawodowej służby wojskowej, wyznaczenie (zwolnienie) lub przeniesienie na stanowisko służbowe, mianowanie na stopień wojskowy, delegowanie do wykonywania zadań służbowych poza jednostką, a także – w określonych przypadkach – zwolnienie z zawodowej służby wojskowej. Rzecznik przepis ten zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego[13], zarzucając jego niezgodność z art. 1 i art. 67 ust. 1 i 2 przepisów konstytucyjnych, a po wejściu w życie Konstytucji z dnia 2.IV.1997 r. – z jej art. 2, 32 ust. 1, 45 ust. 1 i 77 ust. 2. W uzasadnieniu wniosku RPO podniósł m.in., że w stanie prawnym sprzed wejścia w życie zaskarżonego przepisu prawo do skargi sądowej w sprawach ze stosunku służbowego żołnierzy zawodowych podlegało ograniczeniu na podstawie przepisów ogólnych, a mianowicie art. 19 pkt 2 – 4 ustawy z dnia 11.V.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym[14]. Przepisy te wyłączały bowiem spod kognicji NSA sprawy wynikające z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi w jednostkach woj-

[11] Dz.U. z 1996 r., Nr 7, poz. 44.
[12] Tekst jedn. Dz.U. z 1997 r., Nr 10, poz. 55 ze zm.
[13] RPO/230838/97/IX z 11.VIII.1997 r.
[14] Dz.U. Nr 115, poz. 741.

skowych, a ponadto sprawy dyscyplinarne oraz sprawy odmowy mianowania lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej, o ile obowiązek mianowania lub powołania nie wynikał z przepisów prawa. Zdaniem RPO wyłączenia prawa do skargi sądowej określone w art. 19 ustawy o NSA w wystarczającym stopniu chronią interes państwa w odniesieniu do szczególnego charakteru zawodowej służby wojskowej, natomiast zwiększenie zakresu tych wyłączeń sprzeczne jest z zasadą umacniania i rozszerzania praw i wolności obywateli i narusza fundamentalne w państwie prawnym prawo obywatela do sądu. Postępowanie przed Trybunałem jest w toku.

Zamknięcie drogi sądowej dla kontroli działań urzędów skargowych w zakresie żądania informacji o sytuacji majątkowej podatników było jedną z przyczyn zaskarżenia w dniu 20.IV.1998 r. odpowiednich przepisów Ordynacji podatkowej do Trybunału Konstytucyjnego. Wniosek w tej sprawie omówiony jest w rozdziale dotyczącym podatków.

Takie samo naruszenie prawa do sądu Rzecznik zarzucił we wniosku do Trybunału z dnia 31.III.1998 r.[15] o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 6.V.1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych[16] stanowiącego, że uchwały organów Polskiego Związku Działkowców w sprawie członkostwa Związku nie podlegają orzecznictwu sądów, choć z członkostwem takim związane są prawa majątkowe do działki.

Kwestia sądowej kontroli decyzji dyscyplinarnych została podjęta przez Rzecznika na tle ustawy z dnia 21.VIII.1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Stosownie do art. 194 ust. 1 tej ustawy o zastosowaniu kar dyscyplinarnych w stosunku do rzeczoznawców majątkowych, pośredników w obrocie nieruchomościami i zarządców nieruchomości orzeka w drodze decyzji Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Decyzją taką wskazane osoby mogą nawet zostać pozbawione uprawnień zawodowych. Stąd też obywatel powinien mieć możliwość sądowej kontroli takiej decyzji. W wystąpieniu do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast[17] Rzecznik zwrócił uwagę, że ze względu na niejednolitą terminologię, którą posługuje się ustawa o gospodarce nieruchomościami („odpowiedzialność zawodowa", „kary dyscyplinarne") powstaje wątpliwość co do zakresu praw przysługujących obywatelom, w stosunku do których zastosowano kary dyscyplinarne. Zgodnie bowiem z art. 19 pkt 3 ustawy o NSA

[15] RPO/269498/98/IV.
[16] Tekst jedn. Dz.U. z 1996 r., Nr 85, poz. 390 ze zm.
[17] RPO/270625/98/V z 27.II.1998 r.

sąd ten nie jest właściwy w sprawach dyscyplinarnych. Z art. 1 Kpc wynika zaś, że decyzja orzekająca karę dyscyplinarną podlegałaby kognicji sądu powszechnego jedynie wówczas, gdyby wyraźny przepis ustawy tak stanowił. Tymczasem w ustawie o gospodarce nieruchomościami brak jest takiego przepisu. Rzecznik zwrócił się do Prezesa Urzędu o wskazanie, jakie środki przysługują osobom, w stosunku do których została orzeczona kara dyscyplinarna. Obecnie Rzecznik oczekuje na stanowisko w tej sprawie.

Ustawa z dnia 11.XII.1997 r. o administrowaniu obrotem z zagranicą towarami i usługami oraz o obrocie specjalnym[18] w art. 34 ust. 2 i art. 39 pozbawia prawa wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na ostateczną decyzję organu administracji państwowej. W sprawie tej Rzecznik wystąpił w dniu 12.III.1998 r. z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego[19] o stwierdzenie niezgodności wskazanych przepisów ustawy z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 w zw. z art. 178 oraz art. 184 Konstytucji RP z dnia 2.IV.1997 r. Rzecznik podkreślił, iż jakkolwiek ważne interesy państwa dotyczące obronności lub bezpieczeństwa – bo takich kwestii dotyczą zaskarżone przepisy – wymagają niewątpliwie szczególnej ochrony, to jednak ochrona ta nie może ograniczać prawa do sądu. Ponieważ Konstytucja RP nie wyłącza żadnej decyzji administracyjnej spod jurysdykcji sądu administracyjnego, wyłączenie zawarte w ustawie narusza, w ocenie Rzecznika, zasady konstytucyjne. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej, dopuszczalne w drodze ustawy ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji RP), nie oznacza ograniczenia sądowej kontroli decyzji administracyjnych związanych z ustawowym ograniczeniem działalności gospodarczej.

W dniu 28.II.1995 r. Rzecznik po raz pierwszy wystąpił do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu doprowadzenia do przyznania osobom pozbawionym wolności w izbach wytrzeźwień prawa odwołania się do sądu w celu ustalenia legalności zatrzymania[20]. Mimo dwukrotnej nowelizacji ustawy z dnia 26.X.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie wprowadzono do niej rozwiązania postulowanego przez Rzecznika. Wejście w życie Konstytucji RP wydawało się przesądzać o konieczności szybkiej zmiany ustawy we wskazanym przez RPO kierunku. Podstawą do takiego działania jest bowiem art. 41 ust. 2

[18] Dz.U. Nr 157, poz. 1026.
[19] RPO/269501/98/VI.
[20] RPO/179236/95/VII.

Konstytucji, zgodnie z którym „Każdy pozbawiony wolności nie na podstawie wyroku sądowego ma prawo odwołania się do sądu w celu niezwłocznego ustalenia legalności tego pozbawienia". Tak się jednak nie stało. Korespondencja Rzecznika w tej sprawie z komórkami prawnymi Ministerstw: Zdrowia i Opieki Społecznej, Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Sprawiedliwości – przy akceptacji samej potrzeby nowelizacji wskazanej ustawy – doprowadziła do powstania negatywnego sporu kompetencyjnego. Dlatego też Rzecznik w wystąpieniu do Wicepremiera – Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 23.II.1998 r. zwrócił się z prośbą o wyznaczenie ministerstwa właściwego do podjęcia inicjatywy nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W odpowiedzi z dnia 16.III.1998 r. Wicepremier poinformował, że zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o zainicjowanie postępowania legislacyjnego w przedstawionej sprawie.

W dniu 16.IV. i 17.VII.1997 r. Rzecznik wystąpił do Sejmu RP z inicjatywą dokonania pilnej nowelizacji art. 10 ustawy z dnia 1.III.1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego tak, aby sześciomiesięczny termin, jaki ustalono dla wniesienia rewizji nadzwyczajnej od orzeczeń NSA liczony był nie od dnia wydania prawomocnego orzeczenia, ale od dnia doręczenia go stronie[21]. Sejm podzielił argumentację RPO i dokonał stosownej zmiany w art. 98 ustawy z dnia 29.VIII.1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji[22].

Z dniem 1.VII.1998 r. wygasają szczególne uprawnienia Rzecznika Praw Obywatelskich (a także Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego) do wnoszenia kasacji od orzeczeń sądów w sprawach cywilnych, przyznane na podstawie art. 12 ustawy z dnia 1.III.1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego [23]. Oznacza to, że od tej daty Rzecznik będzie mógł wnieść kasację jedynie w sprawie, w której uczestniczył w postępowaniu apelacyjnym. Ponieważ w postępowaniach takich RPO z reguły nie uczestniczy – spowoduje to faktyczne wyłączenie jego prawa do wnoszenia kasacji. W tej sytuacji w dniu 8.IV.1998 r. Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości i Przewodniczącego Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka[24] wskazując potrzebę rozważenia trafności tej regulacji, zwłaszcza przy uwzględnieniu, że w postępowaniu cywilnym rozstrzygane są

---

[21] Zob. szerzej Sprawozdanie RPO ... , str. 22–23.
[22] Dz.U. Nr 133, poz. 882.
[23] Dz.U. Nr 43, poz. 189.
[24] RPO/275177/98/IV.

również sprawy o niewątpliwie publiczno-prawnym charakterze, jak choćby sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, a także wiele spraw mających istotne znaczenie z punktu widzenia ochrony praw i wolności obywatelskich. Przewodniczący Komisji w swej odpowiedzi podzielił stanowisko Rzecznika.

W działalności Rzecznika pojawił się istotny problem kasacji w sprawach eksmisji z lokali mieszkalnych. Do Rzecznika wpływa wiele wniosków o wniesienie do Sądu Najwyższego kasacji w takich sprawach. Jednak zgodnie z ugruntowanym i nie budzącym wątpliwości orzecznictwem Sądu Najwyższego[25] sprawa o eksmisję z lokalu mieszkalnego jest sprawą o świadczenie. W konsekwencji o dopuszczalności kasacji w tych sprawach decyduje wartość przedmiotu zaskarżenia (art. 393 pkt 1 Kpc). Kasacja w tego typu sprawach byłaby zatem dopuszczalna jedynie wówczas, gdyby suma czynszu obliczona według reguł Kpc (za jeden rok) była co najmniej równa 5 tys. zł. Osiągnięcie tej granicy nie jest w praktyce możliwe ze względu na niską wysokość czynszów za najem. Wyroki orzekające eksmisję z lokali mieszkalnych nie podlegają więc kontroli kasacyjnej Sądu Najwyższego. Tymczasem wyłączenie kasacji zawarte w art. 393 pkt 1 Kpc miało służyć wyeliminowaniu z postępowania przed Sądem Najwyższym jedynie spraw mniejszej wagi. Do takich spraw nie należą z pewnością sprawy eksmisyjne. Dlatego też w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zgłosił postulat, aby także wyroki eksmisyjne podlegały kontroli kasacyjnej Sądu Najwyższego[26]. W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości powiadomił[27], że podziela pogląd Rzecznika i uważa, że dotychczasowa regulacja wymagać będzie rozwiązań jednolitych dla wszystkich spraw o eksmisję bez preferowania spraw o wyższej wartości przedmiotu zaskarżenia.

Kwestia braku możliwości wniesienia powództwa o eksmisję wypłynęła w okresie objętym Informacją w związku ze skargami osób, które po orzeczeniu przez sąd rozwodu nie mogły doprowadzić do wykwaterowania byłego małżonka utrudniającego wspólne zamieszkiwanie z lokalu przydzielonego przez organa wojskowe. Osobom tym nie służy bowiem administracyjna droga postępowania w tych sprawach, nie mogą one także w drodze powództwa wniesionego do sądu powszechnego żądać eksmisji uciążliwego byłego współmałżonka. W istocie więc osobom tym nie służy żadna ochrona sądowa ich praw cywil-

[25] M.in. postanowienie SN z dnia 18.XII.1996 r.; sygn. akt I CKN 21/96.
[26] RPO/252548/97/V z 12.XI.1997 r.
[27] W dniu 14.II.1998 r.

nych. Z odpowiedzi Ministra Obrony Narodowej nadesłanej do Rzecznika[28] wynikało, że problem ten rozwiąże nowelizacja ustawy o najmie lokali mieszkalnych przewidująca wprowadzenie przepisu, który pozwoli współnajemcy lokalu wytoczyć powództwo o nakazanie przez sąd eksmisji rozwiedzionego małżonka[29]. Wspomniane przez Ministra zmiany w prawie weszły już w życie. Jednak – w ocenie RPO – nie rozwiążą one problemu, gdyż powództwo może wnieść jedynie współnajemca lokalu. Współnajemcą takim zaś nie jest współmałżonek osoby, która otrzymała przydział od organów kwaterunkowych wojska. Stąd też Rzecznik podejmie dalsze działania w tej sprawie.

Mimo, iż Konstytucja RP z dnia 2.IV.1997 r. w wyraźny i rozbudowany sposób gwarantuje prawo do sądu – Rzecznik stwierdza, iż zdarzają się sytuacje, gdy prawo to naruszają ustawy wydane po uchwaleniu Konstytucji.

I tak, z art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 24.IV.1997 r. o przeciwdziałaniu narkomanii[30] wynika, że w wypadku, gdy nie zostało wszczęte postępowanie karne, o przepadku na rzecz Skarbu Państwa środków odurzających i substancji psychotropowych orzeka wojewódzki inspektor farmaceutyczny, czyli organ administracji, w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Uprawnienie to zostało zakwestionowane przez Rzecznika we wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 22 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii z art. 2, 7 i 46 Konstytucji RP[31]. Uzasadniając zarzuty niekonstytucyjności Rzecznik zwrócił uwagę, że stosownie do art. 46 Konstytucji RP przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Nadto kwestionowany przepis przewiduje wydanie indywidualnego aktu administracyjnego w sprawie przepadku narkotyków, tymczasem ustawa do której w zakresie orzekania odsyła ten przepis, tj. ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[32], nie uprawnia organu administracji do prowadzenia postępowania rozpoznawczego. Powoduje to, iż orzekanie w tym trybie staje się niewykonalne, to zaś oznacza naruszenie zasady praworządności i zasady państwa prawnego (art. 7 i art. 2 Konstytucji RP).

---

[28] Na wystąpienie RPO/243868/97/V z dnia 20.VI.1997 r.
[29] Odpowiedź z dnia 14.VIII.1997 r.
[30] Dz. U. Nr 75, poz. 468.
[31] RPO/258568/97/V z dnia 17.X.1997 r.
[32] Z dnia 17.VI.1996 r. – Dz.U. z 1991 r., Nr 36, poz. 161 ze zm.

W wielu sytuacjach możliwości działania Rzecznika na rzecz praw obywateli są ograniczone z powodu wadliwych rozwiązań ustawowych. I tak np. w sprawie, w której prawa lub wolności obywatelskie zostały naruszone uchwałą organu gminy (rozporządzeniem wojewody) Rzecznik może złożyć skargę do NSA na ten akt jedynie w ciągu 6 miesięcy od dnia jego wejścia w życie (art. 35 ust. 2 ustawy o NSA). Po upływie tego terminu Rzecznik nie ma możliwości zaskarżenia takiego aktu.

Dodatkowe ograniczenie wynika z art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 8.III.1990 r. o samorządzie terytorialnym[33], zgodnie z którym nie stwierdza się nieważności uchwały organu gminy po roku od jej podjęcia (analogiczna regulacja w art. 25a ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 22.III.1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej[34] dotyczy przepisu prawa miejscowego, którego nieważności nie stwierdza się, gdy skargę wniesiono po roku od ogłoszenia przepisu). Oba te roczne terminy do skutecznego zaskarżenia w rzeczywistości są jeszcze krótsze, ponieważ termin, w którym NSA może orzec o nieważności uchwały (przepisu prawa miejscowego) biegnie od daty orzekania, a nie daty wniesienia skargi. Obowiązujące regulacje tworzą więc potrójne ograniczenie czasowe dla możliwości skutecznego zaskarżenia przez RPO uchwał organu gminy i rozporządzeń wojewody.

W ocenie Rzecznika nadal aktualne pozostają w pewnym stopniu uwagi zawarte w ubiegłorocznym sprawozdaniu[35] dotyczące ograniczeń prawa do sądu wynikających z uprawnień procesowych Prokuratury. Zgodnie z regulacjami nowego Kodeksu postępowania karnego[36], który wchodzi w życie 1.IX.1998 r., prokurator w dalszym ciągu zachowuje bardzo szerokie uprawnienia jurysdykcyjne, a jego decyzje, zamykające drogę do wydania wyroku, podlegają kontroli sądowej w niewielkim jedynie zakresie. Z treści art. 330 § 2 Kpk wynika np. że kontroli sądowej podlega tylko pierwsze postanowienie prokuratora o umorzeniu postępowania przygotowawczego lub odmowie jego wszczęcia. Przepis ten co prawda uprawnia pokrzywdzonego do wniesienia aktu oskarżenia, jeżeli prokurator nadrzędny utrzyma w mocy zaskarżone postanowienie, ale warunki jakie ten akt oskarżenia musi

---

[33] Tekst jedn. Dz.U. z 1996 r., Nr 13, poz. 74 ze zm.
[34] Dz.U. Nr 21, poz. 123 ze zm.
[35] Zob. Sprawozdanie RPO ... , str. 20–24.
[36] Ustawa z dnia 6.XII.1996 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego – Dz.U. Nr 155, poz. 757.

spełniać (przede wszystkim przymus adwokacki) sprawiają, że realizacja w praktyce prawa do sądu w tych wypadkach może okazać się trudna i skomplikowana.

Oczywiste ograniczenia prawa do sądu stwarzają regulacje ustawy karnej skarbowej[37], wyłączające lub ograniczające kontrolę sądową orzeczeń karnych w sprawach o niektóre przestępstwa i wykroczenia skarbowe[38]. Rzecznik nie zaskarżył tych przepisów do Trybunału Konstytucyjnego jedynie ze względu na informację o bliskim zakończeniu prac legislacyjnych nad zmianą ustawy.

b. Ograniczenia zasady dwuinstancyjnego postępowania sądowego

Konstytucja RP określa standardy, którym powinno odpowiadać postępowanie przed sądami. Jednym z nich jest dwuinstancyjność postępowania sądowego. Ze względu na nierealizowanie tej zasady Rzecznik złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek[39] o stwierdzenie niezgodności art. 75 ust. 3 ustawy z dnia 29.VIII.1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji[40] z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP. Ustawa ta przewiduje, iż sprawy dyscyplinarne komorników w pierwszej instancji rozpoznaje komisja dyscyplinarna. Od orzeczeń komisji stronom przysługuje odwołanie do sądu wojewódzkiego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. Z art. 75 ust. 3 ustawy wynika zaś, że rozpoznając odwołanie sąd wojewódzki stosuje przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o apelacji, jednakże od orzeczenia nie przysługuje kasacja. W ocenie RPO przez postępowanie sądowe należy rozumieć postępowanie prowadzone przed sądem państwowym, a więc sądem określonym w Konstytucji RP. Komisja dyscyplinarna nie jest takim organem i dlatego jej orzeczenie nie może być uznane za wydane w pierwszej instancji przez sąd. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

Naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania stwierdził Rzecznik również w odniesieniu do regulacji przewidzianej w art. 44 § 1 ustawy z dnia 20.VI.1985 r. o ustroju sądów powszechnych[41], dotyczącej nałożenia przez sędziego porządkowej kary grzywny. W odpowiedzi na wystąpienie RPO postulujące odpowiednią nowelizację kwe-

---

[37] Z dnia 26.X.1971 r. – tekst jedn. Dz.U. z 1984 r., Nr 22, poz. 103 ze zm.
[38] Szerzej problem ten omówiony został w Sprawozdaniu RPO ... , str. 194–197.
[39] RPO/263652/97/V z 17.XII.1997 r.
[40] Dz.U. Nr 133, poz. 882.
[41] Tekst jedn. Dz.U. z 1994 r., Nr 7, poz. 25; dalej jako ustawa o usp.

stionowanego przepisu[42] Minister Sprawiedliwości poinformował[43], że w związku z obowiązkiem dostosowania prawa o ustroju sądów powszechnych do wymagań Konstytucji – jeszcze w IV kwartale 1998 r. podjęte zostaną prace nad zmianą m.in. art. 44 § 1 usp.

c. Ograniczenia prawa do sądu wynikające z praktyki stosowania prawa[44]

Rzecznik podejmował liczne sprawy, w których stwierdzał naruszenie prawa do sądu w wyniku wadliwej interpretacji obowiązujących przepisów, co dotyczyło głównie skargi do NSA.

W sprawie RPO/254358/97/V Rzecznik złożył do Sądu Najwyższego rewizję nadzwyczajną[45] od postanowienia NSA odrzucającego skargę obywatela na uchwałę rady gminy z powodu przekroczenia terminu do jej wniesienia. Odrzucając skargę sąd przyjął, że termin 30–dniowy do wniesienia skargi liczy się od dnia, do którego organ powinien wypowiedzieć się w przedmiocie wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Kwestionując orzeczenie NSA Rzecznik wskazał, iż z art. 101 ust. 3 ustawy z dnia 8.III.1990 r. o samorządzie terytorialnym[46] wynika, że w sprawie wezwania do usunięcia naruszenia stosuje się przepisy o terminach załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym (art. 35–36 Kpa). Tak więc termin do wniesienia skargi na uchwałę rady gminy liczony jest, w przypadku nieudzielenia odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, od dnia, w którym upłynął dwumiesięczny termin przewidziany art. 35 § 3 Kpa. Rewizja nadzwyczajna Rzecznika została uwzględniona[47].

W związku z rozpatrywanymi skargami Rzecznik zwrócił także uwagę w wystąpieniu skierowanym do Ministra Łączności[48] na wadliwą praktykę poczty w zakresie doręczeń pism pochodzących od organów administracji oraz NSA. Potwierdzenie doręczenia ma znaczenie dowodowe przy ocenie daty rozpoczęcia lub zakończenia biegu terminu oraz możliwości dokonania określonej czynności. Zgodnie z prze-

---

[42] RPO/220974/96/II z dnia 5.II.1998 r. – zob. szerzej Sprawozdanie RPO... , str. 24–25.

[43] Pismem z dnia 13.III.1998 r.

[44] Problemy nieprawidłowości stosowania prawa w sprawach rodzinnych i opiekuńczych omówione zostały w rozdziale dotyczącym ochrony praw dzieci i młodzieży.

[45] Z dnia 24.X.1997 r.

[46] Tekst jedn. Dz.U. z 1996 r., Nr 13, poz. 74 ze zm.

[47] Postanowienie z dnia 21.I.1998 r.; sygn. akt III RN 100/97.

[48] RPO/259509/97/V z 28.XI.1997 r.

pisami Kpa dotyczącymi doręczeń organ administracji (sąd) doręcza pisma za pośrednictwem poczty lub innych upoważnionych osób. Wskazane podmioty mają obowiązek – w przypadku nieobecności adresata w mieszkaniu – podjęcia czynności w celu dokonania doręczenia zastępczego. Dopiero po wyczerpaniu tych możliwości znajduje zastosowanie art. 44 Kpa, który stanowi, iż w razie niemożności doręczenia pism we wskazany sposób, pismo składa się na okres 7 dni w urzędzie pocztowo-telekomunikacyjnym, a zawiadomienie o tym umieszcza się na drzwiach mieszkania. W tym przypadku doręczenie uważa się za dokonane z upływem ostatniego dnia tego okresu. Część skarg nadchodzących do Rzecznika wskazuje, że zawiadomienia o przesyłce nie są umieszczane na drzwiach mieszkania, lecz pozostawiane w skrzynce. Odpowiadając na wystąpienie Rzecznika Minister zwrócił uwagę na konieczność wyraźnego oznaczania przesyłek podlegających doręczeniu w trybie Kpa[49]. Wyraził także pogląd, iż celowe byłoby, ze względu na ochronę prawa do prywatności, dokonanie nowelizacji art. 43 i 44 Kpa, dopuszczającej możliwość doręczania zawiadomień za pośrednictwem skrzynek pocztowych. Nowelizacja taka – zdaniem Ministra – będzie konieczna również z uwagi na planowaną demonopolizację usług pocztowych.

Nieprawidłowe doręczenie pisma pochodzącego od NSA było m.in. podstawą rewizji nadzwyczajnej Rzecznika od postanowienia NSA odrzucającego skargę[50]. NSA dwukrotnie wzywał skarżących do uiszczenia wpisu od skargi pod rygorem jej odrzucenia. Skarżący wezwań nie podjęli, pomimo ich dwukrotnego awizowania, co spowodowało odrzucenie ich skargi. Tymczasem z akt sądowych sprawy wynikało, że doręczenia wezwań do uiszczenia wpisu nie spełniały wymagań określonych w art. 44 Kpa, nie zostały bowiem umieszczone na drzwiach mieszkania adresatów. Sąd Najwyższy uwzględnił rewizję Rzecznika[51].

Sprzeczność wykładni co do sądowej kontroli prawidłowości działań gmin w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli była przyczyną skierowania przez Rzecznika pytania prawnego do Sądu Najwyższego[52]. W orzecznictwie sądów powszechnych utrwalił się pogląd o braku po stronie mieszkańca gminy cywilnoprawnego roszczenia o zobowiązanie gminy do zawarcia umowy o najem lokalu z zasobów komunalnych. Z kolei NSA w jednym z orzeczeń uznał, że odmowa za-

---

[49] Pismo z dnia 8.I.1998 r.
[50] RPO/259509/98/V z 9.III.1998 r.
[51] Postanowienie z dnia 7.IV.1998 r.; sygn. akt III RN 22/98.
[52] RPO/256336/97/V z dnia 18.IX.1997 r.

warcia takiej umowy nie jest aktem administracyjnym[53]. Rzecznik zwrócił się do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie, czy skierowanie (odmowa skierowania) do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu gminy jest aktem administracyjnym, o którym mowa w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA. W uzasadnieniu tego wniosku Rzecznik wyraził pogląd, iż jest to typowy akt administracyjny jednostronnie i autorytatywnie rozstrzygający sytuację prawną konkretnego adresata i w konsekwencji podlega kontroli NSA. Sąd Najwyższy nie podzielił tego poglądu i stanął na stanowisku, że wybór osoby uprawnionej do zawarcia umowy najmu lokalu komunalnego ma charakter cywilnoprawny[54]. Przyjęcie tego poglądu prowadzi w praktyce do pozbawienia zainteresowanych obywateli środków kontroli działań administracji gminnej w zakresie rozdziału deficytowego dobra, jakim jest mieszkanie pochodzące z mieszkaniowego zasobu gminy.

Zakres kognicji NSA był też przedmiotem pytania prawnego dotyczącego prawnego charakteru rozstrzygnięć organów Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie" w przedmiocie pomocy finansowej za represje doznane ze strony okupanta hitlerowskiego[55]. W ocenie RPO wyjaśnienia wymagało, czy rozstrzygnięcie takie jest aktem administracyjnym, o którym mowa w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i od którego przysługuje skarga do tego sądu, czy też nie jest to akt administracyjny. W tym drugim przypadku należy wyjaśnić, czy istnieje możliwość kwestionowania takiego rozstrzygnięcia na drodze postępowania cywilnego. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 31.III.1998 r.[56] stwierdził, że ostateczne rozstrzygnięcia organów Fundacji we wskazanym zakresie nie podlegają zaskarżeniu do NSA. Na pytanie o drogę cywilnoprawną Sąd Najwyższy odmówił udzielenia odpowiedzi. Brak jest jeszcze uzasadnienia uchwały.

W sprawie RPO/237464/97/I Rzecznik wniósł rewizję nadzwyczajną[57] od postanowienia NSA wyłączającego możliwość domagania się przez kandydata do Krajowej Szkoły Administracji Publicznej zbadania przez NSA legalności decyzji odmawiającej przyjęcia go na kształcenie w szkole. Sąd Najwyższy[58] uchylił zaskarżone postanowienie podzielając pogląd RPO, że zakres kognicji NSA obejmuje także decy-

---

[53] Postanowienie z dnia 25.XII.1995 r.; sygn. akt SA/Wr 3498/95.
[54] Uchwała z dnia 5.XI.1997 r.; sygn. akt III ZP 37/97.
[55] RPO/250355/97/I z dnia 30.X.1997 r.
[56] Sygn. akt III ZP 44/97.
[57] W dniu 28.IV.1997 r.
[58] Postanowieniem z dnia 5.VI.1997 r.; sygn.akt III RN 30/97.

zje administracyjne wydane w innym postępowaniu, aniżeli uregulowane w Kpa i w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, o ile zostały one wydane przez organy administracji publicznej i nie mają charakteru cywilnoprawnego.

Rzecznik wniósł też rewizję nadzwyczajną[59] w sprawie ze skargi na bezczynność Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie przeniesienia służbowego sędziego, w której NSA nie dopatrzył się swej kompetencji uznając, że chodzi o akt regulujący wewnętrzną organizację sądownictwa. W ocenie RPO w świetle art. 20 ust. 3 ustawy o NSA należy przyjąć, iż zamiarem ustawodawcy było dopuszczenie skargi do sądu administracyjnego we wszelkich sprawach załatwianych przez organy administracji, z wyjątkiem spraw, których cywilnoprawny charakter nie budzi wątpliwości. W związku z art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz stosownie do utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego i NSA należy przyjąć, że w razie wątpliwości przepisy art. 16 ust. 1 i art. 20 ust. 3 ustawy o NSA powinny być interpretowane rozszerzająco, a nie zwężająco. Sąd Najwyższy zgodził się z Rzecznikiem i uwzględnił rewizję[60].

Wiele kasacji zostało wniesionych przez Rzecznika w sprawach karnych z lat 1944–1956. Orzecznictwo w tych sprawach miało w przytłaczającej większości przypadków skierowanych do Rzecznika charakter typowo represyjny i łamało zasady procesu karnego i prawa międzynarodowego. Ilustrują to m.in. kasacje RPO na korzyść „Świadków Jehowy", skazanych w swoim czasie z art. 36 tzw. małego kodeksu karnego (udział w związku, którego istnienie, ustrój albo cel miał pozostać tajemnicą wobec władzy państwowej)[61].

W kasacjach dotyczących orzeczeń zapadłych w ostatnich latach Rzecznik stosunkowo często wskazywał na naruszenie prawa do obrony: formalnej i materialnej. Najliczniej przejawiało się to poprzez zaniechanie badania zdrowia psychicznego oskarżonego[62]. Prowadziło zaś do pozbawienia prawa do obligatoryjnego zapewnienia obrońcy oraz do prawidłowej oceny strony podmiotowej zarzucanego czynu. Analiza akt w tych sprawach pozwala sądzić, że uchybienia te były wynikiem niedostatecznej skrupulatności albo też

---

[59] RPO/257959/97/I z 10.XII.1997 r.

[60] Orzeczenie z dnia 25.II.1998 r.; sygn. akt III RN 19/97.

[61] Np. RPO/226400/96/II, RPO/239430/97/II, RPO/248425/97/II, RPO/252491/97/II, RPO/251573/97/II, RPO/257610/97/II, RPO/260178/97/II.

[62] M.in. RPO/247305/97/II, RPO/241810/97/II, RPO/265435/98/II, RPO/253617/97/II, RPO/260414/97/II, RPO/264613/97/II.

stawianiem na pierwszym miejscu kwestii ekonomiki procesowej, ze względu na trudności w szybkim uzyskaniu opinii pschiatrycznych. Innym uchybieniem procesowym naruszającym prawo do obrony było niepowiadomienie skazanego o terminie posiedzenia, na którym podejmowano decyzję w kwestii zarządzenia wykonania kary warunkowo zawieszonej[63]. Podobnie ocenić należy uchybienie polegające na nieustosunkowaniu się przez sąd odwoławczy do zarzutu oskarżonego o nieuwzględnieniu wniosku o wyznaczenie mu obrońcy z urzędu[64].

Ograniczenie prawa do obrony w sensie materialnym stwierdzono np. w sytuacji prowadzenia w dalszym ciągu rozprawy mimo zmiany składu sądu[65], nieuwzględnienia przez sądy obu instancji całkowitej rozbieżności opinii biegłych co do przebiegu i przyczyn wypadku drogowego[66], niewzięcia pod uwagę przez sądy okoliczności wskazujących na działanie w obronie koniecznej[67]. Uchybienia tego rodzaju występują również w sprawach rehabilitacyjnych i odszkodowawczych[68]. W ocenie RPO ich liczebność wskazuje na brak dążenia sądów (obu instancji) do skrupulatnego ustalenia wszystkich okoliczności, pozwalających na prawidłową ocenę zdarzenia, co uzasadnia wniosek o niejednokrotnie powierzchownym działaniu sądów, wynikającym być może ze znacznego obciążenia.

Istotne naruszenia prawa Rzecznik stwierdził w kilku przypadkach pozbawienia pokrzywdzonych prawa uczestnictwa w postępowaniu. W dwóch sprawach[69] sąd nie pouczył pokrzywdzonego o prawie uczestniczenia w procesie w charakterze oskarżyciela posiłkowego, co pozbawiło go możliwości uzyskania statusu strony procesowej, ograniczając jego prawo do wnoszenia środków odwoławczych. Innym uchybieniem z tej kategorii było nieuznanie prawa pokrzywdzonego jako strony, gdyż nie złożył on oświadczenia o przystąpieniu do procesu jako oskarżyciel posiłkowy, podczas gdy w konkretnej sytuacji procesowej (umorzenie postępowania przez sąd w trybie art. 299 § 1 pkt 5 Kpk) takiego obowiązku jako warunku posiadania statusu strony pokrzywdzony nie

---

[63] RPO/249825/97/II.
[64] RPO/216446/96/II.
[65] RPO/127512/93/II.
[66] RPO/222920/96/II.
[67] RPO/241360/97/II.
[68] Były zarzutami kasacyjnymi m.in. w sprawach RPO/249646/97/II, RPO/260091/97/II.
[69] RPO/239029/97/II i RPO/239762/97/II.

miał[70]. W innej sprawie[71] Rzecznik zaskarżył orzeczenie sądu uznające wnioskodawcę (w sprawie o odszkodowanie w związku z orzeczeniem nieważności wyroku skazującego) za osobę nieuprawnioną.

Ze skarg wpływających do RPO wynika, że niepokojącym zjawiskiem w wymiarze sprawiedliwości jest przewlekłość postępowań sądowych. Kasacje Rzecznika wniesione w sprawach karnych w 1997 r. w licznych przypadkach nie mają dotychczas wyznaczonych terminów rozpoznania[72]. Jest to szczególnie niepokojące w sprawach o uchylenie zaskarżonych wyroków i przekazanie do ponownego rozpoznania. W tej drugiej grupie, gdy dochodzi do takiego rozstrzygnięcia, postępowanie przedłuża się na wiele lat. Np. w sprawie RPO/134125/93/II Rzecznik we wrześniu 1996 r. złożył kasację od wyroku z 1991 r., która została uwzględniona w październiku 1997 r. W tej sytuacji – po 6 latach – sprawa wróciła do ponownego rozpoznania.

Podobnie jak w poprzednich okresach sprawozdawczych jako bardzo dokuczliwa odbierana jest przewlekłość postępowania w sprawach rehabilitacyjnych i związanych z nimi postępowaniach odszkodowawczych. Postępowania te dotyczą ludzi w podeszłym wieku, dla których otrzymanie w możliwie szybkim czasie odszkodowań ma istotne znaczenie dla sytuacji bytowej w ostatnich latach życia. Z informacji, jakie Rzecznik uzyskał interweniując w indywidualnych sprawach[73] wynika, że we właściwej do tych spraw sekcji Sądu Wojewódzkiego w Warszawie w połowie lutego 1998 r. rozpoznawane były sprawy, które wpłynęły w 1993 r. (ponad 3.300) i 1994 r. (ponad 6.300). Przyczyną takiej sytuacji są przede wszystkim trudności kadrowe. Wystąpienie Rzecznika do Ministra Sprawiedliwości sugerujące zmianę przepisów, która dopuszczałaby rozpoznanie w jednym terminie kwestii unieważnienia orzeczenia i jednocześnie zasądzenia odszkodowania[74] nie spotkało się z aprobatą. W odpowiedzi z dnia 31.XII.1997 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości napisał, że sugerowana zmiana byłaby niecelowa ze względu na odmienny tryb postępowania i odmienność zbieranych dowodów – innych w sprawie o unieważnienie orzeczenia, innych w kwestiach odszkodowawczych. Argumentację tę trudno uznać za przekonującą, je-

---

[70] RPO/253678/97/II.
[71] RPO/250979/97/II.
[72] Np. RPO/195651/95/II, wniesiona w sierpniu 1997 r.
[73] Ostatnio w sprawach RPO/252664/97/II, RPO/262649/97/II.
[74] RPO/223875/96/II z 9.XII.1996 r. – zob. szerzej Sprawozdanie RPO ..., str. 34–35.

śli się zważy, że proponowane rozwiązanie jest bardzo podobne do procesu adhezyjnego, w którym również zachodzą podobne odrębności, ale którego organizacja znakomicie skraca i upraszcza postępowanie, odsyłając jedynie wyjątkowo sprawę rozstrzygnięcia roszczeń odszkodowawczych na drogę odrębnego procesu cywilnego.

Przewlekłość postępowania w sprawach odszkodowawczych opartych na ustawie „lutowej" wywierała wpływ na sprawy o odszkodowania za niesłuszne aresztowanie. Sprawy te były przedmiotem wystąpień RPO do Ministra Sprawiedliwości i do Ministra Obrony Narodowej w odniesieniu do sądów wojskowych[75]. W wystąpieniach sugerowano potrzebę zwiększenia liczby etatów sędziowskich oraz utworzenie odrębnych komórek organizacyjnych dla wskazanych grup spraw. W odpowiedzi obaj Ministrowie zgodzili się z potrzebą zwiększenia liczby etatów sędziowskich, przy czym Minister Sprawiedliwości wskazując, że braki w tym względzie sięgają co roku liczby 1200–1300 etatów, podniósł ogromne trudności finansowe informując, że w 1996 r. utworzono jedynie 215 etatów, a w 1997 r. – 400. Minister Sprawiedliwości uznał jednocześnie za niecelowe tworzenie odrębnych wydziałów, ze względu na stosunkowo niewielką liczbę spraw o odszkodowania za niesłuszne tymczasowe aresztowanie. Z odpowiedzi Ministra Obrony Narodowej (bardziej optymistycznej, ale także bardziej ogólnej) wynikało, że w 1998 r. sytuacja etatowa powinna ulec znacznej poprawie.

Elementem opóźniającym niejednokrotnie postępowanie sądowe są badania psychiatryczne. Sprawa ta była przedmiotem wystąpienia RPO do Ministra Sprawiedliwości[76]. Jak wynika z odpowiedzi[77] czas trwania badań jest niezależny od sądów czy prokuratury i warunkowany liczebnością i sprawnością medycznych służb psychiatrycznych oraz dyscypliną powoływanych w procesach karnych lekarzy psychiatrów, a także zakładów psychiatrycznych prowadzących obserwacje. Istotnym zagadnieniem jest właściwa współpraca w tej dziedzinie Ministra Sprawiedliwości i Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej.

W odniesieniu do działań prokuratorskich, podobnie jak w poprzednim okresie, najliczniejsze grupa skarg (ponad 500) dotyczyła decyzji o umorzeniu postępowania przygotowawczego lub o odmowie jego wszczęcia. Możliwości Rzecznika ingerowania w te działania są ograniczo-

---

[75] RPO/237852/97/II i RPO/250428/97/II.
[76] RPO/260340/97/II z 25.XI.1997 r.
[77] Z dnia 30.XII.1997 r.

ne[78], z tym że obecnie RPO nie natrafia na trudności w nadsyłaniu akt prawomocnie umorzonych postępowań. Jednakże w przypadku dostrzeżenia błędów w postępowaniu Rzecznik może posługiwać się jedynie środkami perswazyjnymi, kierowanymi do jednostek nadrzędnych nad jednostkami, w których działaniu uchybienia dostrzegł. Jedynym bardziej stanowczym instrumentem jest możliwość wystąpienia z wnioskiem do Prokuratora Generalnego lub przekazanie mu skargi celem rozważenia możliwości uchylenia prawomocnych orzeczeń o umorzeniu postępowania przygotowawczego, jeżeli toczyło się ono przeciwko osobie przesłuchanej w charakterze podejrzanego[79].

W skargach na działania Prokuratury poważną grupę stanowią zarzuty dotyczące małej wnikliwości w badaniu i wyjaśnianiu wszystkich okoliczności związanych z przedmiotem postępowania. Ilustracją tego są liczne sprawy, w których na skutek działania RPO dochodziło do uznania przez prokuratorów nadrzędnych (wojewódzkich lub apelacyjnych) za zasadne wnoszonych skarg, uchylania prawomocnych orzeczeń o umorzeniu postępowań (w sprawie, a nie przeciwko konkretnym osobom) i ich podejmowania, bądź zlecania uzupełnienia postępowań konkretnie wskazanymi czynnościami[80]. Znaczna liczba tak prowadzonych spraw z jednej strony świadczy o obniżeniu się poziomu postępowań w prokuraturach pierwszej instancji, z drugiej jednak – o wzmożeniu dokładności, wnikliwym i rzetelnym traktowaniu skarg i uwag RPO przez prokuratorów drugiej instancji.

Również w odniesieniu do postępowań prokuratorskich w materiale skargowym wyraźnie występuje zjawisko przewlekłości postępowań (jakkolwiek w dużo mniejszych rozmiarach niż w postępowaniu sądowym), przy czym jest ono powodowane przeważnie charakterem spraw (sprawy wieloosobowe lub wielowątkowe).

Skargi, które wpłynęły do Rzecznika w okresie informacyjnym, z zakresu prawa cywilnego i procedury cywilnej w przeważającej części nie dawały podstaw do wniesienia kasacji. Były to sprawy windykacyjne[81], o rozgraniczenie nieruchomości nabytych na podstawie ustawy z dnia 26.X.1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych[82],

---

[78] Zob. szerzej Sprawozdanie RPO ... str. 24 i niniejsza Informacja – punkt dotyczący prawa do wolności osobistej i godności.

[79] W okresie objętym Informacją Rzecznik dwukrotnie (skutecznie) skorzystał z tej możliwości w sprawach RPO/239846/97/II i RPO/237848/97/II.

[80] RPO/259011/97/II, RPO/254262/97/II, RPO/229767/97/II, RPO/242730/II/97.

[81] Np. RPO/230148/96/IV.

[82] Dz.U. Nr 27, poz. 250 – M.in. RPO/238272/97/IV.

wieczystoksięgowe: o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym[83] i na odmowy wydania wypisów z ksiąg wieczystych założonych przed 1.I.1947 r., o wznowienie postępowania[84], sprawy o podział nieruchomości[85] zniesienie służebności gruntowych[86], o stwierdzenie własności nieruchomości przez zasiedzenie w toku procesu z art. 231 § 2 Kc[87] i przez Skarb Państwa w drodze zasiedzenia[88]. We wszystkich tych sprawach Rzecznik udzielał wyjaśnień dotyczących obowiązujących regulacji i orzecznictwa sądowego.

Naruszenia zasad procedury cywilnej były natomiast podstawą kasacji m.in. w sprawach, w których Rzecznik wskazywał niewłaściwy tryb rozpoznania sprawy[89], czy pozbawienie strony możliwości uczestniczenia w postępowaniu przed sądem[90].

d. Ograniczenia praw obywatelskich w postępowaniu egzekucyjnym

Powtarzające się skargi na wykorzystywanie egzekucji administracyjnej do egzekwowania roszczeń cywilnoprawnych i tym samym ograniczanie praw procesowych dłużnika – spowodowały wniosek Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego[91]. Postępowanie egzekucyjne w administracji, jego zakres podmiotowy i przedmiotowy oraz zasady i sposób prowadzenia, reguluje ustawa z dnia 17.VI.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[92]. W artykule 2 § 2 ustawa upoważniła Radę Ministrów do rozszerzenia zakresu tej egzekucji na należności pieniężne, które w zasadzie egzekucji tej nie podlegają, jeżeli przypadają one Skarbowi Państwa lub państwowej jednostce organizacyjnej. Na tej podstawie Rada Ministrów w rozporządzeniu z dnia 23.XII.1996 r. w sprawie wykonania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[93] poddała egzekucji administracyjnej należności pieniężne z tytułu świadczeń lub usług w zakresie oświaty i wychowania, zdrowia i opieki społecznej, pomocy społecznej, energetyki cieplnej, transportu zbiorowego, założenia, naprawy i konserwacji

---

[83] Np. RPO/235707/97/IV.
[84] Np. RPO/233867/97/IV.
[85] Np. RPO/238545/97/IV.
[86] M.in. RPO/259989/97/IV.
[87] Np. RPO/261007/97/IV.
[88] M.in. RPO/226640/96/IV.
[89] RPO/253531/97/IV.
[90] RPO/254398/97/IV, RPO/242488/97/IV.
[91] RPO/231615/96/VI z 13.VI.1997 r.
[92] Tekst jedn. Dz.U. z 1991 r., Nr 36, poz. 161 ze zm.
[93] Dz.U. z 1997 r., Nr 1, poz. 1.

urządzeń piorunochronnych, a także z tytułu korzystania lub nabycia mienia wchodzącego w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz wykonania przez Agencję Własności Rolnej zobowiązań wynikających z udzielonej gwarancji lub poręczenia, wydatków związanych z przymusowym przekwaterowaniem osób z kwater pozostających w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, kosztów procesowych zasądzonych przez sąd w sprawach o ustalenie istnienia lub wysokości należności poddanych egzekucji administracyjnej, działalności statutowej spółek wodnych, należności Skarbu Państwa przyjętych i dochodzonych przez organ założycielski zlikwidowanych przedsiębiorstw państwowych oraz opłat należnych od zatrzymanych przez funkcjonariuszy Policji osób nietrzeźwych za ich przewiezienie i pobyt w jednostce Policji. W ocenie Rzecznika podstawą każdego systemu prawnego jest dostosowanie środków ochrony prawnej do charakteru stosunków prawnych. I tak charakterowi stosunków publicznoprawnych odpowiada postępowanie administracyjne i egzekucja administracyjna, zaś charakterowi stosunków cywilnoprawnych – postępowanie cywilne i egzekucja sądowa. Żaden podmiot w stosunkach cywilnoprawnych nie powinien posiadać uprawnień władczych, które charakteryzują stosunki publicznoprawne. Zasada ta musi być przestrzegana także w sytuacji, gdy Skarb Państwa jest stroną stosunku cywilnoprawnego, a tym bardziej gdy jest nią inna państwowa osoba prawna. Objęcie postępowaniem egzekucyjnym w administracji należności cywilnoprawnych w sposób istotny pogarsza sytuację prawną osoby zobowiązanej do świadczeń. Większość należności pieniężnych, określonych rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23.XII.1996 r. ma charakter cywilnoprawny. Prezes Rady Ministrów, uznając racje Rzecznika, przed rozprawą zmienił zaskarżone rozporządzenie i na tej podstawie Trybunał umorzył postępowanie w sprawie[94].

Rzecznik kontynuował działania w sprawie stosowania w dalszym ciągu w postępowaniu egzekucyjnym, mającym na celu opróżnienie lokalu mieszkalnego, § 151 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9.III.1968 r. w sprawie czynności komorników[95], uzależniającego wszczęcie postępowania egzekucyjnego od dostarczenia przez wierzyciela pomieszczenia, do którego mogłoby nastąpić przekwaterowanie[96]. Ze skarg wpływających do Rzecznika wynikało, że wytworzyła się sytuacja, w której komornicy z powoła-

[94] Postanowieniem z dnia 26.IX.1997 r.; sygn. akt U.10/97.
[95] Dz.U. Nr 9, poz. 52 ze zm.
[96] Zob. szerzej Sprawozdanie RPO ... , str. 43–44.

niem się na wspomniany przepis odmawiali podjęcia czynności egzekucyjnych do czasu dostarczenia przez wierzyciela pomieszczenia na przekwaterowanie, a jednocześnie sądy uwzględniały skargi na takie czynności komorników. Sytuacja ta jest wynikiem niedostosowania przepisów egzekucyjnych do regulacji zawartych w ustawie o najmie lokali mieszkalnych. Odpowiadając na wystąpienie Rzecznika w tej sprawie Minister poinformował[97], iż w resorcie został przyjęty projekt nowego rozporządzenia w sprawie czynności komorników i że finalizacja prac legislacyjnych w tej sprawie nastąpi w ciągu dwóch miesięcy. Zapowiedzi te nie zostały jednak zrealizowane, co spowodowało kolejne wystąpienie Rzecznika[98]. W efekcie Rzecznik uzyskał bardzo ogólną odpowiedź, że ochrona dłużnika eksmitowanego mogłaby nastąpić w wyniku wprowadzenia zmian w ustawie o najmie lokali mieszkalnych, a także zmian w przepisach procesowych i egzekucyjnych; prace w tym zakresie prowadzi zaś Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego[99].

Kwestie egzekucji świadczeń alimentacyjnych omówione zostały w rozdziale dotyczącym ochrony praw dzieci i młodzieży, egzekucja należności ze stosunku pracy – w rozdziale omawiającym naruszenia prawa w stosunkach pracy, a sprawy związane z eksmisjami – w rozdziale poświęconym problematyce mieszkaniowej.

B. Prawo do wolności osobistej i godności

Jakkolwiek skargi na stosowanie środków zapobiegawczych, w tym zwłaszcza tymczasowego aresztowania, były w okresie objętym informacją dość liczne, to jednak nie dawały one podstawy do podejmowania ich przez RPO, ponieważ dotyczyły spraw będących w toku. Działania Rzecznika ograniczały się do przypadków, w których występowało zjawisko przewlekłości postępowania. Pozostałe skargi można było potraktować jedynie jako wnioski o uchylenie lub zmianę zastosowanego aresztu tymczasowego i przekazać według właściwości.

W omawianym okresie odnotowano jeden przypadek naruszenia przez sąd art. 207 Kpk, polegający na wydaniu postanowienia o tym-

[97] W odpowiedzi z dnia 28.V.1997 r. na wystąpienie z dnia 29.IV.1997 r.
[98] RPO/191507/97/V z dnia 10.VII.1997 r.
[99] Pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 14.II.1998 r.

czasowym aresztowaniu po upływie 48 godzin.[100]. Również w jednym przypadku naruszona została procedura przedłużenia tymczasowego aresztowania[101], kiedy Sąd Najwyższy rozpoznał wniosek Prokuratora Generalnego z takim opóźnieniem, że oskarżeni przebywali bezpodstawnie w areszcie przez okres dwóch tygodni. Na zwróconą przez RPO uwagę w tym względzie Pierwszy Prezes SN odpowiedział, że poczynił odpowiednie kroki organizacyjne, które winny zapobiec takim nieprawidłowościom w przyszłości.

Problematyka prawidłowości zarządzania przez sądy badań psychiatrycznych wyłoniła się w związku z artykułem prasowym dotyczącym postępowania karnego przeciwko adwokatowi o zniesławienie sądu w piśmie procesowym[102]. Sąd zarządził badania psychiatryczne adwokata. Na tle tej sprawy Rzecznik w wystąpieniu skierowanym do Ministra Sprawiedliwości[103] wyraził zaniepokojenie, czy w praktyce sądów nie powtarzają się takie wypadki. W odpowiedzi[104] Minister poinformował, że słuszność zarządzenia badań psychiatrycznych adwokata nie nasuwa zastrzeżeń, konstatując jednocześnie, iż omawiana sprawa nie daje podstawy do wyrażonych przez Rzecznika obaw oraz że takie decyzje wchodzą w zakres niezawisłości sądów i badanie ich zasadności w trybie administracyjnym jest niezwykle utrudnione.

Skargi na działania Policji (ponad 200) dotyczyły przede wszystkim naruszenia nietykalności cielesnej (pobicie, wymuszanie siłą zeznań i wyjaśnień) lub aroganckiego zachowania się funkcjonariuszy w przypadkach interwencji, także przy kontrolach w ruchu drogowym. Ponieważ skargi z reguły dawały podstawy do przypuszczeń, że działania funkcjonariuszy mają znamiona przestępstw – Rzecznik przesyłał je do właściwych prokuratur celem rozważenia wszczęcia postępowania przygotowawczego. W większości przypadków w konsekwencji dochodziło do odmowy wszczęcia postępowania – z reguły z braku znamion czynu przestępnego, a jeżeli nawet postępowanie wszczęto, to następowało umorzenie na tej samej podstawie[105]. W sprawach tego rodzaju można wnioskować, że prokuratorzy natrafiają na bariery dowodowe trudne do pokonania. Podstawowym materiałem dowodowym są bowiem zeznania samych funkcjonariuszy, którzy albo uczestniczyli

---

[100] RPO/238215/97/II.
[101] RPO/256985/97/II.
[102] „Express Wieczorny" nr 102/103 z 2–4.V.1997 r.
[103] RPO/245084/97/II z dnia 21.V.1997 r.
[104] Z dnia 4.VIII.1997 r.
[105] Np. RPO/263469/97/II, RPO/259903/97/II, RPO/249273/97/II, RPO/267278/98/II, RPO/260209/97/II, RPO/256660/97/II.

w zdarzeniu będącym przedmiotem postępowania, albo byli jego świadkami.

Przedmiotem wystąpień Rzecznika do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[106] była legalność gromadzenia i przechowywania w zbiorach policyjnych kart daktyloskopijnych i zdjęć sygnalitycznych osób, co do których zapadły prawomocne wyroki uniewinniające lub postępowanie karne prawomocnie umorzono. RPO poddał w wątpliwość zgodność praktyki policyjnej w tym zakresie z art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 6.IV.1990 r. o Policji[107] oraz zarządzeniem nr 5/96 Komendanta Policji, podnosząc, że oba te akty odnoszą się do osób podejrzanych, a osoba prawomocnie uniewinniona lub co do której postępowanie karne prawomocnie umorzono nie może być utożsamiana z osobą podejrzaną. Tym samym gromadzenie wskazanych materiałów jest bezpodstawne, gdyż stanowi wynik praktyki opartej na niedopuszczalnej w tym wypadku wykładni rozszerzającej. W odpowiedzi z dnia 16.III.1998 r. Podsekretarz Stanu w MSWiA stwierdził, że potrzeby wykrywcze Policji nie pozwalają na to, aby z własnej inicjatywy ograniczała ona swoje uprawnienia do posiadania zasobów danych identyfikacyjnych.

Rzecznik podjął również, w wyniku doniesień prasowych, kwestię uregulowań prawnych w zakresie organizacji i zasad wykonywania kontroli ruchu drogowego, w szczególności uprawnień nieumundurowanych funkcjonariuszy Policji do zatrzymywania pojazdów. W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[108] Rzecznik sugerował, że nieumundurowany funkcjonariusz powinien móc zatrzymywać i kontrolować samochody na obszarze zabudowanym tylko w ciągu dnia i to gdy posługuje się oznakowanym pojazdem samochodowym. Natomiast uprawnienia te poza obszarem zabudowanym powinny być wykonywane wyłącznie przez umundurowanych funkcjonariuszy Policji. Zdaniem Rzecznika taka regulacja zabezpieczałaby bezpieczeństwo kierowców. W odpowiedzi[109] Minister wskazał, że realizacja propozycji Rzecznika znacznie utrudniłaby czynności operacyjne, dochodzeniowe i rozpoznawcze Policji. Sprawa będzie kontynuowana.

Niektóre istotne działania RPO na rzecz ochrony prawa do godności osobistej omówione zostały – ze względu na ich charakter –

---

[106] RPO/214968/96/II z 17.VI.1997 r. i 13.I.1998 r.
[107] Dz.U. Nr 340, poz. 179 ze zm.
[108] RPO/268103/98/II z dnia 13.II.1998 r.
[109] Z dnia 23.III.1998 r.

w punkcie dotyczącym prawa do prywatności. W odniesieniu do dzieci i młodzieży oraz osób pozbawionych wolności kwestie ograniczenia wolności osobistej, naruszeń nietykalności i godności przedstawione są odpowiednio w rozdziałach dotyczących ochrony praw tych grup.

C. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych

Rzecznik kontynuował działania na rzecz ochrony tajemnicy korespondencji obywatela z urzędami[110]. W odpowiedzi na ubiegłoroczne wystąpienie w sprawie sposobu przesyłania obywatelom drogą pocztową pism sądowych, komorniczych i prokuratorskich[111] Minister Sprawiedliwości w piśmie z 9.V.1997 r. wyjaśnił, że problem był już przedmiotem zainteresowania resortu. Przyjęte zostało stanowisko, zgodnie z opinią wyrażaną przez Centralny Zarząd Poczty Polskiej, iż kierowane do obywateli w związku z toczącym się postępowaniem pisma sądowe, prokuratorskie i inne nie mogą być wysyłane w postaci druków, ale – zgodnie z § 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Łączności z dnia 15.III.1996 r. w sprawie warunków korzystania z usług pocztowych o charakterze powszechnym[112] – w zamkniętych kopertach. Po porozumieniu się z Dyrektorem Poczty Polskiej rozpoczęto w drugiej połowie 1996 r. sukcesywne wprowadzanie w sądach i prokuraturach praktyki kopertowania pism wysyłanych do obywateli. Od 1 lipca 1997 r. cała korespondencja kierowana przez wymienione jednostki do obywateli będzie wysyłana w zamkniętych kopertach, za zwrotnym potwierdzeniem odbioru.

Wystąpienie RPO do Ministra Obrony Narodowej[113] dotyczyło sposobu doręczania kart powołania do odbycia służby wojskowej – w formie poleconych przesyłek za zwrotnym poświadczeniem odbioru na drukach niezabezpieczonych przed ujawnieniem ich treści. Podsekretarz Stanu w MON wyraził pogląd[114], iż w przypadku wysyłania wezwań w sprawach powszechnego obowiązku obrony za potwierdzeniem odbioru, przy należytym zachowaniu staranności przez doręczycieli i pracowników placówek oddawczych nie zachodzi możliwość naruszenia tajemnicy i korespondencji, gdyż dostęp do niej mają wyłącznie osoby uprawnione.

---

[110] Zob. Sprawozdanie RPO ... , str. 64–65.
[111] RPO/242240/97/I z 18.IV.1997 r.
[112] Dz.U. Nr 40, poz. 173.
[113] RPO/242318/97/I z 5.VIII.1997 r.
[114] Pismo z 9.IX.1997 r.

W związku z wejściem w życie Konstytucji RP Rzecznik uzupełnił wniosek do Trybunału zaskarżający § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 17.V.1996 r. w sprawie orzekania o czasowej niezdolności do pracy[115] w ten sposób, że zarzucił mu sprzeczność z art. 2, art. 47 oraz art. 51 ust. 1, 2 i ust. 5 Konstytucji, art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 17 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych i art. 50 ust. 2 ustawy z dnia 17.XII.1974 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Trybunał zawiesił postępowanie w sprawie w związku z zamiarem zgłoszonym przez Ministrów Zdrowia i Polityki Społecznej oraz Pracy i Polityki Socjalnej zmiany rozporządzenia.

W związku z informacjami podawanymi przez środki masowego przekazu Rzecznik wystąpił do Prezesa Głównego Urzędu Ceł[116] w sprawie zamieszczania w paszportach osób przekraczających granicę informacji o dokonanych przez nie bezcłowych zakupach alkoholu. W ocenie RPO działania służb celnych naruszały chronione przez art. 51 Konstytucji prawo do ochrony danych osobowych, a także prawo do prywatności o których mowa w art. 47 Konstytucji. Żaden interes społeczny w demokratycznym państwie prawnym nie uzasadnia udzielania takich informacji osobom trzecim, w tym także obcym państwom, bankom, hotelom. Prezes Głównego Urzędu Ceł wyjaśnił[117], że obowiązek dokonywania wpisów o treści kwestionowanej przez RPO został nałożony na administrację celną w § 11 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10.XII.1997 r. w sprawie sposobów i warunków wykonywania kontroli celnej. W tej sytuacji, jak i mając na uwadze podaną przez media informację o podjęciu prac nad zmianą rozporządzenia z dnia 10.XII.1997 r., Rzecznik poprosił Ministra Finansów o potwierdzenie, czy takie prace istotnie zostały podjęte, a jeśli tak – kiedy należy się spodziewać ich zakończenia[118]. Minister Finansów[119] przedstawił w odpowiedzi rozporządzenie z dnia 11.II.1998 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobów i warunków wykonywania kontroli celnej. Weszło ono w życie z dniem 24.II.1998 r. i wprowadziło inny, skuteczny sposób kontroli przewożenia przez granicę alkoholu.

---

[115] Dz.U. Nr 63, poz. 302. Sprawa jest omówiona w Sprawozdaniu RPO ..., na str. 67–68.
[116] RPO/265778/98/I z 12.I.1998 r.
[117] Pismo z 30.I.1998 r.
[118] RPO/265778/98/I z 11.II.1998 r.
[119] Pismo z 20.II.1998 r.

W związku z informacjami prasowymi Rzecznik wystąpił do Komendanta Głównego Policji[120] w sprawie projektowanego udostępnienia w Internecie listów gończych i komunikatów Policji. RPO wskazał na niemożność dostatecznego zabezpieczenia systemów komputerowych, co może prowadzić do wykradania, manipulowania i usuwania informacji w nich przechowywanych. Komendant Główny Policji[121] poinformował o technicznych i organizacyjnych zabezpieczeniach systemu. W październiku 1997 r. zostały zatwierdzone przez KGP zalecenia określające zasady umieszczania w Internecie własnych informacji Policji, które zostały przekazane wszystkim komendantom wojewódzkim policji. Gdy prasa doniosła o uruchomieniu przez Komendę Wojewódzką Policji w Częstochowie strony w Internecie, RPO zwrócił się do Komendanta Głównego Policji[122] o wyjaśnienie przyczyn odstąpienia przez Komendę Wojewódzką Policji w Częstochowie od zaleceń Komendanta Głównego. W odpowiedzi[123] Komendant poinformował, że dane zostały po wystąpieniu RPO skasowane i dołożone będą starania, aby taka sytuacja nie powtórzyła się.

W dniu 6.III.1998 r. Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej[124] w sprawie konieczności zmiany treści art. 18 ust. 3 pkt 6 ustawy z dnia 30.VIII.1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej w taki sposób, aby przy zachowaniu uprawnień zakładów ubezpieczeń prowadzących działalność w sferze ubezpieczeń społecznych – wyłączyć dostęp do dokumentacji zakładów ubezpieczeń prowadzących działalność w sferze ubezpieczeń majątkowych i osobowych. Z mocy wskazanego przepisu zakład opieki zdrowotnej jest zobowiązany udostępnić dokumentację medyczną konkretnych osób korzystających z jego świadczeń m.in. zakładom ubezpieczeniowym. Ten obowiązek został stworzony z myślą o potrzebach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Obecnie jednak, jak wskazują skargi kierowane do RPO, jest niejednokrotnie wykorzystywany przez firmy ubezpieczeniowe prowadzące działalność w sferze ubezpieczeń majątkowych i osobowych.

Wchodzące również w zakres ochrony prawa do prywatności sprawy zakresu uprawnień organów skarbowych do żądania informacji o sytuacji podatników omówione zostały w rozdziale dotyczącym po-

---

[120] RPO/261513/97/I z 20.XI.1997 r.
[121] Pismo z 27.XI.1997 r.
[122] RPO/261513/97/I z 5.III.1998 r.
[123] Z dnia 30.III.1998 r.
[124] RPO/266969/98/I.

datków, kwestie gromadzenia zdjęć sygnalitycznych i kart daktyloskopijnych – w punkcie omawiającym prawo do wolności i godności osobistej, a problemy związane z ochroną prywatności osób nieletnich – w rozdziale dotyczącym ochrony praw dzieci i młodzieży.

D. Zasada równości

a. Dyskryminacja ze względu na stan rodzinny

W dniu 9.II.1998 r. Rzecznik zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego przepisy dotyczące zakazu pozostawania sędziów, prokuratorów, referendarzy sądowych i sędziów wojskowych w związkach rodzinnych z osobami wykonującymi niektóre inne zawody prawnicze[125]. Wcześniej zaskarżyła te regulacje Krajowa Rada Sądownictwa, jednakże jej wniosek dotyczył wyłącznie sędziów.

RPO – nie kwestionując potrzeby stworzenia gwarancji bezstronności sądów i prokuratur – zgłosił zastrzeżenia co do sposobu osiągnięcia tego celu. Zakaz pozostawania w związkach rodzinnych w sposób nieproporcjonalny do realizowanego celu ingeruje w sferę wolności i praw obywatelskich sędziów, adwokatów, radców prawnych i przedstawicieli innych zawodów prawniczych. Zakaz ten nie stwarza przy tym większych gwarancji bezstronności, niż przepisy proceduralne o wyłączeniu sędziego i prokuratora, stanowiące tradycyjną gwarancję bezstronności sędziów. Na jej straży stoją także rozwiązania służące ochronie etyki zawodowej sędziego, adwokata i radcy prawnego, takie jak np. odpowiedzialność dyscyplinarna albo ustawowo zagwarantowana kontrola wysokich kwalifikacji etyczno-moralnych osób powoływanych na stanowiska sędziów bądź podejmujących zawód adwokata lub radcy prawnego. Wniosek RPO zmierzał do przyjęcia takich rozwiązań, jakie obowiązują w innych krajach europejskich. Sprawa nie została jeszcze rozpatrzona przez TK.

b. Dyskryminacja ze względu na wiek

Sprawa ograniczenia ze względu na wiek biernego prawa wyborczego nauczycieli akademickich kandydujących na stanowiska kierownicze była przedmiotem korespondencji RPO z Rektorem Politechniki

[125] RPO/238660/96/I

Śląskiej. Zgodnie z zarządzeniem Rektora z dnia 7.V.1997 r. „na stanowisko dyrektora instytutu, kierownika katedry, kierownika zakładu nie może kandydować nauczyciel akademicki, który w trakcie kadencji przechodzi na emeryturę". W ocenie Rzecznika z konstytucyjnej zasady równości praw obywatelskich wynika, że każdy nauczyciel akademicki odpowiadający w czasie ogłoszenia konkursu wymogom określonym dla stanowiska, którego konkurs dotyczy, powinien mieć prawo do zgłoszenia swej kandydatury. Do organu dokonującego wyboru spośród zgłoszonych kandydatur powinna natomiast należeć decyzja. RPO zwrócił się do Rektora Politechniki Śląskiej[126] z prośbą o rozważenie wprowadzenia zmian w omawianym zarządzeniu.

Rektor w odpowiedzi na wystąpienie[127] wyjaśnił, że zgodnie z art. 95 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym stosunek pracy z mianowanym nauczycielem akademickim wygasa z końcem roku akademickiego, w którym nauczyciel akademicki osiągnął wiek emerytalny (lub 70 lat w przypadku nauczyciela zatrudnionego na stanowisku profesora). W związku z tym wykreślenie z zarządzenia kwestionowanego zapisu doprowadzić może do sytuacji, iż w trakcie trwającej kadencji nastąpi ustanie stosunku pracy pracownika pełniącego funkcję kierowniczą, co z kolei spowoduje przerwanie ciągłości organizacyjnej i potrzebę powołania nowego kierownika. Sytuacja taka byłaby niekorzystna dla funkcjonowania uczelni. Rzecznik uznał wyjaśnienia Rektora.

c. Dyskryminacja ze względu na płeć

RPO otrzymał skargi[128] od kobiet, których podania o przyjęcie do wyższej szkoły wojskowej zostały odrzucone z uzasadnieniem, iż szkolnictwo wojskowe nie jest przystosowane do przyjmowania kobiet. Obowiązujące przepisy prawne, a w szczególności ustawa z dnia 31.III.1965 r. o wyższym szkolnictwie wojskowym[129], nie różnicują kandydatów do wyższych szkół wojskowych ze względu na płeć i nie ustanawiają żadnych przeszkód prawnych uniemożliwiających bądź ograniczających dostęp do tych szkół kobietom. W ocenie RPO skargi są zasadne, zaś problem w nich przedstawiony był już przedmiotem korespondencji Biura RPO z Ministerstwem Obrony Narodowej. Departament Kadr i Szkolnictwa Wojskowego Ministerstwa[130] potwier-

---

[126] RPO/249449/97/I z 7.VII.1997 r.
[127] Pismo z 21.VII.1997 r.
[128] RPO/245439/97/I i RPO/244923/97/I.
[129] Dz.U. Nr 10, poz. 40.
[130] W piśmie z 11.VII.1997 r.

dzając brak przeciwwskazań prawnych w udostępnieniu wyższych szkół wojskowych dla kobiet, jako główny powód nieprzyjmowania ich do tych szkół wskazał brak środków finansowych do stworzenia kobietom odpowiednich warunków socjalno-bytowych. Zdaniem Rzecznika trudności finansowe resortu obrony narodowej nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla nierealizowania przepisów, w świetle których dostęp kobiet do wyższego szkolnictwa wojskowego powinien być w pełni zagwarantowany. Z tych względów Rzecznik wystąpił do Ministra Obrony Narodowej[131] o rozważenie potrzeby podjęcia odpowiednich kroków w celu faktycznego umożliwienia zainteresowanym kobietom nauki w wyższych szkołach wojskowych. Rzecznik nie otrzymał jak dotąd odpowiedzi na wystąpienie.

W sprawie z wniosku Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zróżnicowania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn – urzędników służby cywilnej[132] TK orzekł[133], że zróżnicowanie w przepisie art. 44 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 5.VII.1996 r. o służbie cywilnej[134] wieku, jaki stwarza podstawę do rozwiązania stosunku pracy urzędnika służby cywilnej –kobiety, bez jej zgody, wcześniej niż rozwiązania stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej – mężczyzną – jest niezgodne z art. 67 ust. 2 i art. 78 ust. 1 i 2 przepisów konstytucyjnych[135]. Oznacza to, że ustanowione w tym przepisie zróżnicowanie sytuacji prawnej kobiet i mężczyzn przybiera charakter dyskryminacji ze względu na płeć. Orzeczenie zostało przyjęte przez Sejm i została uchwalona ustawa zmieniająca art. 44 ust. 2 pkt 1.

W systemie obowiązującego prawa nadal funkcjonują przepisy prawne, które uzależniają prawo do świadczeń zdrowotnych męża kobiety ubezpieczonej od istnienia dodatkowej przesłanki, a mianowicie „niezdolności męża do zarobkowania"[136]. Ograniczenie takie nie dotyczy żony ubezpieczonego. Podobne zróżnicowanie występuje również w przypadku praw małżonków do świadczeń kolejowej służby zdrowia[137]. W ocenie Rzecznika odmiennego traktowania w zakresie

---

[131] RPO/244923/97/I z 18.VIII.1997 r.
[132] Zob. Sprawozdanie RPO ... , str. 50–51.
[133] Orzeczenie z 29.IX.1997 r. – sygn. akt K.15/97.
[134] Dz.U. Nr 89, poz. 402.
[135] Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.
[136] Por. art. 111 pkt 1 ustawy z dnia 28.III.1933 r. o ubezpieczeniu społecznym – Dz.U. Nr 51, poz. 396 ze zm.
[137] Por. zarządzenie Ministra Komunikacji z dnia 2.III.1968 r. w sprawie określenia kategorii pracowników resortu komunikacji uprawnionych do korzystania ze świadczeń kolejowej służby zdrowia oraz w sprawie określenia zakresu i warunków udzielania tych świadczeń – M.P. Nr 13, poz. 82.

uprawnień do świadczeń ze względu na płeć małżonka nie uzasadniają ani względy prawne, ani przesłanki natury społeczno-ekonomicznej. Dalsze utrzymywanie tych regulacji uniemożliwia dokonywanie swobodnych wyborów zatrudnienia przez małżonków, najkorzystniejszych dla rodziny, a także realizację zamierzeń zawodowych kobiet. Rzecznik wystąpił w tej sprawie odpowiednio do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej[138] oraz Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej i Ministra Pracy i Polityki Socjalnej[139] z prośbą o uchylenie kwestionowanych regulacji. Pomimo kolejnego wystąpienia Rzecznika[140] dotychczas nie zostało wydane odpowiednie rozporządzenie. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej poinformował Rzecznika[141], iż rozporządzenie jest aktualnie przygotowywane i znajduje się w fazie uzgodnień wewnętrznych w Dyrekcji Generalnej PKP i MTiGM.

Również regulacja z 1933 r. jest nadal aktualna. W odpowiedzi na kolejne wystąpienie Rzecznika[142], Minister Zdrowia i Opieki Społecznej poinformował o zwróceniu się do Pełnomocnika Rządu Do Spraw Rodziny z prośbą o podjęcie inicjatywy w sprawie nowelizacji kwestionowanego przepisu[143].

Dyskryminacja ze względu na płeć w regulacjach obejmujących nabycie i utratę obywatelstwa polskiego omówiona została w rozdziale dotyczącym ochrony praw Polaków zagranicą i spraw obywatelstwa.

E. Mniejszości narodowe i dyskryminacja rasowa

W związku z rozpatrzeniem w dniach 7 i 8.VIII.1997 r. przez Komitet ds. Eliminacji Dyskryminacji Rasowej połączonego XIII i XIV sprawozdania Polski z realizacji postanowień Konwencji w sprawie Eliminacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej, a także w związku z uwagami końcowymi tego Komitetu dotyczącymi Polski, Rzecznik wystąpił do Ministra Edukacji Narodowej oraz do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o informacje, czy Ministerstwa opracowały jakieś wytyczne w kwestiach uznanych za budzące niepokój, a dotyczących ich sfer działania[144].

---

[138] RPO/216868/96/I z 27.V.1996 r.
[139] RO/242859/97/I z 18.IV.1997 r.
[140] Z 21.I.1998 r.
[141] Pismem z dnia 5.II.1998 r.
[142] Z dnia 13.I.1998 r.
[143] Pismo z dnia 19.III.1998 r.
[144] RPO/257379/97/I z 22.XII.1997 r.

W odpowiedzi z dnia 7.I.1998 r. Minister Sprawiedliwości poinformował, iż Ministerstwo zainicjowało postępowanie w sprawie złożenia przez Polskę oświadczenia o uznaniu kompetencji Komitetu ds. Eliminacji Dyskryminacji Rasowej do przyjmowania i rozpatrywania skarg osób stwierdzających, że są ofiarami naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską któregokolwiek z praw wymienionych w Konwencji. Projekt uchwały Rady Ministrów w tej sprawie został przekazany w grudniu 1997 r. do Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Minister uznał, że w zakresie wprowadzenia zakazu działalności organizacji rozpowszechniających idee oparte na wyższości lub nienawiści rasowej, podżegających do dyskryminacji wobec jakiejkolwiek rasy lub grupy osób – wystarczające są uregulowania Konstytucji RP i nowego Kodeksu karnego.

Ministerstwo Sprawiedliwości przekazało rekomendacje Komitetu Ministerstwu Edukacji Narodowej (w zakresie dostępu do edukacji dzieci Romów) oraz Głównemu Urzędowi Statystycznemu (w zakresie gromadzenia danych na temat mniejszości narodowościowych).

Natomiast z załączonej do odpowiedzi Ministra Sprawiedliwości informacji MEN wynika, że resort oświaty próbuje zagwarantować realizację praw edukacyjnych dzieci romskich. Uczą się one w ogromnej większości w klasach zintegrowanych, razem z dziećmi polskimi. Przyjęcie takiego rozwiązania (popieranego zresztą przez organizacje reprezentujące Romów polskich) ujawnia jednak szereg problemów (słaba znajomość języka polskiego wśród rozpoczynających naukę dzieci romskich, co powoduje konieczność szczególnego zajęcia się tymi uczniami). Stowarzyszenie Romów w Polsce, we współpracy z Uniwersytetem Śląskim i przy finansowej pomocy Ministerstwa Edukacji Narodowej podjęło ogólnopolskie badania, których celem jest głębsze poznanie sytuacji edukacyjnej dzieci romskich na terenie całej Polski. W oparciu o dotychczasowe doświadczenia grupa nauczycieli województwa nowosądeckiego zainicjowała tworzenie klas romskich, realizujących eksperymentalny program nauczania początkowego. Minister Edukacji Narodowej zatwierdził w 1992 r. program nauczania początkowego dla Romów (dla klas I-III). Obecnie grupa nauczycieli klas romskich, w oparciu o własne doświadczenia, pragnie kontynuować eksperyment w pozostałych klasach szkoły podstawowej.

W związku z informacjami prasowymi o kolejnym napadzie w Radomiu na rodzinę Romów i pobiciu dwóch jej członków[145] – Rzecznik w maju podjął tę sprawę z urzędu do wyjaśnienia.

---

[145] „Gazeta Wyborcza" nr 103 z 4.V.1998 r.

Jednocześnie w Biurze RPO prowadzona jest kompleksowa analiza wszystkich informacji, które od początku br. ukazały się w prasie centralnej i terenowej, wskazujących na dyskryminację rasową lub sygnalizujących naruszanie praw mniejszości narodowych i etnicznych. Raport, który będzie wynikiem tych badań, pozwoli ocenić, czy i jakie działania w tym zakresie Rzecznik powinien podjąć z urzędu.

F. Wolność sumienia i wyznania

RPO informował Ministra Edukacji Narodowej w związku z toczącymi się pracami nad tzw. ustawami okołokonkordatowymi, iż do jego urzędu wpływają sprawy, w których obywatele sygnalizują występujące, ich zdaniem, naruszanie praw w związku ze sposobem organizacji nauki religii w szkołach publicznych oraz zamieszczaniem na świadectwach ocen z religii[146]. W odpowiedzi z dnia 4.VII.1997 r. Minister poinformował o propozycjach pewnych zmian dotychczasowych przepisów. Parlament nie zaakceptował tych propozycji. Rzecznik informował skarżących o treści orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 20.IV.1993 r.[147], w którym Trybunał nie w pełni podzielił zastrzeżenia Rzecznika wobec rozporządzenia MEN z dnia 14.IV.1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w szkołach publicznych[148]. Rzecznik informuje skarżących, iż wyczerpał możliwości prawnego działania.

Rzecznik wystąpił do Ministra Obrony Narodowej[149] w związku z listem obywatela, który podnosił problem naruszania wolności sumienia i wyznania w wojsku. Wątpliwości zgłoszone zostały w związku z obowiązującym „Ceremoniałem Wojskowym", wedle którego obchody świąt (uroczystości) państwowych i wojskowych można poprzedzić odprawieniem uroczystego nabożeństwa. Autor sygnalizował także różnicę między wytycznymi Ministra z dnia 10.V.1997 r. w sprawie udziału w uroczystościach religijnych związanych z wizytą papieża Jana Pawła II w Polsce w dniach 31 maja – 10 czerwca 1997 r., a istniejącą praktyką. W odpowiedzi Ministra z dnia 25.IX.1997 r. stwierdzono, iż w „Ceromoniale", chociaż dopuszcza on poprzedzanie obchodów świąt państwowych i wojskowych uroczystym nabożeństwem,

---

[146] RPO/247790/97/I z 10.VI.1997 r.
[147] Sygn. akt U.12/92.
[148] Dz.U. Nr 36, poz. 155 ze zm.
[149] RPO/253349/97/I z 20.VIII.1997 r.

to jednak uczestniczenie w nim jest dobrowolne zarówno dla kadry, jak i dla żołnierzy zasadniczej służby wojskowej. Pomimo bowiem, iż przewidziany w „Ceromoniale" podczas nabożeństw udział w wojskowej asyście honorowej oraz oficjalnej delegacji wojskowej jest przedsięwzięciem służbowym, to jednak postanawia on jednocześnie, iż „dowódcy przy typowaniu żołnierzy do przedsięwzięć mających charakter służbowy kierują się poszanowaniem zasad wolności sumienia i wyznania". Zdaniem Ministra analiza sygnalizowanych przez Rzecznika przypadków zdaje się wskazywać jedynie na brak dobrej woli nielicznych dowódców i są to przypadki sporadyczne, nie mogące stanowić zagrożenia dla swobód wyznaniowych w wojsku. Całkowitą eliminację takich przypadków może zapewnić przestrzeganie obowiązujących norm bez konieczności ich zmiany. Rzecznik uznał odpowiedź za wyczerpującą i poinformował o tym zainteresowanego.

W związku z informacją prasową[150] w sprawie ankiety dotyczącej światopoglądu i przekonań religijnych, przeprowadzonej w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie, Rzecznik wystąpił do Komendanta Głównego Policji[151] o stanowisko w kwestii dopuszczalności przeprowadzenia takich badań z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do milczenia w sprawach przekonań i wyznania.

G. Prawa wyborcze

Poza problemem zapewnienia realizacji czynnego prawa wyborczego osobom niepełnosprawnym[152] w okresie sprawozdawczym do Rzecznika wpłynęła jedynie skarga jednego z osadzonych w zakładzie karnym, który na skutek nieprawidłowej informacji przekazanej przez sąd o orzeczeniu wobec niego obok kary pozbawienia wolności kary dodatkowej pozbawienia praw publicznych, został pozbawiony prawa do udziału w referendum konstytucyjnym. Rzecznik w dniu 12.VIII.1997 r. skierował wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości[153] sugerując potrzebę podjęcia działań zapewniających wyeliminowanie tego typu przypadków oraz zabezpieczających realizację praw wyborczych osób przebywających w zakładach karnych. W odpowiedzi z dnia 26.VIII.1997 r. Minister poinformował Rzecznika, że błędna informacja odnośnie po-

---

[150] Tygodnik „NIE", nr 152 z 1998 r.
[151] RPO/275065/98/I z 14.IV.1998 r.
[152] Zob. omówienie w rozdziale dotyczącym ochrony praw tej grupy osób.
[153] RPO/248777/97/I.

zbawienia zainteresowanego praw publicznych została sprostowana, a dla wyeliminowania podobnych uchybień w przyszłości działania sądów w tym zakresie zostaną objęte szczególnym nadzorem.

H. Prawo do rzetelnej informacji

W programach telewizyjnych i radiowych są emitowane audycje reklamowe, wspierające reklamę odwoływaniem się do autorytetu grup zawodowych pracowników medycznych (lekarzy, pielęgniarek) oraz ich samorządów zawodowych. W ocenie Rzecznika audycje te naruszają obywatelskie prawo do rzetelnej informacji oraz przewidziane prawem ograniczenia w zakresie udziału pracowników medycznych w działalności komercyjnej, w tym w reklamowaniu środków farmaceutycznych, materiałów medycznych itp.[154] Nie ulega wątpliwości, że reklamy takie mogą wywierać nieprawdziwe wrażenie, że pracownicy ci polecają określony środek, czy artykuł, a przez to wprowadzać w błąd ich nabywcę. Audycje te mogą być również rozpatrywane jako przejaw nieuczciwej konkurencji, co potwierdzają wezwania Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów skierowane do adresatów reklam.

W tej sprawie Rzecznik wystąpił do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji[155], z prośbą o wyjaśnienie sprawy i spowodowanie zaprzestania emitowania naruszających prawo audycji reklamowych. Zwrócił się również do Naczelnej Rady Lekarskiej oraz Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych[156] z prośbą o stanowisko, a także o informacje, czy były podejmowane jakieś działania w aspekcie etyki zawodowej lekarzy, pielęgniarek i położnych.

Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w udzielonej odpowiedzi[157] wskazał, że „przeciwdziałanie jest niezmiernie trudne, bowiem twórcy reklam w sposób szczególnie wyrafinowany dostrzegli możliwość poruszania się na granicy obowiązującego praw". Ponadto Rada ustala w drodze rozporządzenia jedynie zasady działalności re-

---

[154] Por. § 3 ust. 1 pkt 8 zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 21.II.1994 r. w sprawie zasad i form prowadzenia reklamy i przekazywania informacji o środkach farmaceutycznych i materiałach medycznych – M.P. Nr 17, poz. 131 oraz art. 46 ustawy z dnia 5.XII.1996 r. o zawodzie lekarza – Dz.U. Nr 28, poz. 152 ze zm., a także art. 63 ust. 2, art. 65 i 68 Kodeksu Etyki Lekarskiej.

[155] RPO/265962/98/I z 19.I.1998 r.

[156] RPO/269550/98/I z 24.III.1998 r.

[157] Pismo z 25.III.1998 r.

klamowej i nie ma możliwości zakazania określonych audycji reklamowych i określonego sposobu reklamowania. Zdaniem Rady obowiązujące przepisy w zakresie reklamy, zebrane w kilkunastu aktach prawnych, nie stanowią dostatecznej przeszkody w próbach ich nadużywania przez reklamodawców. Rada rozpoczęła prace przygotowawcze w kierunku zebrania zasad regulujących tę dziedzinę w jednym akcie prawnym, co jej zdaniem ograniczyłoby możliwości wykorzystywania luk prawnych i różnej interpretacji obowiązującego prawa. Adresat poinformował również o spotkaniach na tén temat z przedstawicielami Międzynarodowego Stowarzyszenia Reklamy oraz niektórych firm farmaceutycznych, a także przekazał Rzecznikowi stanowisko Stowarzyszenia Przedstawicieli Firm Farmaceutycznych w przedmiotowej sprawie.

Rzecznik oczekuje na odpowiedzi Naczelnej Rady Lekarskiej oraz Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych.

4. Naruszenia prawa w stosunkach pracy i możliwości wykonywania zawodu

A. Stosunki pracy

a. Praktyka przedłużania umów o pracę na czas określony

Ustawą z dnia 2.II.1996 r. nowelizującą Kodeks pracy[158] wprowadzono zasadę (art. 25[1]), iż zawarcie kolejnej umowy o pracę na czas określony jest równoznaczne w skutkach prawnych z zawarciem umowy o pracę na czas nieokreślony, jeżeli poprzednio strony dwukrotnie zawarły umowę o pracę na czas określony na następujące po sobie okresy, z przerwą między nimi nie dłuższą niż miesiąc. Przepis ten, który miał na celu zapobieżenie zjawisku odnawiania z pracownikiem umów krótkoterminowych w okolicznościach wskazujących na zamiar stałego zatrudnienia, jest w praktyce nagminnie obchodzony ze szkodą dla obywateli. Jednym ze sposobów jego obejścia jest przedłużenie okresu, na jaki została zawarta umowa na czas określony, w drodze porozumienia stron, popularnie zwane „aneksowaniem".

Rzecznik zwrócił się do Państwowej Inspekcji Pracy z prośbą o informacje, jak często występują takie sytuacje i czy zdarzają się przypadki wielokrotnego „aneksowania" tych samych umów[159]. Według informacji PIP jest to zjawisko powszechne. Zdarzają się przypadki stosowania „aneksów" wobec wszystkich pracowników, jak również ich stosowanie bez porozumienia stron. Główny Inspektor Pracy poinformował Rzecznika o swoim wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, w którym wyraził zaniepokojenie w związku z „obchodzeniem" postanowień omawianego przepisu oraz zaproponował rozważenie zmiany istniejących uregulowań prawnych w ramach prac Komisji do Spraw Reformy Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych[160]. Według in-

[158] Dz.U. Nr 24, poz. 110.
[159] RPO/248918/97/VIII z dnia 14 X 1997 r.
[160] Pismo z dnia 21 XI 1997 r.

formacji Ministerstwa Sprawiedliwości, z wyrywkowej informacji uzyskanej w kilku sądach wynika, iż spory na tle wyżej opisanym wnoszone są sporadycznie, trudno zatem mówić o ukształtowanej praktyce sądowej ich rozstrzygania[161].

W związku ze sprzecznymi opiniami Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej co do prawidłowości wskazanych praktyk[162], Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej[163] o poinformowanie, czy w ramach drugiego etapu reformy prawa pracy będzie oceniana omawiana regulacja i czy rozważana jest możliwość zmiany tego przepisu. Rzecznik zaznaczył, że w pewnych sytuacjach wywołuje on bowiem skutki niekorzystne dla pracowników, a także zmusza pracodawców do poszukiwania na rynku pracy innych pracowników lub do zawierania z nimi umów prawa cywilnego o świadczenie pracy lub wręcz do zatrudniania „na czarno".

Odpowiadając na wystąpienie[164] Minister Pracy i Polityki Socjalnej podkreślił, że regulacja zawarta w art. 25^1 Kodeksu pracy „nie powinna być rozumiana jako przekreślająca możliwość zatrudniania pracowników na podstawie umowy o pracę na czas określony, jeżeli wynika to z ich woli oraz odpowiada charakterowi wykonywanej pracy ale jako norma korygująca – lecz tylko w ściśle określonych okolicznościach i w zakresie uzasadnionym ochroną interesów pracownika". Minister poinformował, iż ocena funkcjonowania Kodeksu pracy była przedmiotem posiedzenia Komisji do Spraw Reformy Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, które nie dostarczyło jednoznacznych wskazań co do potrzeby i kierunków zmiany omawianego przepisu. W tym stanie rzeczy nie przewiduje się w najbliższym czasie podjęcia prac zmierzających do zmiany art. 25^1 Kodeksu pracy. W ocenie RPO sprawa wymaga dalszego prowadzenia, zwłaszcza, że ujawniają się nowe problemy wywołane funkcjonowaniem omawianego przepisu (zmuszanie pracowników do podejmowania działalności gospodarczej na własny rachunek i angażowanie ich już jako podmiotów gospodarczych do wykonywania tej samej pracy, którą wykonywali jako pracownicy w celu ominięcia skutków zawarcia z nimi „trzeciej" umowy o pracę na czas określony – np. sprawa RPO/266913/98/VIII).

---

[161] Pismo Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 22.X.1997 r. zawierające odpowiedź na wystąpienie Rzecznika z dnia 18.IX.1997 r. – RPO/248918/97/VIII.

[162] Wyrażonych w odpowiedzi na indywidualną skargę przekazaną przez Rzecznika – RPO/248918/97/VIII z 18.IX.1997 r. i w wypowiedzi prasowej.

[163] RPO/248918/97/VIII z 30.I.1998 r.

[164] W dniu 18.II.1998 r.

b. Realizacja prawa do urlopu i dni wolnych od pracy

Ustawa z dnia 2.II.1996 r. zmieniająca Kodeks pracy wprowadziła w art. 155[1] tego Kodeksu odmienną zasadę ustalania wymiaru urlopu wypoczynkowego dla pracowników, których stosunek pracy ustaje w trakcie roku kalendarzowego, wprowadzając urlop w wymiarze proporcjonalnym do liczby przepracowanych miesięcy w danym roku u tego pracodawcy i u pracodawcy, u którego podejmą oni kolejną pracę.

Kierowane do Rzecznika pytania i opinie zwracały uwagę na takie wątpliwości powstałe w związku z wejściem w życie omawianego przepisu, jak:

- wymiar urlopu wypoczynkowego osób odchodzących na emeryturę lub rentę; ich szanse na ponowne podjęcie zatrudnienia w stosunkowo krótkim czasie są niewielkie, co ogranicza możliwość wykorzystania w danym roku urlopu w pełnym wymiarze[165],
- wymiar ekwiwalentu pieniężnego za urlop pracownika odchodzącego na emeryturę (rentę)[166],
- wymiar urlopu wypoczynkowego pracowników, których stosunki pracy ustały z przyczyn leżących po stronie pracodawcy[167],
- wysokość ekwiwalentu za urlop w przypadku śmierci pracownika w innym miesiącu niż grudzień[168] i w razie powołania pracownika do wojska[169].

Nadto uwagę Rzecznika zwrócił brak uregulowania wymiaru urlopu pracownika podejmującego pracę w nowym roku kalendarzowym, którego stosunek pracy ustał w poprzednim roku kalendarzowym lub wcześniej.

Jak wynikało z prowadzonej w tej sprawie korespondencji Rzecznika z OPZZ[170] i KK NSZZ „Solidarność"[171] wiele osób zwracało się także do związków zawodowych, zgłaszając takie same wątpliwości na tle brzmienia omawianego przepisu. Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej sygnalizując wspomniane problemy i podkreślając, iż wątpliwości co do zakresu podmiotowego tego przepisu wynikają

---

[165] Np. RPO/235235/97/III, RPO/235293/97/III, RPO/238506/97/III, RPO/238909/97/III, RPO/244845/97/VIII, RPO/244414/97/VIII.

[166] Np. RPO/235853/97/III, RPO/235883/97/III, RPO/238789/97/III, RPO/240997/97/III, RPO/245077/97/VIII.

[167] Np. RPO/236450/97/VIII, RPO/248207/97/VIII.

[168] Np. RPO/236771/97/III.

[169] Np. RPO/239894/97/III.

[170] Pismo z dnia 10.II.1997 r.

[171] Pismo z dnia 22.IV.1997 r.

z nieścisłej jego redakcji[172]. W piśmie z dnia 13.VIII.1997 r. Minister Pracy i Polityki Socjalnej opowiedział się za niewyłączaniem z zasady proporcjonalności żadnej grupy pracowników, skoro nie ma obecnie do tego wyraźnej podstawy ustawowej. Minister przyznał, że co do niektórych kwestii stosowania tej zasady stan prawny jest niedoskonały i wymaga zmiany i poinformował, iż problematyka funkcjonowania całości przepisów znowelizowanego Kodeksu pracy będzie przedmiotem dyskusji w Komisji do Spraw Reformy Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w celu określenia zakresu niezbędnych działań legislacyjnych, zmierzających do doskonalenia tych przepisów.

W myśl art. 20 ustawy z dnia 2.II.1996 r. nowelizującej Kodeks pracy dotychczasowe przepisy wykonawcze dotyczące czasu pracy zachowują moc przez okres jednego roku. Chodziło tu o rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20.XI.1974 r. w sprawie czasu pracy i zasad wynagradzania za pracę w godzinach nadliczbowych pracowników zatrudnionych przy pilnowaniu[173]. Spowodowało to, że pracownicy zatrudnieni przy pilnowaniu jeszcze przez okres 1997 r. mogą pracować według takich harmonogramów czasu pracy, które przewidują – na warunkach określonych rozporządzeniem – podwyższoną normę dobową pracy do 12, a nawet do 24 godzin. W związku z utrzymaniem w mocy przez jeden rok postanowień tego rozporządzenia pracodawcy odmawiają pracownikom zatrudnionym przy pilnowaniu prawa do dodatkowych dni wolnych od pracy, co wywiera także ten skutek, że urlop wypoczynkowy tych pracowników udzielany jest na wszystkie kalendarzowe dni robocze, bowiem nie może mieć do nich zastosowania wprowadzony w ramach nowelizacji Kodeksu pracy art. 154 § 3 Kp, przewidujący zasadę, iż dodatkowych dni wolnych od pracy nie wlicza się do urlopu.

Do Rzecznika zwróciła się w tej sprawie grupa pilnujących z prośbą o interwencję. Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej[174], podkreślając, iż w następstwie nowelizacji Kodeksu pracy prawo do dodatkowych dni wolnych od pracy uzyskało z dniem 1.I.1997 r. charakter prawa bezwzględnie obowiązującego o powszechnym zasięgu, niezależnie od jakichkolwiek aktów wykonawczych lub dopełniających. Jako prawo podmiotowe nadane ustawą może być zniesione lub ograniczone tylko drogą ustawową. Dawne przepisy wykonawcze do Kodeksu pracy utrzymane w mocy przez okres przejściowy powinny być w nowej sytuacji prawnej stosowane „odpowiednio",

[172] RPO/231920/VIII z 22.VII.1997 r.
[173] Dz.U. z 1986 r. Nr 18, poz. 97.
[174] RPO/239127/97/VIII z 3.VII.1997 r.

tzn. m.in. z uwzględnieniem zasady, że ich wykładnia i zastosowanie nie mogą być sprzeczne z tymi przepisami Kodeksu, które ustanawiają nowe uprawnienia lub rozszerzają uprawnienia dotychczasowe. Rzecznik podkreślił także, że przyjęcie poglądu, iż pilnującym w 1997 r. nie przysługują dodatkowe dni wolne od pracy wywiera skutki w realizacji prawa do urlopu tych pracowników. Minister Pracy i Polityki Socjalnej nie podzielił stanowiska Rzecznika[175]. Minister podkreślił, że art. 20 ustawy z dnia 2.II.1996 r. ma charakter przepisu szczególnego, wyłączającego stosowanie przepisu Kodeksu pracy w zakresie odrębnego uregulowania w powołanym wyżej rozporządzeniu.

Wobec zaistniałych rozbieżności Rzecznik wystąpił do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały wyjaśniającej, czy pracownicy, w stosunku do których mogą być do dnia 31.XII.1997 r. stosowane przepisy omawianego rozporządzenia mają prawo do dodatkowych dni wolnych od pracy na zasadach określonych w przepisach działu szóstego Kodeksu pracy[176]. W dniu 5.XI.1997 r. Sąd Najwyższy podjął uchwałę, że omawianej grupie pracowników nie przysługują dodatkowe dni wolne od pracy[177]. W uzasadnieniu Sąd Najwyższy podkreślił, że rozporządzenie utraciło właściwy charakter kodeksowego aktu wykonawczego pochodzącego od naczelnego organu administracji państwowej i na mocy wyraźnej decyzji prawodawcy parlamentarnego zyskało na okres roku rangę ustawowej regulacji szczególnej, wyłączającej wobec zatrudnionych przy pilnowaniu stosowanie działu szóstego Kodeksu pracy, w tym jego przepisów o prawie do dodatkowych dni wolnych od pracy.

W świetle art. 108 pkt 1 ustawy z dnia 12.IX.1991 r. o szkolnictwie wyższym[178] pracownicy naukowo-dydaktyczni i pracownicy dydaktyczni, którymi są na mocy art. 77 pkt 1 i 2 także bibliotekarze, korzystają z urlopu wypoczynkowego mierzonego wymiarem tygodniowym. W związku z wprowadzoną od 1.I.1997 r. w art. 154 § 3 Kodeksu pracy zasadą, że dodatkowych dni wolnych od pracy nie wlicza się do urlopu wypoczynkowego, z wątpliwościami co do sposobu udzielania im urlopów wypoczynkowych wystąpili pracownicy dwóch bibliotek szkół wyższych[179]. W sprawie tej Rzecznik zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej[180]. Rzecznik wyraził pogląd, iż problem ten należy

[175] Pismo z dnia18.VII.1997 r.
[176] RPO/239127/97/VIII z 11.VIII.1997 r.
[177] Sygn. akt III ZP 32/97.
[178] Dz.U. Nr 54, poz. 254 ze zm.
[179] Pisma z dnia 30.V., 30.VIII. i 6.X.1997 r.
[180] RPO/252351/97/VIII z dnia 24.IX.1997 r.

rozpatrywać w dwu płaszczyznach: objęcia pracowników naukowo–dydaktycznych i pozostałych, korzystających z sześciotygodniowych urlopów wypoczynkowych, prawem do dodatkowych dni wolnych od pracy oraz wpływu dodatkowych dni wolnych od pracy na faktyczny wymiar urlopu wypoczynkowego określonego w tygodniach. Rzecznik podkreślił, że Kodeks pracy po nowelizacji nie wyłączył żadnej grupy zatrudnionych z prawa do dodatkowych dni wolnych od pracy. Prawo to może być zatem zniesione tylko drogą ustawową, a ustawa o szkolnictwie wyższym nie wyłącza prawa omawianej grupy pracowników do dodatkowych dni wolnych od pracy. W ocenie RPO konsekwencją wyłączenia z urlopu wypoczynkowego pracowników podlegających regulacji kodeksowej, tych kalendarzowych dni roboczych, które są dodatkowymi dniami wolnymi od pracy, powinno być także wyłączenie tych dni z urlopu wypoczynkowego udzielanego w tygodniach.

Minister Edukacji Narodowej powiadomił Rzecznika[181], iż nie podziela jego stanowiska, gdyż ustawa o szkolnictwie wyższym reguluje zagadnienie urlopów wypoczynkowych nauczycieli akademickich w sposób wyczerpujący i odmienny od Kodeksu pracy. Nadto nauczycielom akademickim nie przysługują dodatkowe dni wolne od pracy, gdyż ich czas pracy określany jest zakresem obowiązków dydaktycznych wykonywanych w ramach pensum. Brak zatem podstaw, aby odliczać im od urlopu dodatkowe dni wolne. Skoro zasada taka obowiązuje w stosunku do nauczycieli akademickich, nie do przyjęcia jest, zdaniem Ministra – aby w odniesieniu do pracowników bibliotecznych i informacji naukowej stosować do urlopu liczonego w tygodniach kodeksową zasadę, iż urlopy wypoczynkowe nie są udzielane na dodatkowe dni wolne od pracy. Minister podzielił pogląd Rzecznika, że problem ten definitywnie powinna rozwiązać nowelizacja ustawy o szkolnictwie wyższym.

Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej[182] kwestionując to stanowisko i wskazując, iż opisane zagadnienie prawne jest fragmentem sprawy o ogólniejszym znaczeniu. Chodzi bowiem o to, czy i w jakim stopniu regulacja prawna zawarta w przepisach Kodeksu pracy, a odnosząca się do podstawowych praw wynikających ze stosunku pracy, w tym także prawa do prawidłowego wymiaru urlopu wypoczynkowego, powinna spełniać funkcję ujednolicającą także w stosunku do pracowników, których stosunki pracy unormowane

[181] W odpowiedzi z dnia 9.X.1997 r.
[182] RPO/252351/97/VIII, RPO/258112/97/VIII z 5.XII.1997 r.

zostały przepisami szczególnymi, posiadającymi na podstawie art. 5 Kodeksu pracy – pierwszeństwo przed przepisami Kodeksu.

Minister Pracy i Polityki Socjalnej podzielił pogląd Ministra Edukacji Narodowej[183] wyrażając przekonanie, że dalsze prace legislacyjne będą zmierzać do umacniania zasady, zgodnie z którą rolą powszechnie obowiązujących przepisów Kodeksu pracy jest wyznaczanie gwarantowanego wszystkim pracownikom poziomu uprawnień i świadczeń związanych z wykonywaniem pracy w ramach stosunku pracy. W tym zakresie Minister podzielił pogląd Rzecznika w kwestii roli, jaką przepisy Kodeksu pracy powinny spełniać w zakresie ujednolicania standardów urlopowych, także wobec pracowników, których uprawnienia w tym zakresie mogą być regulowane w innych źródłach prawa pracy.

W podsumowaniu sprawy Rzecznik podkreślił[184], że zasada, w myśl której powszechnie obowiązujące przepisy Kodeksu pracy winny wyznaczać gwarantowany wszystkim pracownikom poziom uprawnień i świadczeń związanych z wykonywaniem pracy w ramach stosunku pracy, powinna być w pełni respektowana w projektowanych nowych regulacjach prawnych w obszarze prawa pracy, w tym dotykających pracowników zatrudnionych w szkolnictwie wyższym. Rzecznik wystąpił o powiadomienie, kiedy omawiane zagadnienie będzie przedmiotem prac legislacyjnych. Minister Pracy i Polityki Socjalnej poinformował[185], że Komisja do Spraw Reformy Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych prowadzi obecnie prace zmierzające do przygotowania kolejnej nowelizacji Kodeksu pracy mającej na celu uzupełnienie powszechnie obowiązujących przepisów tego Kodeksu o regulacje, których brak lub niejasne sformułowanie powoduje trudności w stosowaniu przepisów prawa pracy w praktyce. W zakresie będącym przedmiotem poruszonej sprawy, inicjowanie prac legislacyjnych nie leży w gestii Ministra Pracy i Polityki Socjalnej.

Niniejsza sprawa świadczy o istnieniu zbyt dużych rozbieżności w interpretowaniu przepisów prawa pracy i niejasnościach w ustalaniu zakresu praw pracowniczych.

c. Ochrona pracy młodocianych

W związku z naruszeniami prawa w przypadkach zatrudniania uczniów w ramach tzw. pracy dydaktyczno-wychowawczej szkoły,

---

[183] Pismo z dnia 23.XII.1997 r.
[184] RPO/252351/97/VIII z 3.III.1998 r.
[185] Pismo z dnia 12.III.1997 r.

Rzecznik wystąpił do Ministra Edukacji Narodowej[186]. Z przekazywanych przez Ministerstwo odpowiedzi[187] wynikało, że jest przygotowywany projekt zarządzenia w sprawie zatrudniania młodocianych przy lekkich pracach sezonowych i dorywczych. W dniu 23.II.1998 r. do Biura RPO wpłynęło jednak pismo z MEN, w którym stwierdza się, że już w trakcie wcześniejszych uzgodnień z Ministerstwem Pracy i Polityki Socjalnej ustalono, iż nie jest zasadne wydanie takiego zarządzenia. W tej sytuacji Rzecznik skierował do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej wystąpienie[188], w którym przypomniał, że art. 191 § 4 Kodeksu pracy (zmieniony przez ust. 1 pkt 172 lit. b) ustawy z dnia 2.II.1996 r.) wobec zawartego w nim wyłączenia stosowania ograniczeń przewidzianych w § 1 pkt. 1 i § 2 art. 191 Kp w stosunku do młodocianych zatrudnianych przy lekkich pracach sezonowych i dorywczych, nakłada na właściwych ministrów w porozumieniu z Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej obowiązek opracowania odpowiedniego zarządzenia. Do tej pory przepisów tych nie wydano. Zdaniem Rzecznika pozwala to na przyjęcie tezy, że w przypadkach zatrudniania młodocianych przy takich pracach – zarówno w placówkach resortu oświaty, jak i w innych miejscach pracy – stosować należy ogólne zasady zatrudniania młodocianych, w tym również wymogi określone w art. 121 § 1 pkt 1 oraz § 2 Kp. Tak więc – ponieważ młodociani mogą być zatrudniani przy takich pracach tylko w celu przygotowania zawodowego oraz muszą mieć ukończoną co najmniej szkołę podstawową – oznacza to podwyższenie standardów ochrony zatrudniania. W odpowiedzi[189] Minister przedstawił pogląd, iż wyłączenie, w odniesieniu do młodocianych zatrudnianych przy lekkich pracach sezonowych i dorywczych, obowiązku stosowania przepisów art. 191 § 1 pkt 1 i § 2 Kp oznacza, iż przy takich pracach mogą być zatrudnieni także młodociani, którzy nie ukończyli szkoły podstawowej oraz, że pracodawcy mogą w takich przypadkach zawierać z młodocianymi normalne umowy o pracę, nie zaś wyłącznie umowy w celu przygotowania zawodowego. Do czasu określenia przez właściwych ministrów wykazów lekkich prac sezonowych i dorywczych na podstawie art. 191 § 4 Kodeksu można korzystać z takiego wykazu zamieszczonego w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28.VII.1959 r.

---

[186] RPO/228177/96/I z 3.III.1997 r. – zob. szerzej Sprawozdanie RPO ... , str. 273–274.
[187] Z dnia 15.VII. i 9.IX.1997 r.
[188] RPO/228177/96/XI z 13.III.1998 r.
[189] Z dnia 7.IV.1998 r.

Ustosunkowując się do stanowiska Rzecznik w wystąpieniu z dnia 16.IV.1998 r. przypomniał, iż art. 65 Konstytucji stanowi zakaz stałego zatrudniania dzieci do lat 16 i wprowadza wymóg ustawowego określenia form i charakteru dopuszczalnego ich zatrudnienia. Oznacza to konieczność określenia w przepisach wydanych na podstawie art. 191 § 4 Kp nie tylko samego wykazu lekkich prac sezonowych i dorywczych, ale też zmianę definicji młodocianego w rozumieniu przepisów prawa pracy.

Rzecznik zwrócił się też do Prezesa Rady Ministrów[190] o spowodowanie nowelizacji rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1.XII.1990 r. w sprawie wykazu prac wzbronionych młodocianym. Potrzeba nowelizacji rozporządzenia wynika z uchwalenia przez Sejm w dniu 9.XI.1995 r. ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych oraz zmiany Kodeksu pracy ustawą z dnia 2.II.1996 r. Ustawa wprowadzając zakaz reklamowania i promocji wyrobów tytoniowych w prasie dziecięcej i młodzieżowej oraz placówkach kulturalno-oświatowych nie wprowadziła zakazu prowadzenia sprzedaży wyrobów tytoniowych przy udziale małoletnich. Również rozporządzenie nie zawiera takiego zakazu. Konieczne jest, zdaniem RPO, wprowadzenie jednoznacznego przepisu dotyczącego tej kwestii. Prezes Rady Ministrów podzielił pogląd Rzecznika i zapowiedział podjęcie prac nad nowelizacją rozporządzenia Rady Ministrów. Do tej pory rozporządzenie to nie zostało jednak zmienione.

d. Problemy zatrudnienia polskich marynarzy za granicą

Rzecznik kontynuował sprawę wywołaną śmiercią polskich marynarzy wskutek zatonięcia greckiego masowca „Leros Strength" w lutym 1997 r.[191]

Z nadesłanej informacji Głównego Inspektora Pracy[192] wynika, że wzrasta liczba obywateli polskich zatrudnionych u armatorów zagranicznych, a także marynarzy zatrudnionych przez polskich armatorów na statkach przeflagowanych pod „tanie bandery". Na statkach tych obowiązuje prawo pracy państwa bandery statku, które często stwarza gorsze warunki pracy niż te, jakie istnieją na statkach pływających pod banderą polską. Z dokonanego – po interwencji Rzecznika – przez inspektorów pracy rozpoznania w jednostkach kierujących do pracy u pracodawców zagranicznych wynika, że polscy mary-

[190] RPO/243486/97/I z 27.VI.1997 r.
[191] Zob. Sprawozdanie RPO .... , str. 83–86.
[192] Pismo z dnia 18.IV.1997 r. do sprawy RPO/237482/97/III.

narze i rybacy morscy w zasadzie nie opłacają składek na Fundusz Pracy. Powoduje to, iż okresy pracy za granicą nie są zaliczane do okresów zatrudnienia w kraju w zakresie prawa do świadczeń pracowniczych, a także do okresów składkowych w rozumieniu przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym i ubezpieczeniu społecznym. Umowy o pracę zawierają wprawdzie klauzule o obowiązku ubezpieczenia przez armatorów, jednakże z reguły jest to ubezpieczenie na kwoty niższe od kwot wymaganych przez obowiązujące armatorów układy zbiorowe pracy[193]. Przeprowadzone kontrole ujawniły również, że zdarzają się przypadki zalegania pracodawców z należnym marynarzom wynagrodzeniem, braku pisemnych umów o pracę, polecania marynarzom wykonywania czynności, do których nie posiadają uprawnień. Nadto stan techniczny statków często jest niezadawalający. Informacje o tym rzadko docierają do Inspekcji Pracy.

Rzecznik uzyskał od Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej informację, iż w wielu państwach reakcją na podobne zjawiska było utworzenie tzw. drugich rejestrów, które – zapewniając realizację standardów bezpieczeństwa żeglugi – stwarzają jednocześnie atrakcyjne warunki ekonomiczne dla armatorów eksploatujących statki zarejestrowane w tych rejestrach. Spowodowało to w kilku państwach powrót wielu statków pod ojczystą banderę. Ministerstwo poinformowało Rzecznika o powołaniu zespołu do spraw opracowania projektu ustaw o drugim rejestrze statków morskich w Polsce[194].

Rzecznik wystąpił też do Prezesa Rady Ministrów informując o istniejącej sytuacji[195]. Rzecznik poinformował nadto Premiera, iż nie podziela poglądu Prezesa Krajowego Urzędu Pracy, że działalność agentów zagranicznych armatorów upoważnionych do zawierania w ich imieniu umów o pracę z marynarzami polskimi nie wymagała upoważnienia ze strony polskich urzędów pracy[196]. Rzecznik podkreślił także, że uważa za niewystarczające zainteresowanie urzędów pracy działalnością Agencji Morskiej w Gdyni, zajmującej się od lat zatrudnianiem marynarzy polskich u armatorów zagranicznych. Zdaniem Rzecznika konieczne jest już obecnie doraźne zapobieżenie negatywnym następstwom w zakresie uprawnień emerytalnych marynarzy (niektóre oddziały ZUS odmawiają

---

[193] Informacja uzyskana przez Sekcję Krajową Marynarzy NSZZ „Solidarność" z londyńskiej centrali International Transport Klokers Federation i przekazana Rzecznikowi przez GIP.

[194] Pismo z dnia 19.VI.1997 r.

[195] RPO/237482/97/VIII z 17.VII.1997 r.

[196] Szerzej stanowisko Prezesa Krajowego Urzędu Pracy zawarte w piśmie z dnia 10.IV.1997 r. omówione zostało w Sprawozdaniu RPO ... , str. 84–85

zaliczania okresów pracy na polskim statku „przeflagowanym" do okresu pracy wykonywanej w szczególnych warunkach).

Na wystąpienie do Premiera odpowiedział Minister Transportu i Gospodarki Morskiej, który poinformował, że w porozumieniu z Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej przyjęto ustalenia, zgodnie z którymi również agenci reprezentujący obcych armatorów mają obowiązek uzyskiwania – do prowadzenia swojej działalności – stosownych upoważnień Prezesa KUP. Minister podkreślił, że w przypadku armatorów zagranicznych przeprowadzanie kontroli jest utrudnione; urzędy pracy dowiadują się o przypadkach łamania prawa przeważnie od marynarzy bądź rybaków. Zgłoszenia takie należą jednak do rzadkości. Opiniodawcza i doradcza funkcja powołanej przy Prezesie KUP Rady do Spraw Zatrudnienia Marynarzy i Rybaków umożliwi szybsze i bardziej precyzyjne identyfikowanie zagrożeń związanych z podejmowaniem pracy przez Polaków na statkach obcych bander, a ponadto zezwoli na doskonalenie rozwiązań systemowych pozwalających wyeliminować problemy zgłaszane przez Rzecznika[197].

Rzecznik poprosił też Wiceprezesa NIK o poinformowanie o wynikach zapowiadanych kontroli działalności administracji rządowej w zakresie zatrudniania obywateli polskich za granicą oraz cudzoziemców w Polsce[198].

e. Mianowanie do służby cywilnej

W dniu 6.V.1998 r. Rzecznik zwrócił się do Szefa Służby Cywilnej[199] informując o skargach pracowników Ministerstwa Spraw Zagranicznych, którzy w wyniku postępowania kwalifikacyjnego przeprowadzonego zgodnie z procedurą przewidzianą w ustawie z dnia 5.VII.1996 r. o służbie cywilnej[200] stali się kandydatami do tej służby, ale mimo upływu ponad pół roku nie otrzymali aktów mianowania do służby cywilnej i nie znają terminu, kiedy może to nastąpić. Wprawdzie ustawa nie określa terminu, w jakim osoba, która pomyślnie przeszła postępowanie kwalifikacyjne ma otrzymać akt mianowania, to jednak zwłoka trwająca od września 1997 r. niepokoi zainteresowanych, szczególnie wobec powtarzających się informacji o przygotowywaniu nowej ustawy, mocą której anulowane zostałyby wyniki przeprowadzonych postępowań kwalifikacyjnych.

---

[197] Pismo z dnia 14.X.1997 r.
[198] RPO/255209/97/VIII.
[199] RPO/274880/98/VIII.
[200] Dz.U. Nr 89, poz. 402 ze zm.

Rzecznik poprosił o podanie przyczyn wstrzymania nominacji na stanowiska urzędników służby cywilnej.

f. Należności ze stosunku pracy i ich egzekucja

W okresie objętym informacją Sąd Najwyższy rozstrzygnął, na skutek wystąpienia Rzecznika, problem[201], czy lekarzowi pełniącemu dyżur zakładowy przysługuje, oprócz wynagrodzenia określonego w § 11 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 2.VII.1992 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej[202] także dodatek za wysługę lat, określony w § 5 ust. 1 rozporządzenia. Sąd Najwyższy podjął uchwałę[203], z której wynika, że dodatek nie przysługuje do odrębnego wynagrodzenia należnego lekarzowi za czas pełnienia dyżuru zakładowego. Rozważania zawarte w uzasadnieniu uchwały prowadzą do wniosku, że wynagrodzenie odrębne z § 11 ust. 1 rozporządzenia nie może być uwzględniane w podstawie, od której obliczany jest dodatek za wysługę lat, gdyż nie jest to wynagrodzenie miesięczne w rozumieniu przepisu § 5 ust. 1 tego rozporządzenia, ani też nie jest to wynagrodzenie zasadnicze.

Do RPO wpłynęła prośba od Rady Zakładowej ZNP w Szkole Głównej Służby Pożarniczej, w której poruszono problem tworzenia funduszu nagród dla cywilnych nauczycieli akademickich w uczelniach funkcjonujących na podstawie ustawy o wyższym szkolnictwie wojskowym[204]. Rzecznik skierował w tej sprawie wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w którym zasygnalizował, że istnieje w tej kwestii zróżnicowanie pomiędzy pracownikami naukowo-badawczymi poszczególnych uczelni („cywilnych" i „wojskowych").[205] Podsekretarz Stanu w MSWiA odpowiadając Rzecznikowi[206], poinformował o trwających pracach nad autopoprawką do ustawy, zgodnie z którą będzie popierać propozycję RPO w dalszych pracach legislacyjnych.

Rzecznik otrzymał wystąpienia od ponad 1000 pracowników administracyjnych sądów dotyczące bardzo niskich zarobków i rażących dysproporcji w wysokości wynagrodzeń w porównaniu z sędziami i prokuratorami. Uważają oni, że przyjęty system jest nieodpowiedni do warunków pracy oraz rażąco niesprawiedliwy w porównaniu do

---

[201] Przedstawiony przez Rzecznika w pytaniu prawnym RPO/217514/96/I z dnia 18.IV.1997 r. – zob. szerzej Sprawozdanie RPO ..., str. 81.
[202] Dz.U. Nr 55, poz. 273 ze zm.
[203] Z dnia 26.VI.1997 r.; sygn. akt III ZP 19/97.
[204] Dz.U. z 1965 r., Nr 10, poz. 40 ze zm.
[205] RPO/244700/98/IX z dnia 30.VI.1997 r.
[206] Pismo z dnia 24.VII.1997 r.

poziomu wynagrodzenia pracowników administracji publicznej. W ocenie RPO podstawowym warunkiem efektywnej działalności sądów i likwidacji zjawiska przewlekłości postępowań sądowych jest stworzenie – wzorem wielu państw zachodnich – właściwego zaplecza pracy sędziów. Oznacza to w szczególności konieczność zatrudniania odpowiedniej liczby wysokokwalifikowanych pracowników administracyjnych sądów. Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości[207] i zwrócił uwagę m.in. na brak znanego zainteresowanym, stanowiska Ministra co do perspektyw zmiany sytuacji. W odpowiedzi[208] Minister poinformował, że przygotowywany jest projekt ustawy „O służbie wymiaru sprawiedliwości", zgłoszony do planu prac legislacyjnych rządu na 1998 r. Proponowane w nim rozwiązania zmierzają do skorelowania wynagrodzeń pracowników administracyjnych sądów z wynagrodzeniami sędziów sądów rejonowych.

W okresie sprawozdawczym wpłynęło wiele skarg dotyczących trudności w uzyskaniu należności ze stosunku pracy, zasądzonych prawomocnymi wyrokami. Wielu skarżących zwraca uwagę na wadliwy, ich zdaniem, sposób funkcjonowania sądowych organów egzekucyjnych, a także syndyków masy upadłości; stosunkowo mniej zarzutów kierowanych jest pod adresem dysponentów środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Część skarg dotyczy sytuacji prawnej przed wejściem w życie ustawy z dnia 29.VIII.1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji[209], która powinna usprawnić egzekucję, aczkolwiek i ona nie zawiera instrumentów prawnych, skutecznych w postępowaniu egzekucyjnym wobec pracodawców – dłużników, których miejsce pobytu lub majątek nie są znane.

Skargi kierowane do Rzecznika sygnalizują powtarzające się przyczyny niesprawności systemu egzekucji. Toczące się postępowania egzekucyjne umarzane były z powodu braku majątku dłużnika lub nieumiejętności jego ustalenia. Po ogłoszeniu upadłości zakładu pracy wiele skarg dotyczyło nieprawidłowości w działaniu syndyków masy upadłości, wobec których pozostają trudne do sprawdzenia przez samych pracowników – wierzycieli wątpliwości, co do sposobu zarządzania majątkiem i sposobu przeprowadzania jego likwidacji. W niektórych skargach wyrażane są wątpliwości, czy sposób zarządzania majątkiem nie następuje na korzyść upadłego, a na niekorzyść wierzycieli.

---

[207] RPO/268283/98/VIII z 12.III.1998 r.
[208] Z dnia 20.III.1998 r.
[209] Dz.U. Nr 133, poz. 884.

Liczne skargi dotyczyły m.in. ograniczonych możliwości skorzystania przez pracowników ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń. Dotyczy to m.in. ograniczenia czasowego, gdyż zaspakajane są tylko świadczenia pracownicze, w sytuacjach gdy ustanie stosunku pracy nastąpiło w ciągu dziewięciu miesięcy poprzedzających dzień wystąpienia niewypłacalności pracodawcy lub po dniu wystąpienia niewypłacalności. Świadczenia te są zaspakajane, jeżeli prawo do nich powstało najpóźniej w dniu wystąpienia niewypłacalności pracodawcy.

Liczną grupę skarżących stanowią pracownicy małych zakładów pracy, które z powodu trudności finansowych przestają istnieć „z dnia na dzień", a ich właściciele zmieniają miejsce zamieszkania i najczęściej rozpoczynają prowadzenie innej działalności gospodarczej, zmieniając nazwę firmy i profil działalności. W takiej sytuacji pracownicy mając prawomocny wyrok sądowy zasądzający należności ze stosunku pracy od zakładu pracy nie mają żadnych szans na zaspokojenie tych należności z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Często bowiem nie posiadają oni nawet świadectwa pracy, gdy pracodawca nie dopełnił obowiązku jego wydania.

g. Świadectwa rekompensacyjne

Rzecznik otrzymał w okresie sprawozdawczym ok. 200 skarg dotyczących zarówno zakresu podmiotowego ustawy z dnia 6.III.1997 r. o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent[210], jak i samego sposobu dokonywania rekompensaty. Skarżący podkreślali, iż proponowana forma rekompensaty (w postaci świadectw rekompensacyjnych), uzależnienie jej wysokości od wymiaru czasu pracy w okresie, za który przysługują świadectwa rekompensacyjne, a nie faktycznie otrzymywanego wynagrodzenia, jest sprzeczna z Konstytucją RP i narusza prawa pracownicze. W udzielanych odpowiedziach, a także w stanowisku przekazanym prasie[211], Rzecznik wyjaśniał, dlaczego nie zdecydował się na złożenie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Krytykowana ustawa została uchwalona przez Sejm po uznaniu przez Trybunał, że uchwalone w 1991 i 1992 r. przez parlament przepisy naruszające istniejący obowiązek waloryzacji (indeksacji) należności pracowników sfery budżetowej i pozbawiające emerytów i rencistów dodatków branżowych są niezgodne z Kon-

[210] Dz.U. Nr 30, poz. 164 ze zm.

[211] W odpowiedzi z 9.III.1998 r. („Trybuna" nr 57) na prośbę o ustosunkowanie się do artykułu „Skandaliczne świadectwa" – „Trybuna" z 13.II.1998 r.

stytucją. Ponieważ ustawa z dnia 6.III.1997 r. została wydana jako wynik rozpatrzenia przez Sejm orzeczenia Trybunału, zaś ciągle obowiązuje zasada, iż Sejm może odrzucić orzeczenie Trybunału, uzasadniona była obawa, iż wniosek do Trybunału kwestionujący jej zgodność z Konstytucją nie zostałby uznany za zasadny, mimo że niewątpliwie w wyniku wejścia w życie ustawy pracownicy sfery budżetowej, emeryci i renciści pozbawieni zostali części należnych im świadczeń.

W wielu sprawach w tej dziedzinie Rzecznik występował do Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej. W sprawie m.in. uprawnienia do świadectw rekompensacyjnych dla osób zatrudnionych w latach 1991–1992 w placówkach ekonomiczno-handlowych za granicą Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej[212], który jednak zajął stanowisko negatywne wskazując, iż pracownicy ci mieli płace określane i waloryzowane na innych zasadach niż reszta sfery budżetowej[213].

B. Wolność wyboru i wykonywania zawodu

Stosunkowo liczne były skargi dotyczące naruszenia praw nabytych dotychczasowych instruktorów i wykładowców nauki jazdy. Nowe przepisy[214] uzależniły wykonywanie czynności przez instruktorów i wykładowców, którzy uzyskali uprawnienia w poprzednich latach, od ponownego zdania egzaminu przed komisją powołaną przez wojewodę. W odpowiedzi na wystąpienie do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej[215] Rzecznik uzyskał jedynie wyjaśnienie, że przesunięcie na 1999 r. wejścia w życie wymogów określających kwalifikacje wykładowców i instruktorów powoduje automatycznie przesunięcie terminu egzaminu. Druga poruszona w wystąpieniu kwestia dotyczyła regulacji art. 105 ust. 1 pkt 1 Prawa o ruchu drogowym, w myśl której instruktorem może być osoba posiadająca wykształcenie średnie. Część osób wykonujących dotychczas czynności instruktorów nie posiada takiego wykształcenia, nie istniał bowiem poprzednio taki wymóg ustawowy. Zdaniem Rzecznika pozbawienie dotychczasowych instruktorów nie posiadających średniego wykształcenia, praw nabytych do wykonywania zawodu oraz uzależnienie dalszego pełnienia

---

[212] RPO/264666/97/VIII z 24.II.1998 r.
[213] W odpowiedzi z 16.III.1998 r.
[214] Art. 145 ust. 2 w zw. z art. 105 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 20.VI.1997 r. Prawo o ruchu drogowym.
[215] RPO/262956/97/VI z dnia 21.I.1998 r.

czynności przez wszystkich instruktorów od złożenia egzaminu nie daje się uzasadnić niedopuszczalnością dotychczasowych rozwiązań. RPO zasygnalizował ten problem w wystąpieniu z dnia 21.I.1998 r. Ministrowi Transportu i Gospodarki Morskiej[216] i rozważa skierowanie w tej sprawie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.

Z dniem 1.I.1998 r. weszła w życie ustawa z dnia 9.I.1997 r. – Kodeks celny[217]. Skargi, które wpłynęły do RPO[218] dotyczą m.in. art. 292 § 1, stanowiącego, że osoby, które na podstawie przepisów dotychczasowych uzyskały uprawnienia do wykonywania czynności agenta celnego, obowiązane są, pod rygorem utraty tych uprawnień, w okresie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, zdać egzamin uzupełniający w zakresie niezbędnym do prawidłowego stosowania przepisów prawa celnego. Zdaniem skarżących nawet istotna zmiana prawa nie uzasadnia zdawania powtórnych egzaminów. Pod rządami poprzednich przepisów celnych osoby, które zdały egzamin z wynikiem pomyślnym, otrzymywały odpowiednie zaświadczenie. Dokument ten nie zawierał żadnych postanowień, które świadczyłyby o czasowej jego ważności. Rzecznik rozważa zaskarżenie wskazanych przepisów do Trybunału Konstytucyjnego.

Analogicznej sytuacji w odniesieniu do rzeczoznawców do spraw bhp. dotyczyło wystąpienie Rzecznika do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej[219] kwestionujące § 1 ust. 2 rozporządzenia z dnia 29.V.1996 r. w sprawie uprawnień rzeczoznawców do spraw bezpieczeństwa i higieny pracy, zasad opiniowania projektów obiektów budowlanych, w których przewiduje się pomieszczenia pracy oraz trybu powoływania członków Komisji Kwalifikacyjnej do Oceny Kandydatów na Rzeczoznawców[220]. Zgodnie z tym przepisem wprowadzono nową grupę rzeczoznawców, a wykonującym dotychczas te czynności projektantom – specjalistom utrzymano posiadane w tym zakresie uprawnienia jedynie do dnia 2.VI.1998 r. Po tej dacie muszą oni ponownie ubiegać się o uzyskanie uprawnień rzeczoznawcy i to pomimo tego, że między rokiem 1987 a 1996 nie powstały żadne nowe okoliczności faktyczne, np. w postaci zmiany norm technicznych lub wymagań co do projektów budowlanych, deprecjonujące ich kwalifikacje zawodowe. W odpowiedzi z dnia 24.IV.1998 r. Minister Pracy i Polityki Socjalnej stwier-

---

[216] RPO/262956/97/VI.
[217] Dz.U. Nr 23, poz. 117.
[218] M.in. RPO/259079/97/VI, RPO/262447/97/VI, RPO/262541/97/VI.
[219] RPO/256860/97/VIII z dnia 10.IV.1998 r.
[220] Dz.U. Nr 62, poz. 290.

dził, że dotychczas obowiązujące przepisy nie gwarantowały właściwego poziomu wiedzy i kwalifikacji osób opiniujących projekty, a w ostatnich dziesięciu latach nastąpiły istotne zmiany obowiązujących warunków i norm technicznych.

W skargach kierowanych do RPO w okresie objętym informacją podnoszony był również problem przewlekłości postępowań w sprawach uzyskania prawa wykonywania zawodu lekarza, lekarza weterynarii oraz trudności z uzyskaniem prawa wykonywania zawodu aptekarza i prawa wykonywania zawodu felczera[221].

Ze swej strony Rzecznik wystąpił do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej[222] w sprawie braku przepisów wykonawczych do ustawy z dnia 5.XII.1997 r. o zawodzie lekarza[223]. Brak szczegółowych regulacji w zakresie wymagań, jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym urządzenia i pomieszczenia, w których można wykonywać indywidualną praktykę lekarską oraz w zakresie wydawania zezwoleń i wpisu do rejestru wspomnianych praktyk w okręgowej izbie lekarskiej, uniemożliwia lekarzom legalne podejmowanie działalności poza zakładami opieki zdrowotnej, a więc ogranicza możliwości wykonywania tego zawodu. W odpowiedzi z 27.IV.1998 r. Minister poinformował, że trzy rozporządzenia wykonawcze do ustawy o zawodzie lekarza zostały 24.IV.1998 r. skierowane do publikacji w Dzienniku Ustaw.

Z kolei brak przepisów wykonawczych do ustawy z dnia 22.VIII.1997 r. o ochronie osób i mienia[224] powoduje, że pracownicy ochrony, na których ustawa nałożyła obowiązek posiadania licencji, nie mieli żadnej możliwości ich uzyskania. Z chwilą wejścia w życie ustawy (27.III.1998 r.) stracili oni prawo do wykonywania czynności ochronnych. Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[225], który poinformował[226] o pracach nad nowelizacją przepisu dotyczącego okresu przejściowego dla uzyskania licencji pracownika ochrony oraz nad aktami wykonawczymi do ustawy o ochronie osób i mienia. Do czasu ich zakończenia resort przyjmie dla pracowników ochrony dwuletni okres dostosowawczy do uzyskania licencji.

Zakaz łączenia określonych funkcji z pewnymi rodzajami zatrudnienia był przedmiotem dwóch wystąpień Rzecznika.

---

[221] Np. RPO/234137/97/I, RPO/255549/97/I, RPO/229080/97/I, RPO/255549/97/I, RPO/250665/97/I, RPO/248205/97/I.
[222] RPO/271538/98/I z 13.III.1998 r.
[223] Dz.U. Nr 28, poz. 152.
[224] Dz.U. Nr 114, poz. 740
[225] RPO/266045/98/IX z 8.IV.1998 r.
[226] Pismo z dnia 4.V.1998 r.

W pierwszym przypadku dotyczyło ono łączenia funkcji posła i senatora z zatrudnieniem w administracji rządowej, którego zakaz wynika z art. 103 ust. 1 Konstytucji RP. W związku ze skargą jednego z senatorów, kwestionującego uznanie jego zatrudnienia za zatrudnienie w administracji rządowej, powstał problem środków prawnych, za pomocą których zainteresowany mógłby ustalić, czy stosowana w jego przypadku wykładnia przepisów prawa (jej bezpośrednim efektem jest utrata mandatu parlamentarnego bądź rezygnacja z zatrudnienia) jest prawidłowa. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika[227] Marszałek Senatu stwierdził, iż w istocie nie ma organu uprawnionego do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu senatora z powodu łączenia tego mandatu z zatrudnieniem w administracji rządowej[228]. W tej sytuacji – w ocenie Rzecznika – konieczne jest podjęcie działań zmierzających do uregulowania tej kwestii. Swoje stanowisko w tej sprawie RPO w dniu 16.II.1998 r. przekazał Przewodniczącemu Senackiej Komisji Ustawodawczej.

Drugi przypadek dotyczył możliwości łączenia funkcji radnego ze stanowiskiem prezesa (i udziałowca) spółki wodnej. Został on omówiony w rozdziale dotyczącym przestrzegania praw obywateli w stosunkach z administracją lokalną.

Kwestia zakazu zajmowania innych stanowisk przez prokuratorów w stanie spoczynku była przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Sprawiedliwości z dnia 2.II.1998 r.[229]. W odpowiedzi[230] Minister zgodził się z propozycją wykładni proponowaną przez Rzecznika, opowiadając się za możliwością udzielania zgody sędziom i prokuratorom w stanie spoczynku na podejmowanie dodatkowego zatrudnienia, jednakże z wyłączeniem zawodów, co do których ustawa nie zezwala na łączenie ich ze stanowiskiem sędziego lub prokuratora w stanie czynnym (adwokat, radca prawny, notariusz). Podejmowanie zatrudnienia (zajęcia), nie może też uchybiać godności sędziego (prokuratora), ani podważać zaufania do jego bezstronności.

Sprawa związku pomiędzy wykonywaniem zawodu sędziego, a wykonywaniem przez członka rodziny innego zawodu prawniczego omówiona została w punkcie dotyczącym realizacji zasady równości.

---

[227] RPO/264120/98/V z 26.I.1998 r.
[228] Pismo z dnia 5.II.1998 r.
[229] RPO/267544/98/II.
[230] Z dnia 10.III.1998 r.

5. Ograniczenia wolności działalności gospodarczej

Liczne zastrzeżenia kierowców oraz organizacji transportowych wywołały przepisy ustawy z dnia 29.VIII.1997 r. o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób[231]. Dotyczyły one przede wszystkim zasad zarobkowego przewozu osób pojazdami samochodowymi nie będącymi taksówkami (zbyt dużego zakresu obowiązku uzyskiwania zezwoleń na wykonywanie przewozu zarobkowego, ograniczeń udzielania zezwoleń na przewóz pojazdami nie będącymi taksówkami, braku określenia zasad załatwiania wniosków i udzielania zezwoleń, zakresu uprawnień organów udzielających zezwoleń do działań kontrolnych). Materiał skargowy dotyczący tych zagadnień Rzecznik przekazał do wykorzystania Przewodniczącemu Komisji Transportu i Łączności Sejmu RP III Kadencji[232].

Do Rzecznika wpływały skargi związane z praktyką stosowania ustawy z dnia 3.IV.1993 r. o badaniach i certyfikacji[233]. Jednostki PIH na jej podstawie mają prawo nakładania sankcji ekonomicznych w przypadku stwierdzenia, że na wprowadzonych do obrotu wyrobach podlegających oznaczeniu znakiem bezpieczeństwa – brak jest takich oznaczeń. W badanych sprawach[234] Rzecznik stwierdził, że w protokołach, mimo nałożenia obowiązku uiszczenia sankcji, brak jest pouczenia o możliwości zaskarżenia tego ustalenia do NSA. W odpowiedzi na wystąpienie RPO w tej sprawie Główny Inspektor Państwowej Inspekcji Handlowej poinformował, że przekazał zalecenia, aby wszystkie terenowe jednostki PIH stosowały takie pouczenia[235].

Rzecznik prowadził również sprawę żądań zawierania odpłatnych umów o nadzór nad prawidłowością stosowania certyfikatu. żądania takie kierowane są do firm, które chcą otrzymać uzyskany certyfikat. Przewodniczący Rady ds. Badań i Certyfikacji w odpowiedzi udzielo-

---

[231] Dz.U. Nr 141, poz. 942 ze zm.
[232] RPO/259797/97/VI.
[233] Dz.U. Nr 55, poz. 250 ze zm.
[234] Np. RPO/253918/97/VI, RPO/253124/97/VI.
[235] Pismo z dnia 12.XI.1997 r.

nej Rzecznikowi[236] zaprezentował pogląd, że skoro jednostki certyfikujące zobowiązane są sprawować nadzór nad wydanymi przez siebie certyfikatami celem zapewnienia realizacji zadań wynikających z ustawy o badaniach i certyfikacji, to wymagane jest dla prawidłowego sprawowania nadzoru zawarcie odpowiednich umów, a nadto stwierdził, że słuszne jest uzależnienie fizycznego wydania certyfikatu, od uprzedniego zawarcia takiej umowy.

W ocenie RPO żaden przepis ustawy o badaniach i certyfikacji nie wprowadza obowiązku zawierania „umów o nadzór nad prawidłowością stosowania certyfikatu", jak i nie zawiera delegacji ustawowej do wprowadzenia przepisami niższej rangi takiego ograniczenia. Ponieważ, z mocy ustawy o certyfikacji, Polskie Centrum Badań i Certyfikacji podlega Prezesowi Rady Ministrów, jak również Prezes Rady Ministrów określa regulamin działania Rady do Spraw Badań i Certyfikacji – Rzecznik przedstawił te zastrzeżenia Ministrowi – Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów[237], który poinformował[238], że zwrócił się do Dyrektora Polskiego Centrum Badań i Certyfikacji o zmianę treści postanowienia regulującego tryb certyfikacji w kierunku wskazanym przez RPO.

Innym problemem, którym zajął się Rzecznik było funkcjonowanie prywatnych domów opieki. RPO otrzymał sygnały dotyczące złych warunków sanitarnych i niewłaściwego poziomu opieki w niektórych takich domach. Tego typu działalność gospodarcza podlega jedynie zgłoszeniu do ewidencji, przy czym przepisy ustawy nie wskazują, kto, czy i w jaki sposób miałby ewentualnie ją nadzorować. Nie jest znana liczba „prywatnych domów opieki", które funkcjonują w mieszkaniach i domach prywatnych. Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej[239] o zbadanie – poprzez służby Głównego Inspektora Sanitarnego – warunków, w jakich prowadzone są takie placówki. Minister wydał takie polecenie wojewódzkim inspektorom sanitarnym w całym kraju[240].

Falę skarg[241] wywołały postanowienia § 2 pkt 5 i § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28.XII.1994 r. w sprawie kwalifikacji i innych wymagań, których spełnienie uprawnia do usługo-

---

[236] RPO/231398/96/VI.
[237] W wystąpieniu z dnia 27.II.1998 r.
[238] W piśmie z dnia 30.III.1998 r.
[239] RPO/262700/97/VI z dnia 13.II.1998 r.
[240] Odpowiedź z dnia 26.II.1998 r.
[241] M.in. RPO/257788/97/VI, RPO/261389/97/VI, RPO/265181/97/VI.

wego prowadzenia ksiąg rachunkowych[242]. Art. 81 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 29.IX.1994 r. o rachunkowości[243] zawarł upoważnienie dla Ministra Finansów do określenia w drodze rozporządzenia kwalifikacji i innych wymagań, których spełnienie uprawnia do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych. Natomiast w rozporządzeniu Minister Finansów ustalił, że świadectwo kwalifikacyjne mogą otrzymać również osoby, które zdadzą egzamin przed Komisją Egzaminacyjną. W ocenie Rzecznika Minister Finansów przekroczył przyznane mu upoważnienia, zaś w § 3 ust. 2 rozporządzenia z dnia 28.XII.1994 r. upoważnił sam siebie do określania organizacji, zasad i trybu działania Komisji Egzaminacyjnej stanowiąc, że określą to odrębne przepisy. Rzecznik złożył w dniu 14.VIII.1997 r. wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie nieważności wskazanego przepisu i wydanej na jego podstawie decyzji[244].

Ograniczenie swobody działalności gospodarczej operatorów sieci komórkowych w decyzjach koncesyjnych Ministra Łączności omówione zostało w punkcie dotyczącym ochrony konsumentów.

---

[242] Dz.U. Nr 140, poz. 790 ze zm.
[243] Dz.U. Nr 121, poz. 591 ze zm.
[244] RPO/246661/97/VI.

6. Ubezpieczenia społeczne

A. Waloryzacja świadczeń

W okresie objętym informacją Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika z dnia 24.III.1997 r.[245], w którym RPO kwestionował termin waloryzacji za IV kwartał 1995 r.

Zdaniem Rzecznika waloryzacja świadczeń polega na ich podwyższaniu w wyniku kolejnych waloryzacji, a więc najpierw powinna być przeprowadzona waloryzacja za IV kwartał 1995 r., a następnie waloryzacja za 1996 r. Przepis art. 2 ust. 1 ustawy waloryzacyjnej z dnia 7.II.1997 r.[246] odwrócił kolejność waloryzacji stwierdzając, że waloryzacja za IV kwartał 1995 r. polega na dodatkowym podwyższeniu świadczeń od 1 września 1996 r., w związku z czym pozbawił emerytów i rencistów podwyższonych świadczeń w okresie od 1 marca do 31 sierpnia 1996 r. z tytułu waloryzacji za IV kwartał 1995 r. wraz z dalszymi, wynikającymi z takiego zapisu konsekwencjami natury merytorycznej – podwyższenia podstawy wymiaru oraz kwoty wyrównania wraz z odsetkami – i z tego względu jest sprzeczny z Konstytucją. Trybunał nie uwzględnił wniosku Rzecznika[247] wskazując w uzasadnieniu, że „za połączeniem waloryzacji za IV kwartał 1995 r. z waloryzacją za 1996 r. przemawiały względy techniczne i ekonomiczne. Przyjęcie za podstawę waloryzacji za IV kwartał 1995 r. emerytur i rent w wysokości ukształtowanej waloryzacją za 1996 r. przemawiało za równoczesnym przeprowadzeniem obydwu tych waloryzacji. Waloryzacja przeprowadzona 1 września 1996 r. za czwarty kwartał 1995 r. mieści się jeszcze w granicach czasowych uznanych w uzasadnieniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 sierpnia 1996 r. za nieprzekraczalne – co najmniej raz w roku. Wobec ograniczonych środków przeznaczanych na waloryzacje emerytur i rent istotne jest i to, aby środki, które trzeba przeznaczyć każdorazowo na przeprowadzenie tej olbrzymiej operacji finan-

[245] RPO/234559/97/III – zob. szerzej Sprawozdanie RPO ... , str. 92–93.
[246] Dz.U. Nr 15, poz. 84.
[247] Orzeczenie z dnia 15.X.1997 r. – sygn. akt K.11/97.

sowej, pozostawały w rozsądnej proporcji do skali wzrostu nominalnej wysokości świadczeń."

W związku z podnoszoną przez środowisko emerytów i rencistów kwestią powstania dysproporcji w wysokości świadczeń emerytalnych i rentowych, wobec wprowadzenia nastręczającego wiele wątpliwości nowego mechanizmu ich waloryzacji, Rzecznik po uprzedniej wymianie korespondencji z Departamentem Ubezpieczeń Społecznych – zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej[248] o sprecyzowanie sposobu ustalenia wskaźników waloryzacji świadczeń za 1996 r. dla stwierdzenia, czy istotnie zostały spełnione zagwarantowane ustawowo warunki waloryzacji emerytur i rent w 1996 r. W odpowiedzi[249] Minister udzielił szczegółowych informacji i wyjaśnił, że przypuszczalnie środowiska emerytów i rencistów brały pod uwagę tylko element dotyczący „faktycznych" podwyżek świadczeń w danym roku, natomiast nie uwzględniały mających wpływ na poziom świadczeń w danym roku także „przechodzących" skutków podwyżek z roku poprzedniego. Pomijanie tej okoliczności w skargach do RPO wywoływało wrażenie realnego spadku wysokości świadczeń.

B. Podstawa wymiaru emerytur i rent

Ustawa z dnia 17.X.1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw[250] zawiera w art. 9 delegację dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia wymienionych w pkt 1–5 szczegółowych przypadków ustalania podstawy wymiaru emerytury lub renty. Delegacja ta jak dotąd nie została wykonana, co na tle rozpatrywanych spraw osób zainteresowanych skłoniło Rzecznika do wystąpienia do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej[251]. Z udzielonej odpowiedzi[252] wynika, że wydane (poprzednio) na podstawie art. 22 ustawy z dnia 14.XII.1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin[253] rozporządzenie wykonawcze wobec ogólniejszego

[248] RPO/226128/96/III z 15.V.1997 r.
[249] Z dnia 6.VI.1997 r.
[250] Dz.U. Nr 104, poz. 450 ze zm.
[251] RPO/182225/95/III z 2.IX.1997 r.
[252] Z dnia 28.X.1997 r.
[253] Dz.U. Nr 40, poz. 267, ze zm.; dalej jako ustawa o z.e.p.

sformułowania delegacji, daje szersze możliwości interpretacyjne, aniżeli zakres tematyczny określony w art. 9 ustawy z 17.X.1991 r. Zgłoszone przez osoby zainteresowane postulaty, ukazujące korzystniejszy sposób uregulowania zasad ustalania podstawy wymiaru emerytury lub renty, wykraczałyby poza ramy upoważnienia ustawowego z art. 9. Proponowane wnioski i postulaty mogłyby – wg Ministra – przemawiać za ich realizacją w przepisach wykonawczych, gdyby nie naruszały zasady proporcjonalności wymiaru świadczeń do wysokości składki, tj. udziału ubezpieczonych w gromadzeniu funduszu ubezpieczeniowego. Jakakolwiek zmiana o charakterze generalnym musi jednak korelować z projektem reformy ubezpieczeń społecznych. W tej sytuacji, stosownie do art. 45 ust. 2 ustawy z dnia 17.X.1991 r., do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych pozostają w mocy przepisy dotychczasowe, jeżeli nie są sprzeczne z obowiązującą ustawą.

W dniu 8.IV.1998 r. Rzecznik poinformował Prezesa ZUS[254] o skargach emerytów i rencistów byłych pracowników sfery budżetowej, że właściwe jednostki Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nie wypłacają im zwiększonych świadczeń z tytułu doliczenia do podstawy wymiaru wartości należnych świadectw rekompensacyjnych, tak jak stanowi to art. 5 ustawy z dnia 6.III.1997 r. o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent[255]. Doliczenia dokonują organy rentowe na wniosek osób zainteresowanych. Jeżeli wniosek został zgłoszony do dnia 31.XII.1997 r. emerytury i renty podwyższone w wyniku doliczenia wartości świadectw rekompensacyjnych, wypłaca się od dnia wejścia w życie ustawy, a decyzje w tych sprawach powinny być wydane w ciągu 14 dni od złożenia wniosku. W przeciwnym wypadku organ rentowy obowiązany jest do wypłaty odsetek za opóźnienie w ustaleniu lub wypłacie świadczenia. Rzecznik poprosił o podjęcie działań dla właściwej realizacji art. 5 ustawy z dnia 5.III.1997 r. W odpowiedzi[256] Wiceprezes ZUS poinformował, że Zakład nie otrzymuje skarg na nieterminowość zmiany podstawy wymiaru świadczeń z tytułu doliczenia wartości świadectw i poprosił o przekazanie listów, które otrzymał RPO dla sprawdzenia zasadności zawartych w nich zarzutów.

---

[254] RPO/270230/98/III.
[255] Dz.U. Nr 30, poz. 164 ze zm.
[256] Z dnia 5.V.1998 r.

C. Szczególne świadczenia dla niektórych grup uprawnionych

a. Kombatanci

Rozpoznając wniosek Rzecznika z dnia 7.XII.1995 r. o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 8 ust. 2[a] ustawy z dnia 23.II.1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego[257] Trybunał Konstytucyjny ustalił[258], że art. 8 ust. 2[a] tej ustawy odnosi się także do tej części terytorium Państwa Polskiego, która znajdowała się na wschód od tzw. linii Curzona, stosownie do granicy ustalonej w traktacie Ryskim z 1921 r.

Rzecznik w wystąpieniu z dnia 4.XII.1997 r. do Marszałka Sejmu RP[259] podniósł, że nowela do ustawy z dnia 20.II.1993 r. ustanowiła w art. 2 roczny termin liczony od dnia wejścia w życie ustawy, w ciągu którego mogły być zgłaszane żądania określone w art. 8 ust. 2 ustawy (odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę). Ponieważ termin ten, jak też inne terminy przewidziane w ustawie z dnia 23.II.1991 r., wygasł, realizacja uchwały Trybunału w stosunku do osób nią objętych uzależniona została od inicjatywy ustawodawczej, której celem byłoby wprowadzenie stosownych zmian. Jednak prace legislacyjne nie przyniosły pozytywnego rezultatu. Jednocześnie z dniem wejścia w życie Konstytucji uchwały Trybunału w sprawie ustalania wykładni ustaw utraciły moc powszechnie obowiązującą. Analiza orzecznictwa sądowego wskazuje, że praktyka stosowania prawa zmierza w kierunku wyznaczonym przez uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21.VI.1995 r.[260], przeciwną w treści do uchwały Trybunału. Ten stan rzeczy – jak zaznaczył Rzecznik – powoduje wzrost liczby osób, które czują się pokrzywdzone nieuzasadnionym prawnie i historycznie zróżnicowaniem. W odpowiedzi Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Społecznej[261] poinformował, że Senat na posiedzeniu w dniu 20.II.1998 r. przyjął uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowa-

---

[257] Dz.U. Nr 34, poz. 149.
[258] W uchwale z dnia 30.IV.1996 r. – sygn. akt W. 18/95.
[259] RPO/192998/95/III.
[260] Sygn. akt I KZP 5/95.
[261] W dniu 18.III.1998 r.

nych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego oraz o zmianie ustawy zmieniającej tę ustawę

b. Żołnierze – górnicy

Podobnie jak w poprzednim okresie sprawozdawczym, do RPO wpływały skargi osób, które w latach pięćdziesiątych wykonywały przymusowe zatrudnienie w ramach służby wojskowej, a nie nabyły prawa do dodatku pieniężnego do emerytury lub renty na podstawie ustawy z dnia 2.IX.1994 r. o dodatku i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnionym w kopalniach węgla, kamieniołomach i zakładach wydobywania rud uranu[262]. Autorzy skarg kwestionowali ograniczenie czasowe odbywania służby (do 31.XII.1956 r.) oraz podmiotowy zakres ustawy (wyłączenie osób kierowanych do batalionów budowlanych).

Rzadziej niż poprzednio zwracali się do RPO byli żołnierze – górnicy powołani do zastępczej służby wojskowej oraz skierowani do ponadkontyngentowych brygad „Służby Polsce" i przymusowo zatrudnieni w okresie i w sposób wskazany w art. 1 ustawy. Przedmiotem wystąpień zainteresowanych były przede wszystkim prośby o wyjaśnienie, czy przysługuje im prawo do dodatku i inne uprawnienia przewidziane w ustawie, a także o udzielenie pomocy w uzyskaniu tych praw. W takich przypadkach przekazywano zainteresowanym szczegółowe informacje dotyczące właściwości organów i trybu postępowania przed tymi organami.

W okresie sprawozdawczym rozpoznana została przez NSA skarga RPO z dnia 6.XII.1996 r.[263] na postanowienie organu terenowej administracji wojskowej odmawiające wydania zaświadczenia potwierdzającego okres i charakter przymusowego zatrudnienia zainteresowanego, który w ramach poboru 1949 r. skierowany został do ponadkontyngentowych brygad „SP" i przymusowo zatrudniony w kopalni węgla. Sąd wyrokiem z dnia 9.V.1997 r.[264] postanowienie organu uchylił i zalecił ponowne rozpoznanie sprawy przez organ pierwszej instancji i dokonanie „samodzielnego rozstrzygnięcia w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa i wszechstronnie rozważany materiał dowodowy". Organ pierwszej instancji wydał ponownie postanowienie odmawiające wydania żądanego zaświadczenia, zaś organ drugiej instancji utrzymał to postanowienie w mocy. Rzecznik

[262] Dz.U. z 1994 r. Nr 111, poz. 537.
[263] RPO/212578/96/IX, zob. szerzej Sprawozdanie RPO ... , str. 104.
[264] Sygn. akt III SA 307/97.

rozważa ewentualność zaskarżenia postanowień organów administracji wojskowej do NSA.

c. Emerytury górnicze

Na tle przepisu art. 10ª ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 1.II.1983 r. o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin[265] powstały trudności interpretacyjne, które skłoniły Rzecznika do wystąpienia do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały wyjaśniającej przepisy prawne budzące wątpliwości w praktyce i orzecznictwie. Powołany przepis stanowi, że przy ustalaniu wysokości górniczych emerytur i rent łączny okres pracy obliczony z zastosowaniem przeliczników, o których mowa w ust. 1, uwzględnia się w wymiarze nie dłuższym niż 45 lat. Kierując się tym przepisem organy rentowe ustalają najpierw okresy pracy przy zastosowaniu przeliczników określonych w ust. 1 art. 10ª ustawy o z.e.g., odnosząc poszczególne przeliczniki do okresów pracy górniczej, a następnie sumują otrzymane okresy pracy i ustalają, czy suma łączna okresów pracy otrzymanych z przeliczenia przekracza 45 lat (540 miesięcy). W takich przypadkach organy rentowe ograniczają okres pracy do 45 lat i uwzględniają go w wysokości górniczych świadczeń emerytalno-rentowych, mnożąc po 1,3% podstawy wymiaru świadczenia za każdy rok pracy. Okresu pracy przekraczającego 540 miesięcy uzyskanego z uwzględnieniem przeliczników określonych w art. 10ª ust. 1 organy rentowe nie biorą pod uwagę w wysokości górniczych świadczeń emerytalno-rentowych. Stoją bowiem na stanowisku, że przepis art. 10ª ust. 2 ustawy o z.e.g. uniemożliwia uwzględnienie przy ustalaniu świadczeń górniczych okresów pracy ustalonych przy zastosowaniu tych przeliczników, a przekraczających 45 lat. Organy rentowe jednak uwzględniają w wysokości górniczych świadczeń emerytalno-rentowych, bez żadnych ograniczeń wszystkie okresy pracy górniczej, do których nie mają zastosowania przeliczniki, określone w art. 10ª ust. 1 ustawy o z.e.g.

Stosowanie art. 10ª ustawy o z.e.g. na tle pozostałych uregulowań ustawowych wzbudziło różnice w rozstrzygnięciach Sądów Wojewódzkich – Sądów Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oraz Sądów Apelacyjnych – Sądów Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Celem autorytatywnego ich rozstrzygnięcia, Rzecznik wystąpił w dniu 2.X.1997 r.[266] do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały. W podjętej dnia 3.XII.1997 r. uchwale[267] Sąd Najwyższy wyjaśnił, że okresy pracy górniczej, prze-

---

[265] Dz.U. z 1995 r. Nr 30, poz. 154 ze zm. Dalej jako ustawa o z.e.g.
[266] RPO/224302/96/III.
[267] Sygn. akt III ZP 41/97.

kraczające 540 miesięcy obliczonych z zastosowaniem przeliczników przewidzianych w art. 10[a] ust. 1 ustawy z dnia 1.II.1983 r. uwzględnia się w wysokości górniczej emerytury jako okresy składkowe w rozumieniu przepisów art. 2 ust. 1 pkt 2, albo art. 2 ust. 2 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 17.X.1991 r.

D. Praca emerytów i rencistów

Rzecznik złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego[268] o wydanie orzeczenia stwierdzającego niezgodność z Konstytucją § 2 i § 3 (w części, w jakiej ustanawia zbyt krótki okres dostosowawczy) rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 5.V.1997 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad zawieszania lub zmniejszania emerytury i renty[269]. Zgodnie z art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17.X.1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, prawo do emerytury, renty inwalidzkiej i renty rodzinnej ulega zawieszeniu lub świadczenia te ulegają zmniejszeniu w razie osiągania przez emeryta lub rencistę wynagrodzenia lub dochodu z tytułu wykonywania zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej albo pozarolniczej działalności gospodarczej, której wykonywanie podlega obowiązkowi ubezpieczenia społecznego. Na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie wydane zostało rozporządzenie wykonawcze z dnia 22.VII.1992 r. w sprawie szczegółowych zasad zawieszania lub zmniejszania emerytury i renty[270]. Na tle jego przepisów powstała różnica poglądów co do możliwości odliczenia z uzyskanego dochodu kosztów jego uzyskania. ZUS i Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej przyjęły, że przy rozliczeniu dochodów pracujących emerytów i rencistów nie odlicza się tych kosztów przy obliczaniu przychodu, stanowiącego podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne. W przeciwnym kierunku ukształtowało się orzecznictwo sądowe. Jednak organy rentowe nie zmieniły swego negatywnego stanowiska powołując się na okoliczność, iż orzeczenia sądowe wiążą tylko w konkretnych sprawach.

Przepis ustalający nieuwzględnianie odliczenia kosztów uzyskania wynagrodzeń zawarty został w zaskarżonym przez Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej. W § 2 rozporządzenia zamieszczono też postanowienie, że ma

[268] RPO/247773/97/III z dnia 17.VI.1997 r.
[269] Dz.U. Nr 47, poz.310.
[270] Dz.U. Nr 58, poz. 290 ze zm.

ono zastosowanie do wynagrodzeń, uposażeń lub dochodów osiągniętych poczynając od roku 1996 r., a w § 3 – że rozporządzenie wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, tj. z dniem 31.V.1997 r.

Głównymi zarzutami niekonstytucyjności zaskarżonego rozporządzenia, które wskazał Rzecznik, było naruszenie zasady niedziałania prawa wstecz i konieczności uwzględnienia w przepisach końcowych odpowiednich norm intertemporalnych oraz vacatio legis. Wyrokiem z dnia 27.XI.1997[271] Trybunał Konstytucyjny uznał, iż § 2 oraz § 3 rozporządzenia, w zakresie obejmującym § 1 pkt 1 lit. b, są niezgodne z art. 2 Konstytucji przez to, że naruszyły zakaz retroaktywnego działania prawa oraz ochronę praw słusznie nabytych, jak również obowiązek stosowania odpowiedniego okresu dostosowawczego dla regulacji w sposób istotny modyfikujących zakres dotychczasowych praw i obowiązków obywateli.

Wobec napływających skarg na nierespektowanie przez niektóre oddziały ZUS obowiązku odliczania kosztów uzyskania przychodów zgodnie z omówionym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej[272] z prośbą o spowodowanie:

- zmiany praktyki oddziałów ZUS w kierunku honorowania wyroku Trybunału we wszystkich przypadkach niezakończonych rozliczeń za 1996 r. oraz przy rozliczaniu w 1998 r. dochodów dorabiających emerytów i rencistów za 1997 r.,
- podjęcia z urzędu ponownie postępowania (art. 190 ust. 4 Konstytucji RP i art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 14.XII.1982 r. o z.e.p.) we wszystkich zakończonych decyzjami ostatecznymi sprawach rozliczeń dochodów emerytów i rencistów za 1996 r., w których ZUS zajął stanowisko sprzeczne z wymienionym wyrokiem Trybunału oraz ponowne dokonanie tych rozliczeń w sposób zgodny z prawem i z jednoczesnym zwróceniem zainteresowanym za okresy przewidziane prawem niesłusznie pobranych kwot, a gdy są one potrącane w ratach z bieżących świadczeń – natychmiastowe wstrzymanie potrąceń,
- respektowania przez ZUS – w sprawach o wznowienie postępowania – wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Socjalnej nadesłał informację o zaleceniu Prezesowi ZUS zaprzestania przy ustalaniu zawieszania lub zmniejszania emerytur i rent uwzględniania kosztów uzyskania przychodów. Ponadto Minister wskazał na potrzebę ponownego

[271] Sygn. akt U 11/97.
[272] RPO/265502/98/III z dnia 23.I.1998 r.

dokonywania na wniosek osób zainteresowanych rozliczenia świadczeń za lata 1996 i 1997.

Skargi na ograniczenia zarobkowe i dochodowe przewidziane wobec emerytów i rencistów przez restrykcyjne rozwiązania art. 24 ustawy rewaloryzacyjnej z dnia 17.X.1991 r. były przedmiotem wystąpienia do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej[273]. Rzecznik pytał, jakie zmiany w tym zakresie przewiduje się w przygotowywanym systemie emerytalno-rentowym, a także jaka będzie sytuacja osób, które nie zostaną objęte tym systemem. Na pytania te RPO nie otrzymał odpowiedzi.

W wystąpieniu z dnia 16.IV.1998 r.[274] Rzecznik wskazał, że pojawiły się nowe okoliczności obrazujące niespójność przepisów ograniczających zarobkowanie emerytów i rencistów. Od 1996 r. wprowadzony został nowy mechanizm waloryzacji emerytur i rent. W tym mechanizmie skala podwyżki z tytułu waloryzacji ustalana jest w oderwaniu od kwoty bazowej, pozostającej w relacji do przeciętnego wynagrodzenia. Natomiast zasady zawieszania prawa do emerytury lub renty oraz zmniejszania ich wysokości oparte są na parametrach ustalanych w relacji do przeciętnego wynagrodzenia. Niejednolita podstawa ustalania podwyżek waloryzacyjnych oraz redukcji świadczeń emerytalno-rentowych doprowadziła w wielu przypadkach do wypłaty niższych świadczeń, niż otrzymywane przed waloryzacją w marcu 1998 r., a ponieważ zgodnie z obowiązującymi regulacjami ustawowymi waloryzacja emerytur i rent odbywać się będzie w skali niższej, niż dynamika wzrostu przeciętnego wynagrodzenia – coraz liczniejsza grupa emerytów i rencistów, osiągających dodatkowe dochody z pracy zarobkowej, objęta będzie obniżką (per saldo) świadczeń w terminach waloryzacji świadczeń.

E. Ubezpieczenia społeczne rolników

Przedmiotem skarg były przypadki naruszenia art. 21 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20.XII.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników[275]. W jednej z takich spraw, będącej przedmiotem kasacji Rzecznika[276] biegli lekarze ustalili, że wnioskodawca „nie jest trwale niezdolny do pracy w rolnictwie". Biegli za kryterium oceny niezdolności do pracy

[273] RPO/267474/96/III z dnia 20.II.1998 r.
[274] RPO/272518/98/III do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej.
[275] Dz.U. z 1993 r. Nr 71, poz. 342 ze zm.
[276] RPO/227691/96/III.

w gospodarstwie rolnym przyjęli formułę „trwałej niezdolności do pracy w rolnictwie", nie odpowiadającą kształtowi ustawowemu, bowiem do przyznania okresowej renty inwalidzkiej rolniczej wymagane jest stwierdzenie długotrwałej niezdolności do pracy, jeżeli ze względu na pogorszenie się stanu zdrowia istnieją przeciwwskazania do osobistego wykonywania niezbędnych prac w danym gospodarstwie rolnym i to w okresie nie dłuższym niż sześć miesięcy. Nierozważenie podstawowych przesłanek w postaci rodzaju przeciwwskazań do osobistego wykonywania pracy oraz charakteru zajęć, które w zależności od typu gospodarstwa wykonuje wnioskodawca, stało się przyczyną uwzględnienia kasacji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania[277].

Duża grupa listów od osób zainteresowanych uprawnieniami do rolniczej emerytury lub renty dotyczyła kwestii zaliczania okresów pracy najemnej[278].

Przepisy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych obowiązujące do dnia 31.XII.1990 r. przewidywały, że okresy pracy najemnej uwzględniane były wyłącznie przy ustalaniu uprawnień do emerytury lub renty rolniczej, natomiast pozostawały one bez wpływu na wysokość tych świadczeń. Dopiero w myśl przepisów obowiązującej od dnia 1.I.1991 r. ustawy z dnia 20.XII.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników przy ustalaniu wysokości przyznawanych na jej podstawie świadczeń emerytalno-rentowych uwzględnia się m.in. okresy podlegania innemu ubezpieczeniu społecznemu (tj. np. okresy pracy najemnej, prowadzenia działalności gospodarczej itp.). Okresy te uwzględnia się tylko przy ustalaniu wysokości tzw. części składkowej emerytury lub renty. Wskazana ustawa nie przewiduje możliwości przeliczenia według tych zasad świadczeń przyznanych na podstawie przepisów obowiązujących przed jej wejściem w życie. Zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w przypadku wystąpienia okresów ubezpieczenia pracowniczego w stażu zawodowym rolnika, może on wystąpić do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o przyznanie emerytury pracowniczej, w której wysokości będą uwzględnione zarówno okresy podlegania ubezpieczeniu pracowniczemu jak i okresy, od których zależy wysokość części składkowej emerytury rolniczej. Pytania w tym przedmiocie kierowane przez osoby zainteresowane powtarzały się w okresie sprawozdawczym, a zainteresowanych informowano o stanowisku resortu rolnictwa.

---

[277] Wyrokiem z dnia 20.V.1997 r., sygn. akt II UKN 121/97.
[278] Np. RPO/203920/96/III.

W wielu przypadkach osoby zainteresowane skarżyły się na odmowę zaliczenia do uprawnień do wyższych świadczeń okresów pracy w gospodarstwie rolnym rodziców. Organy rentowe w decyzjach odmawiających zaliczenia tych okresów powoływały się na okoliczność, iż w obowiązującym od dnia 1.I.1991 r. stanie prawnym okresy takiej pracy podlegają doliczeniu wyłącznie przy ustaleniu prawa do świadczeń emerytalno-rentowych. Nie mają natomiast wpływu na ich wysokość.

W Sądzie Najwyższym zapadały wyroki korzystne dla zainteresowanych we wszystkich sprawach, w których wnioski o doliczenie pracy w gospodarstwie rolnym zgłoszone zostały do dnia 26.I.1991 r.[279], tj. do dnia ogłoszenia ustawy z dnia 20.XII.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, wprowadzającej w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników niekorzystne zmiany w zakresie zaliczenia pracy w gospodarstwie rolnym z mocą od dnia 1.I.1991 r.[280] W uzasadnieniach wszystkich wyroków Sąd Najwyższy stwierdził, iż mając na uwadze, że data wejścia w życie ustawy z dnia 20.XII.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników wyprzedza datę jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, co nastąpiło dopiero dnia 26.I.1991 r., należy przyjąć, że wnioski zgłoszone do dnia 26.I.1991 r. podlegają rozpoznaniu na podstawie przepisów dotychczasowych. W związku z interwencją Rzecznika[281] Prezes ZUS skierował do wszystkich oddziałów ZUS wytyczne zobowiązujące do przestrzegania ukształtowanego w powyższej sprawie orzecznictwa Sądu Najwyższego[282].

F. Dokumentowanie uprawnień emerytalno-rentowych

RPO otrzymał wiele skarg dotyczących nieprawidłowych praktyk w zakresie dokumentowania uprawnień przysługujących emerytom i rencistom. Dotyczyły one m.in. szeroko stosowanej przez różne organy i instytucje praktyki uznawania ostatniego odcinka wypłaty emerytury (renty) za jedynie wiarygodny dokument poświadczający bycie emerytem (rencistą) i braku harmonizacji między treścią wpisów w legitymacjach ubezpieczeniowych, a treścią przepisów ustaw przyznających uprawnienia. Rzecznik wskazał potrzebę oceny funk-

[279] Np. z inicjatywy RPO – II URN 57/93, II URN 41/94, II URN 44/94, II URN 4/95.
[280] Dz.U. Nr 7, poz. 24 z 1991 r.
[281] RPO/241153/97/III.
[282] Z dnia 3.X.1997 r.

cjonowania rozwiązań w zakresie dokumentowania uprawnień emerytów i rencistów w wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej[283]. Minister odpowiedział[284], że biorąc pod uwagę zarówno duże zróżnicowanie uprawnień, jak i różną rangą przepisów określających te uprawnienia, nie wydaje się możliwe skumulowanie w jednej legitymacji uniwersalnych informacji służących jako dowód do wszystkich pozaubezpieczeniowych uprawnień, tym bardziej, że do oceny istnienia tych uprawnień są powołane organy inne niż ZUS.

Przykładem trudności w dokumentowaniu przez niepełnosprawnych posiadania uprawnień jest również sprawa ulg w abonamencie telefonicznym i uprawnień do otrzymania tekstofonu i wideofonu, omówiona w rozdziale dotyczącym ochrony praw osób niepełnosprawnych.

---

[283] RPO/240912/97/I z dnia 26.V.1997 r.
[284] Pismo z dnia 7.VII.1997 r.

7. Problemy zabezpieczenia i pomocy społecznej

A. Zasiłki przedemerytalne

Rzecznik otrzymał kilkaset skarg od osób pozostających bez pracy i pobierających zasiłek przedemerytalny z rejonów administracyjnych, które utraciły status rejonu zagrożonego szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym. Art. 34j ust. 4 ustawy z dnia 14.XII.1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu[285] stanowi, że w rejonach administracyjnych (gminach), które utraciły taki status, podwyższony (do 160% kwoty zasiłku podstawowego) zasiłek przedemerytalny wypłacany jest do końca roku kalendarzowego następującego po roku, w którym nastąpiła utrata tego statusu. Z tą chwilą zasiłek zmniejsza się do 120% kwoty zasiłku podstawowego. Skarżący w listach do RPO czują się pokrzywdzeni taką sytuacją tym bardziej, że – jak podnoszą – ustawa z dnia 6.XII.1996 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu pozbawiła ich możliwości podejmowania zatrudnienia i innej pracy zarobkowej, nawet w minimalnym wymiarze, ze względu na zawieszenie prawa do zasiłku przedemerytalnego na okres wykonywania zatrudnienia. Poczucie pokrzywdzenia wzmaga również fakt, że od zasiłków przedemerytalnych nie są odprowadzane składki na ubezpieczenie społeczne, co skutkuje zaliczeniem okresów ich pobierania jedynie jako okresów nieskładkowych w rozumieniu przepisów emerytalnych.

Znaczna liczba skarg w tym zakresie[286] spowodowała, że Rzecznik poinformował[287] o skali zjawiska Przewodniczącego Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i przedstawił do wykorzystania poselskiego dwie zbiorowe skargi, podpisane łącznie przez przeszło 500 osób pobierających zasiłki przedemerytalne. Przewodniczący przesłał je Podsekreta-

---

[285] Dz.U. z 1997 r., Nr 25, poz. 128 ze zm.

[286] Przede wszystkim z rejonów Inowrocławia, Aleksandrowa Kujawskiego, Rypina, które od 1.VII.1996 r. utraciły status wysokiego bezrobocia strukturalnego.

[287] RPO/268097/98/VIII z 26.II.1998 r.

rzowi Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej z prośbą o rozważenie możliwości uwzględnienia.

Dużą liczbę skarg wywołuje też przepis art. 37j ust. 5 ustawy ograniczający możliwość otrzymywania podwyższonego zasiłku przedemerytalnego jedynie do osób, z którymi rozwiązano stosunek pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy w wyniku jednorazowego (lub w okresie nie dłuższym niż 3 miesiące) zmniejszenia zatrudnienia o co najmniej 100 pracowników po dniu 1.VII.1996 r. Skarżący się kwestionują zasadność tego przepisu w kontekście konstytucyjnej zasady równości wobec prawa i braku możliwości podejmowania zatrudnienia bez konieczności zawieszania prawa do zasiłku przedemerytalnego. W odpowiedzi na wystąpienie Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej poinformował[288], że zgodnie z ust. 4 art. 37j ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, w przypadku utraty statusu rejonu zagrożonego szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym „przepisy ust. 3 stosuje się do końca następnego roku kalendarzowego następującego po roku, w którym nastąpiła utrata tego statusu". Oznacza to, że w przypadku utraty statusu rejonu zagrożonego szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym np. w 1996 r., osoby spełniające wówczas warunki do otrzymania podwyższonego (160%) zasiłku przedemerytalnego nabywają jeszcze do niego prawo, jeżeli zarejestrują się w urzędzie pracy do 31.XII.1997 r. Natomiast osoby, które nabyły przed 31.XII.1997 r. prawo do podwyższonego zasiłku przedemerytalnego, zachowują je aż do czasu nabycia prawa do emerytury, chyba że z powodów od siebie zależnych utraciły prawo do tego zasiłku. Stanowisko Ministra przekazane zostało Prezesowi Krajowego Urzędu Pracy oraz dyrektorom wojewódzkich urzędów pracy.

Skargi na niedopuszczalność podejmowania zatrudnienia w okresie pobierania zasiłków przedemerytalnych spowodowały wystąpienie Rzecznika do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej o zbadanie zasadności rozwiązań w tym zakresie[289]. W odpowiedzi[290] adresat poinformował, że (przyjęty 24.III.1998 r. przez Radę Ministrów) projekt ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu przewiduje m.in. możliwość pobierania zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego i równoczesnego osiągania dochodów podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych z innego tytułu, niż zatrudnienie lub inna praca zarobkowa,

---

[288] W dniu 30.III.1998 r.
[289] RPO/268271/98/VIII z 5.III.1998 r.
[290] Z dnia 23.III.1998 r.

w wysokości nie przekraczającej połowy najniższego wynagrodzenia. Nie przewiduje on natomiast możliwości pobierania wskazanych świadczeń przy podjęciu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej.

Trzecia najliczniejsza grupa skarg związana jest z regulacją art. 8 ust. 7 ustawy z dnia 6.XII.1996 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Zgodnie z tym przepisem do okresu, od którego zależy nabycie prawa do zasiłku przedemerytalnego zalicza się okresy zatrudnienia, innej pracy zarobkowej i prowadzenia pozarolniczej działalności przed dniem 1.I.1997 r. tylko w przypadku, jeżeli w tym okresie podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne lub zaopatrzenie emerytalne i Fundusz Pracy stanowiła kwota wynosząca co najmniej połowę najniższego wynagrodzenia miesięcznie.

Analizując napływające skargi w świetle obowiązujących i projektowanych zmian regulacji świadczenia przedemerytalnego i zasiłku przedemerytalnego, Rzecznik stwierdził potrzebę jej dalszej modyfikacji w celu bardziej efektywnego zabezpieczenia dochodów osób bezrobotnych o relatywnie długim stażu pracy do czasu uzyskania przez nie uprawnień emerytalnych. W wystąpieniu z dnia 10.IV.1998 r. do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej[291] Rzecznik wskazał przede wszystkim na potrzebę podniesienia wysokości zasiłku przedemerytalnego i ewentualnie związania jego wysokości z dochodem z okresu zatrudnienia dla posiadających dłuższy staż pracy (staż zasiłkowy), przyjęcia zasad waloryzacji jak świadczeń emerytalno-rentowych i złagodzenia zasad zawieszania świadczeń przedemerytalnych. W ocenie RPO oba rodzaje świadczeń powinny mieć charakter prawny zbliżony do świadczeń z ubezpieczenia społecznego. W odpowiedzi[292] Minister wyraził pogląd, że do zasiłków i świadczeń przedemerytalnych nie powinny być stosowane analogiczne zasady jak do emerytur. Jednak w najbliższych dniach Sejmowa Komisja Polityki Społecznej pracować będzie nad rządowym i poselskim projektami nowelizacji ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, zawierającymi także szereg propozycji dotyczących zasiłków przedemerytalnych i świadczeń przedemerytalnych. Rozpatrywany będzie także nowy (z dnia 20.III. b.r.) poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, proponujący przywrócenie prawa do wcześniejszej emerytury pracownikom zwalnianym z przyczyn dotyczących zakładu pracy, posiadającym długie okresy zatrudnienia.

---

[291] RPO/234318/97/III
[292] Z dnia 4.V.1998 r.

B. Zasiłki rodzinne

Zmiana ustawy z dnia 1.XII.1994 r. o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych[293], dokonana ustawą z dnia 27.VI.1997 r.[294], zaostrzającą warunki nabywania uprawnień, budzi nadal krytykę osób najbiedniejszych i średniozamożnych. Skargi dotyczą głównie odmów przyznania zasiłku rodzinnego z uwagi na przekroczenie ustalonego w przepisach kryterium dochodowego oraz nierównego traktowania obywateli i rodzin poprzez nieuzasadnione zróżnicowanie pojęcia dochodu, w zależności od źródła utrzymania dorosłych członków rodziny. Osoby utrzymujące się z pracy najemnej oraz emeryci i renciści skarżą się na nisko ustawiony próg dochodowy. Osoby pracujące na własny rachunek zarzucają, że o prawie do zasiłków rodzinnych członków ich rodziny decydują nie realnie osiągane dochody, lecz przewidziane w ustawie hipotetyczne dochody z działalności gospodarczej. Podważają rzetelność przyjętych ustawowo założeń, że miesięczny dochód z dwóch hektarów przeliczeniowych równa się połowie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, natomiast miesięczny dochód z działalności pozarolniczej kształtuje się na poziomie 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (art. 3 ust. 3 w brzmieniu wprowadzonym ustawą z dnia 27.VI.1997 r.).[295] Rolnicy indywidualni i osoby trudniące się działalnością gospodarczą oceniają takie rozwiązania, jako naruszające zasadę równości.

Zainteresowani w skargach do Rzecznika domagają się ponownego zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego nowego systemu zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych. Mimo wejścia w życie Konstytucji z 2.IV.1997 r. wniosek taki, w ocenie RPO, nie miałby szans powodzenia z uwagi na treść orzeczenia Trybunału z dnia 25.II.1997 r.[296] rozstrzygającego pierwszy wniosek Rzecznika w tym przedmiocie. Trybunał dopuścił bowiem możliwość modyfikowania przez ustawodawcę uprzednio nabytych uprawnień w sferze socjalnej, a orzekał w zakresie zmian systemowych w zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych wprowadzonych od 1.III.1995 r. Dalsze zmiany ustawodawcze, które nastąpiły po tej dacie, w tym wprowadzone w 1997 r., nie odstąpiły od przyjętego systemu zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych obowią-

---

[293] Dz.U. z 1995 r. Nr 4, poz. 17 i Nr 138, poz. 681.
[294] Dz.U. Nr 93, poz. 569.
[295] W zw. z § 31 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29.I.1990 r. w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne – Dz.U. z 1993 r., Nr 68, poz. 330 ze zm.
[296] Sygn. akt K.21/97.

zującego od 1.III.1995 r. Kwestionowanie zatem przed Trybunałem przedmiotu, który był już objęty jego merytorycznym rozpoznaniem nie znajdowałoby uzasadnienia.

C. Zasiłki pielęgnacyjne

W informacjach prasowych[297] pojawił się pogląd o braku synchronizacji pomiędzy art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 1.XII.1994 r. o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych, a § 15 rozporządzenia wykonawczego Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 31.I.1995 r. w sprawie określenia wzorów dokumentów i rodzaju innych dowodów niezbędnych do ustalenia prawa do zasiłku rodzinnego oraz szczegółowych zasad i trybu wypłaty zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych[298].

Art. 28 ust. 1 ustawy stanowi, że zasiłek rodzinny lub pielęgnacyjny wypłaca się poczynając od miesiąca kalendarzowego, od którego ustalono prawo do zasiłku. Według zaś § 15 powołanego rozporządzenia prawo do zasiłku rodzinnego lub pielęgnacyjnego ustala się od miesiąca kalendarzowego, w którym zgłoszono wniosek. Zestawienie obu przepisów prowadzi do wniosku, że zamiarem ustawodawcy było określenie, kiedy ma nastąpić wypłata zasiłków: poczynając od miesiąca kalendarzowego, od którego ustalono prawo do zasiłku. Przepis § 15 rozporządzenia wiąże kwestię ustalenia prawa do zasiłku z faktem zgłoszenia wniosku o to świadczenie.

Sugerując, iż nabycie prawa do zasiłku pielęgnacyjnego oraz jego wypłata winny zbiegać się z datą ukończenia 75 roku życia bez względu na to, jak długo osoba zainteresowana pozostawała w zwłoce ze złożeniem wniosku po osiągnięciu wymaganego wieku, Rzecznik zwrócił się o zajęcie stanowiska do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej[299], który w odpowiedzi[300] poinformował, że ustawa z dnia 1.XII.1994 r. w art. 16 ust. 1 przesądziła o tym, iż nabycie prawa do zasiłku może nastąpić od daty zgłoszenia wniosku. Stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy[301] zasiłek rodzinny i pielęgnacyjny wypłaca się poczynając od miesiąca kalendarzowego, w którym powstało prawo do

---

[297] „Rzeczpospolita" z dnia 15.IV.1997 r. – notatka pt. „Z pokrzywdzeniem starszych".
[298] Dz.U. Nr 12, poz. 58.
[299] RPO/249024/97/III z dnia 18.VI.1997 r.
[300] Z dnia 8.VII.1997 r.
[301] W brzmieniu ustawy zmieniającej z dnia 27.VI.1997 r. – Dz.U. Nr 93, poz. 569.

zasiłku, jednak za okres nie dłuższy niż jeden miesiąc wstecz od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek. Zmiana ta weszła w życie z dniem 1.IX.1997 r.

W rozdziale dotyczącym ochrony praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych omówiony został problem niewłaściwej interpretacji przepisów o zasiłkach pielęgnacyjnych, dokonywanej przez organ rentowy resortu spraw wewnętrznych.

D. Podstawowe grupy skarg z zakresu pomocy społecznej

Indywidualne skargi związane ze świadczeniami z ustawy z dnia 29.XI.1990 r. o pomocy społecznej[302] odnosiły się głównie do:

- odmowy przyznania zasiłków (stałych i stałych wyrównawczych, okresowych i celowych) z pomocy społecznej z uwagi na niskie i sztywno ustalone kryteria dochodowe,
- niskiej wysokości przyznawanych świadczeń, niewystarczających na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych,
- wliczania do dochodu zasiłku pielęgnacyjnego przysługującego osobie, która ukończyła 75 lat życia lub która legitymuje się orzeczeniem o braku zdolności do samodzielnej egzystencji (według poprzednio obowiązujących przepisów – zaliczonej do I grupy inwalidów), a pobiera stały zasiłek z pomocy społecznej – co w konsekwencji powoduje, że taka osoba nie otrzymuje pełnego zasiłku pielęgnacyjnego (np. z powodu przekroczenia kryterium dochodowego) lub pełnego przyznanego uprzednio zasiłku stałego,
- pogorszenia sytuacji prawnej osób przebywających w domach pomocy społecznej w związku z przepisem art. 14[a] ustawy z dnia 27.VI.1997 r. o zmianie ustawy o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych, poprzez wprowadzenie zasady, iż zasiłek pielęgnacyjny im nie przysługuje,
- funkcjonowania gwarantowanych zasiłków okresowych, gdyż stosowanie w tym przedmiocie przepisów o pomocy społecznej pogorszyło sytuację osób samotnie wychowujących dzieci w porównaniu do przepisów ustawy z dnia 14.XII.1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.

---

[302] Dz.U. z 1993 r. Nr 13, poz. 60 ze zm.

Granica wysokości dochodu uprawniającego do świadczeń z pomocy społecznej, mimo że jest okresowo podwyższana i zróżnicowana w zależności od liczby osób w rodzinie, została ustalona na bardzo niskim poziomie. Nieznaczne jej przekroczenie powoduje odmowę przyznania świadczeń z pomocy społecznej. Jedyny wyjątek od tej zasady, przewidziany w art. 31[a] ustawy o pomocy społecznej, pozwalający na przyznanie bezzwrotnego specjalnego zasiłku okresowego lub celowego osobie lub rodzinie nie spełniającym kryteriów dochodowych, w praktyce ośrodków pomocy społecznej raczej nie występuje. Ośrodki te powołują się na ciągły brak funduszy, co wywołuje ten skutek, że wszystkie świadczenia, z wyjątkiem ustalonych w sztywnej, ustawowej wysokości, wypłacane są w kwotach możliwie najniższych.

Praktyczne stosowanie art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 29.XI.1990 r. o pomocy społecznej w odniesieniu do zasiłków okresowych sprowadza się do wydawania decyzji o charakterze uznaniowym, co umożliwia sformułowanie tego przepisu, które dopuszcza również ewentualność odmowy przyznania zasiłku z powodu braku środków finansowych na ten cel.

Pozbawienie osób przebywających w domach pomocy społecznej zasiłku pielęgnacyjnego uzależnionego od osiągnięcia wieku 75 lat lub znacznego stopnia bezradności jest krytykowane przez zainteresowanych, ponieważ świadczenie to posiada charakter zdecydowanie zindywidualizowany i służący w skromnym tylko zakresie uzupełnieniu potrzeb życiowych.

Niekorzystnie też w odczuciu zainteresowanych uregulowana została w ustawie o pomocy społecznej kwestia gwarantowanego zasiłku okresowego w razie utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych i wychowywania w tym czasie co najmniej jednego dziecka. Zasiłek przysługuje do dnia ukończenia szkoły podstawowej, nie dłużej jednak niż do 15 roku życia, przy czym jeżeli osoba uprawniona wystąpiła z wnioskiem o jego wypłatę nie później niż w terminie 30 dni od dnia ustania prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Dla zainteresowanych – głównie kobiet wychowujących dzieci w rejonach o dużym stopniu bezrobocia – tego rodzaju sytuacja nie stwarza możliwości osiągania w sposób ciągły niezbędnych środków na utrzymanie. Osoby takie stają się stałymi petentami ośrodków pomocy społecznej, domagając się innego rodzaju zasiłków, których często nie otrzymują, albo dostają w znikomej wysokości (np. 30 zł na zakup węgla na zimę).

Stosunkowo mało było skarg do Rzecznika od osób poszkodowanych skutkami powodzi, a te które wpłynęły, nie sygnalizowały szczególnych problemów.

8. Realizacja prawa do ochrony zdrowia

A. Utrudnienia w dostępie do świadczeń zdrowotnych

Przedmiotem wielu listów obywateli jest naruszanie zasady powszechności i równości dostępu do świadczeń zdrowotnych i innych usług publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Utrudnienie w dostępie do świadczeń ze względów organizacyjnych związane jest zwykle z rejonizacją świadczeń, udzielaniem świadczeń wyłącznie na podstawie skierowań, godzinami przyjęć, ograniczeniami liczby przyjmowanych pacjentów, utrudnionymi dojazdami pacjentów do zakładów opieki zdrowotnej, a także wprowadzeniem instytucji zasady udzielania świadczeń specjalistycznych na skierowanie lekarza rodzinnego.

Najistotniejszym utrudnieniem są przede wszystkim kolejki do leczenia specjalistycznego, bardzo kosztownego (np. dializoterapia, operacje na otwartym sercu, przeszczepianie narządów), z wykorzystaniem drogich leczniczych środków technicznych, badań diagnostycznych wysokospecjalistycznych, leczenia stomatologicznego i protetycznego, świadczeń z zakresu lecznictwa poszpitalnego (np. uzdrowiskowego)[303]. Nawet pacjenci z chorobami nowotworowymi przez kilka miesięcy oczekują na zlecone im przez lekarzy działania terapeutyczne (np. w Centrum Onkologii w Warszawie). W tej ostatniej sprawie Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej[304] z prośbą o zbadanie sprawy oraz o informacje o działaniach doraźnych i długofalowych podjętych w celu eliminacji istniejących nieprawidłowości, stwarzających istotne zagrożenia dla zdrowia i życia pacjentów. W odpowiedzi[305] Minister wskazał przyczyny tego stanu rzeczy, sprowadzające się głównie do braku środków finansowych na podjęcie oczekiwanych działań w sprawie zwiększenia dostępu do le-

---

[303] Np. RPO/263285/97/I, RPO/271936/98/I, RPO/255823/97/I, RPO/266221/98/I, RPO/251338/97/I, RPO/251449/97/I, RPO/251926/97/I.

[304] RPO/249407/97/I z 20.VI.1997 r.

[305] Pismo z dnia 20.VIII.1997 r.

czenia onkologicznego i realizacji „Narodowego Programu Chorób Nowotworowych". Dotychczasowe działania resortu zdrowia mogą się tylko nieznacznie przyczynić do poprawy obecnej sytuacji.

W ustalaniu kolejności świadczeń występują różne nieprawidłowości, sprowadzające się do nierzetelnej, nieopartej na kryteriach medycznych procedury ustalającej dostęp do świadczeń w sytuacji ograniczonych możliwości ich udzielenia. Niejasne są zasady odmów, przyjęć i ustalania kolejek w przypadku przyjęć do szpitala oraz w przypadku niektórych porad ambulatoryjnych i badań diagnostycznych. Często pacjentów kieruje się do odpłatnego udzielania świadczenia, bez uprzedniego przedstawienia możliwości bezpłatnej realizacji prawa do świadczeń.

Na przykładzie korespondencji dotyczącej ograniczeń w zakresie dostępu obywateli do zabiegów wszczepienia stentu, Biuro RPO wystąpiło do Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej[306] zwracając się o szczegółowe wyjaśnienie problemu i podjęcie działań w kierunku wyeliminowania istniejących nieprawidłowości w klinikach akademii medycznych i resortowych instytutach naukowo-badawczych. Odpowiedź Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej[307] nie zawierała oczekiwanych informacji, sprowadzając się do potwierdzenia ograniczeń w dostępie do świadczeń ze względu na trudności finansowe ochrony zdrowia oraz powołania się na reformę służby zdrowia, która ma usunąć istniejące obecnie nieprawidłowości. W tej sytuacji Biuro RPO ponownie zwróciło się do resortu[308], podkreślając iż istnieje stan naruszenia obowiązującego prawa. Rzecznik oczekuje na odpowiedź.

O utrudnieniu w dostępie do świadczeń można mówić w przypadku ograniczeń korzystania tzw. cywili z resortowych zakładów opieki zdrowotnej oraz w sytuacji wprowadzania w zakładach opieki zdrowotnej tzw. usług ponadstandardowych (np. organizowania na oddziałach położniczych „enklaw dobrego rodzenia" dla wybranych pacjentek i za opłatą). Utrudnienie w dostępie do świadczeń sygnalizowano Rzecznikowi również w przypadku zmian zasad udzielania świadczeń[309], czasowego wyboru innego niż rejonowy zakładu opieki zdrowotnej[310], zmiany zakresu świadczeń i kręgu obywateli objętych świadczeniami danego zakładu (np. przypadki ograniczania lub pozbawiania uprawnień do korzystania ze świadczeń przychodni dla

[306] RPO/255823/97/I z 13.II.1998 r.
[307] Pismo z dnia 27.II.1998 r.
[308] RPO/255823/97/I z 23.III.1998 r.
[309] Np. RPO/242182/97/I, RPO/267864/98/I.
[310] Np. RPO/264309/97/I.

szkół wyższych lub przychodni zakładowej osób, które przeszły na emeryturę lub rentę[311]), czasowego pobytu na terenie działania danego publicznego zakładu opieki zdrowotnej (np. studentów)[312], a także zaostrzenia formy protestu lekarzy (strajk anestezjologów)[313].

Powodem zaniepokojenia Rzecznika jest również utrudniony dostęp obywateli do leczenia kardiologicznego, w szczególności w godzinach nocnych oraz w soboty, niedziele i święta, kiedy nie funkcjonują niektóre specjalistyczne komórki organizacyjne udzielające takich świadczeń. Powołując się na indywidualną skargę dotyczącą Instytutu Kardiologii w Warszawie, Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej[314] z prośbą o szczegółowe zbadanie sprawy. Ponieważ Minister[315] nie wyjaśnił problemu postępowania leczniczego prowadzonego w Instytucie Kardiologii (zgonu pacjenta), o którego zbadanie zwrócił się Rzecznik, ani nie przedstawił informacji na temat zasad dostępu obywateli do leczenia kardiologicznego zarówno w sytuacjach nagłych, jak i w przypadku chorób przewlekłych, Rzecznik wystąpił ponownie, oczekując wyczerpującego wyjaśnienia powyższych problemów [316].

Komitet Obrony Praw Osób Niepełnosprawnych Stowarzyszenia na Rzecz Niepełnosprawnych SPES w Katowicach wystąpił do Rzecznika w sprawie implantów kręgosłupowych, zakupywanych w drodze przetargów przez Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej do stosowania przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Z przekazanych przez Komitet materiałów wynikało, iż implanty nie spełniają dostatecznych wymogów jakościowych i mogą w organiźmie chorego korodować, a także nie posiadają żadnej cechy fabrycznej umożliwiającej identyfikację wyrobu. Zdaniem Rzecznika, wyrażonym w wystąpieniu do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej[317], dopuszczenie do stosowania materiałów medycznych i leczniczych środków technicznych o niedostatecznej jakości, bez wymaganego oznakowania, bez zachowania obowiązujących norm, atestów i znaków bezpieczeństwa nie daje się pogodzić z obowiązującymi przepisami. Zastosowanie niewłaściwych implantów prowadzi do powikłań pooperacyjnych i konieczności ponownej operacji. Sytuacja ta może być również powodem uzasadnionych

---

[311] Np. RPO/263999/97/I, RPO/269864/98/I.
[312] Np. RPO/273696/98/I.
[313] M.in. RPO/247163/97/I, RPO/260757/97/I, RPO/260848/97/I, RPO/261816/97/I, RPO/261943/97/I, RPO/262369/97/I.
[314] RPO/264344/97/I z 30.I.1998 r.
[315] Pismo z dnia 13.III.1998 r.
[316] RPO/264344/97/I z 25.III.1998 r.
[317] RPO/255279/97/I z 15.XII.1997 r.

roszczeń pacjentów. Za szczególnie istotne Rzecznik uznał wyjaśnienie kwestii dopuszczenia do stosowania implantów, ich badań i znaków bezpieczeństwa, przeprowadzenia przetargu, a także skali i rodzaju występujących powikłań związanych z ich zastosowaniem. Minister nie udzielił wyczerpującej odpowiedzi w tej sprawie bezpośrednio po wystąpieniu Rzecznika[318]. Dopiero po kontroli NIK, Rzecznik otrzymał wyjaśnienie[319], że implanty tytanowe nieposiadające świadectwa rejestracji, przekazane zostały do klinik akademii medycznych celem prowadzenia badań naukowych. Powołana została komisja dla pełnej analizy problemu oraz podjęcia działań doraźnych mających na celu wyeliminowanie ze stosowania implantów nie posiadających świadectw rejestracyjnych. Rzecznik będzie nadal śledził tę sprawę.

Trudności finansowe służby zdrowia są również przyczyną wielu zaniedbań w zakresie dostosowania zakładów do ustalonych wymagań sanitarno-fachowych[320]. Do Rzecznika wpływa wiele listów obywateli w sprawie zakażenia (głównie podczas hospitalizacji) i możliwości uzyskania z tego tytułu odszkodowania. Zdecydowana większość listów dotyczyła zakażenia żółtaczką zakaźną[321]. Kilkadziesiąt skarg dotyczyło niewłaściwego diagnozowania i leczenia[322]. Wzrosła liczba skarg na nieprawidłowe działania organów samorządu zawodowego w postępowaniach o stwierdzenie odpowiedzialności zawodowej lekarzy (przewlekłość, nierzetelność)[323], a także na trudności w uzyskaniu odszkodowań z tytułu błędów i zaniedbań w leczeniu[324].

B. Naruszenie prawa do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych

Zła sytuacja finansowa służby zdrowia przyczynia się do podejmowania szeregu działań mających na celu pozyskanie dodatkowych

---

[318] Pismo z dnia 31.I.1998 r.
[319] Pismo z dnia 25.II.1998 r.
[320] Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 21.IX.1992 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładu opieki zdrowotnej – Dz.U. Nr 74, poz. 366, ze zm.
[321] Np. RPO/249632/97/I, RPO/257640/97/I, RPO/259053/97/I, RPO/262853/97/I, RPO/265363/98/I, RPO/266727/98/I, RPO/267379/98/I, RPO/267781/98/I, RPO/270696/98/I.
[322] Np. RPO/259802/97/I, RPO/261269/97/I, RPO/263734/97/I.
[323] Np. RPO/266878/98/I, RPO/270063/98/I, RPO/271239/98/I.
[324] M.in. RPO/252353/97/I, RPO/252856/97/I, RPO/251529/97/I.

środków finansowych na działalność statutową publicznych zakładów opieki zdrowotnej, w tym w formie niedopuszczalnych prawem praktyk. Naruszenie prawa w tym zakresie nie tylko ma nadal miejsce, ale staje się powszechną praktyką publicznych zakładów pomimo, iż Rzecznik wypowiadał się na ten temat wielokrotnie, wskazując na niedopuszczalność działań tego rodzaju. Kolejni Ministrowie Zdrowia i Opieki Społecznej podzielali wprawdzie stanowisko Rzecznika, ale nie doprowadzili do zaprzestania tego rodzaju praktyk[325].

W opiece ambulatoryjnej najczęściej pobierano opłaty za wykonanie niektórych badań diagnostycznych, np. na skierowanie lekarza spoza rejonu, za badania wysokospecjalistyczne[326], a także za szczepienia ochronne przysługujące bezpłatnie[327]. Pobieranie opłat od pacjentów ma również miejsce w przypadku wykonywania badań przez stacje sanitarno-epidemiologiczne[328], pomimo iż osoba uprawniona nie może zostać obciążona kosztami realizacji świadczeń udzielanych przez te stacje w drodze umów zawieranych z publicznymi zakładami opieki zdrowotnej.

Naruszenie prawa do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych przejawiało się też w praktyce pobierania od osób ubezpieczonych opłat za badania diagnostyczne oraz zabiegi ambulatoryjne i fizykoterapeutyczne, zlecone przez lekarzy pracujących prywatnie[329]. Pobieranie tych opłat następowało na podstawie wytycznych Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej, a nowela ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, która weszła w życie z dniem 5.XII.1997 r.[330], usankcjonowała tę praktykę.

Pomimo ustawowych gwarancji bezpłatnej opieki zdrowotnej oraz obowiązków w tym zakresie publicznych zakładów opieki zdrowotnej osoby uprawnione ponoszą, w różnej formie, część kosztów związanych z hospitalizacją. Publiczne szpitale nadal stosują praktyki wymuszania dostarczenia przez uprawnionych pacjentów i ich rodziny koniecznych do leczenia szpitalnego leków, artykułów sanitarnych i sprzętu jednorazowego użytku oraz innych materiałów i środków medycznych i leczniczych środków technicznych[331]. Rzecznik wielokrotnie zwracał uwagę na bezprawność takiego działania.

---

[325] Zob. np. Sprawozdanie RPO ..., str. 124–126.
[326] Np. RPO/236802/97/I, RPO/256222/97/I, RPO/266727/97/I, RPO/272051/97/I.
[327] Np. RPO/264121/97/I.
[328] M.in. RPO/257716/97/I.
[329] M.in. RPO/243240/97/I, RPO/250377/97/I, RPO/257596/97/I, RPO/266991/98/I.
[330] Por. art. 15 ustawy z dnia 20.VI.1997 r. o zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej – Dz.U. Nr 104, poz. 661.
[331] Np. RPO/261499/97/I, RPO/268347/98/I.

Z listów obywateli wynika, iż nagminnie uzależnia się założenie endoprotezy od jej dostarczenia przez pacjenta, bądź instytucję (np. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych)[332]. W okresie sprawozdawczym, w związku z sygnałami obywateli, Biuro RPO wystąpiło w tej sprawie m.in. do Lekarza Wojewódzkiego w Tarnowie[333] oraz do Ministerstwa Obrony Narodowej[334]. Z nadesłanego przez MON wyjaśnienia[335] wynika, iż do szpitali wojskowych zgłaszają się osoby nieuprawnione do wojskowej pomocy medycznej i deklarują chęć pokrycia części kosztów leczenia. Ministerstwo zapewniło jednakże o dokonaniu zwrotu kosztów zakupu endoprotezy dla wnoszącego skargę. Bezprawne pobieranie opłat ma również miejsce w przypadku wykonania zabiegów połączonych z zastosowaniem drogich środków medycznych (np. stentów przy zabiegu rewaskularyzacji).

Odpłatność za świadczenia zdrowotne ma niejednokrotnie ukryty charakter. Sytuacja taka występuje np. w przypadku prowadzenia na bazie publicznych zakładów opieki zdrowotnej prywatnej działalności medycznej oraz kierowania uprawnionych obywateli do prywatnych usług. Niejednokrotnie działająca w publicznym zakładzie fundacja lub spółka staje się „przykrywką" do pobierania nieformalnych opłat od pacjentów za świadczenia udzielane np. poza godzinami statutowej działalności zakładu. Działania takie i niedozwolone prawem praktyki, a także inne przykłady „wspomagania" prywatnej działalności przez publiczną służbę zdrowia (np. wykorzystywanie przez lekarzy prowadzących prywatną praktykę publicznych zakładów opieki zdrowotnej do diagnozowania i leczenia swoich pacjentów), prowadzą do ograniczania praw obywateli do świadczeń publicznych zakładów opieki zdrowotnej i przerzucania kosztów świadczeń na pacjentów. Rzecznik na zjawiska te zwracał uwagę w wystąpieniach do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej[336] podkreślając, że dotyczą one coraz większej liczby publicznych zakładów opieki zdrowotnej i prosząc o podjęcie zdecydowanych działań w kierunku wyraźnego oddzielenia działalności prywatnej od świadczeń udzielanych przez te zakłady.

Z listów obywateli wynika również, iż publiczne zakłady opieki zdrowotnej niejednokrotnie, w sposób nieformalny, kierują uprawnio-

---

[332] Np. RPO/239242/97/I, RPO/239179/97/I, RPO/260720/97/I, RPO/268546/97/I, RPO/269553/98/I.
[333] Pismo z dnia 26.II.1998 r. – RPO/268546/98/I i RPO/269553/98/I.
[334] Pismo z dnia 7.III.1997 r. – RPO/239179/97/I.
[335] Pismo z dnia 25.IV.1997 r.
[336] RPO/235632/97/I z kwietnia 1997 r. i ponownie – z dnia 10.IV.1998 r.

nych obywateli do prywatnej działalności medycznej[337], a nawet pracownicy (lekarze) tych zakładów prowadzą na jego terenie prywatną działalność gospodarczą, polegającą np. na komisowej sprzedaży materiałów medycznych o podwyższonym standarcie (np. opatrunków gipsowych), czy sprzedaży aparatów słuchowych[338].

Rzecznik mając na uwadze prawa obywateli będzie nadal wskazywał na nieprawidłowości w omówionych kwestiach i podejmował indywidualne interwencje.

C. Dostęp do leków, artykułów sanitarnych i środków pomocniczych

Trudności finansowe służby zdrowia są również przyczyną ograniczania dotychczasowych uprawnień obywateli do leków i artykułów sanitarnych. Dostęp do leków jest przedmiotem licznych skarg do Rzecznika. Głównie emeryci i renciści podnoszą problem cen leków (limitów) oraz ograniczeń w ulgowych uprawnieniach do leków[339]. Skarżą się również na trudności z ustaleniem ceny leku. Honorowi dawcy krwi podnoszą problem ograniczania ich uprawnień do bezpłatnych leków[340]. Szereg listów dotyczy próśb o rozszerzenie katalogu schorzeń uprawniających do ulgowego nabywania niektórych leków oraz przyznania bezpłatnych leków emerytom, rencistom oraz kombatantom[341]. Z listów wynika, iż względy finansowe są niejednokrotnie powodem rezygnacji z wykupienia leków. Funkcjonujący obecnie system pomocy[342] nieznacznie tylko łagodzi te trudności.

Z listów obywateli wynika również, iż mimo podejmowanych działań nadal występują trudności w dostępie do niektórych bardzo drogich leków np. Interferonu, Ceredase[343].

---

[337] Np. RPO/260258/97/I, RPO/249560/97/I, RPO/261199/97/I, RPO/263413/97/I, RPO/271818/98/I.

[338] Np. RPO/261171/97/I, RPO/261199/97/I.

[339] Np. RPO/242801/97/I, RPO/249181/97/I, RPO/249422/97/I, RPO/249425/97/I, RPO/261266/97/I, RPO/270478/98/I.

[340] Np. RPO/258026/97/I.

[341] M.in. RPO/242714/97/I, RPO/243165/97/I, RPO/244547/97/I, RPO/247726/97/I, RPO/261266/97/I, RPO/261791/97/I, RPO/263888/97/I, RPO/270478/98/I.

[342] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4.II.1997 r. w sprawie rządowego programu systemowej pomocy finansowej na zakup leków, środków antykoncepcyjnych i artykułów sanitarnych oraz szczegółowych zasad, warunków i trybu przyznawania tej pomocy – Dz.U. Nr 14, poz. 73.

[343] Np. RPO/254747/97/I, RPO/262469/97/I.

Rzecznik wystąpił do Dyrektora Centralnego Zarządu Służby Zdrowia MSWiA[344] w sprawie dostępu do leczenia drogimi środkami farmaceutycznymi. Ze skarg kierowanych do RPO wynika bowiem, że stosowane są ograniczenia dostarczania takich leków podczas hospitalizacji na rzecz ordynowania ich w trybie poszpitalnym, a zatem na koszt osoby uprawnionej. Rzecznik wskazał ponadto, że część tych środków znajduje się w wykazie środków i materiałów stosowanych wyłącznie w lecznictwie zamkniętym. Zastępca Dyrektora Zarządu w udzielonej odpowiedzi[345] stwierdził, że „zgodnie z obowiązującymi przepisami pacjenci otrzymują Interferon bezpłatnie jedynie w warunkach hospitalizacji". Poinformował również o wysłaniu do podległych MSWiA jednostek służby zdrowia przypomnienie zasad dostępu osób uprawnionych do świadczeń służby zdrowia resortu spraw wewnętrznych i administracji.

W sprawie wystawiania pacjentom hospitalizowanym recept na leki do realizacji w aptekach otwartych, pobierania opłat za środki farmaceutyczne niezbędne do przeprowadzenia badań diagnostycznych i wystawiania recept na te środki do realizacji na koszt pacjenta Rzecznik wystąpił do Dyrektora Instytutu Onkologii w Warszawie[346]. Dyrektor[347] potwierdził, że w przychodni przyszpitalnej stosuje się leki, w które zaopatrują się chorzy w aptekach otwartych. Natomiast apteka szpitalna, na podstawie pism Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, wydaje za pełną odpłatnością pacjentom ambulatoryjnym niektóre leki przeznaczone do stosowania w warunkach szpitalnych. W tej sytuacji Rzecznik wystąpił do Ministra[348] wskazując, że ordynowanie środków przeznaczonych do stosowania wyłącznie w lecznictwie zamkniętym na recepty do realizacji w aptekach otwartych zmusza pacjentów do nielegalnego ich pozyskiwania z innych szpitali. Zastępca Dyrektora Departamentu MZiOS w nadesłanym Rzecznikowi wyjaśnieniu[349] ograniczył się w zasadzie do stwierdzenia, iż „sygnalizowane nieprawidłowości nie są zamierzonym naruszeniem prawa, ale mają charakter incydentalny, wymuszony sytuacją ekonomiczną placówki". W tym stanie rzeczy RPO ponownie zwrócił się do Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej[350].

---

[344] RPO/262469/97/I z 15.XII.1997 r.
[345] Pismo z dnia 7.I.1998 r.
[346] RPO/268347/98/I z 12.II.1998 r.
[347] Pismo z dnia 25.II.1998 r.
[348] RPO/268347/98/I z 9.III.1998 r.
[349] Pismo z dnia 12.III.1998 r.
[350] Pismo z dnia 24.III.1998 r. do Dyrektora Gabinetu Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej.

Ograniczenia w dostępie do przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych przejawiają się głównie w istnieniu kolejek do przyznania niektórych przedmiotów i środków, bądź w zaniechaniu (ograniczeniu) bezpłatnego ich wydawania (np. okularów, pieluchomajtek). Utrudnienie w dostępie do pieluchomajtek wynika również z rozbieżności stanowisk niektórych wojewodów i gmin (np. województwa katowickiego) co do finansowania przez gminy ich przydziału osobom uprawnionym, które prowadzą zakłady opieki zdrowotnej. W opinii prezydentów miast zadanie to spoczywa w dalszym ciągu na wojewodzie w odniesieniu do wszystkich mieszkańców województwa. Należy mieć nadzieję, że ostatnia zmiana obwieszczenia w sprawie ustalenia wykazu typowych środków pomocniczych[351], sprowadzająca się m.in. do szczegółowego ustalenia kryteriów przyznawania pieluchomajtek, przyczyni się do skuteczniejszego zaspokojenia potrzeb osób niepełnosprawnych.

D. Wady regulacji prawnych ograniczające realizację prawa do ochrony zdrowia niektórych grup obywateli

a. Mieszkańcy domów pomocy społecznej

Wątpliwości budzi problem uprawnień mieszkańców domów pomocy społecznej do opieki zdrowotnej, gdyż dotychczasowe przepisy ustawy o pomocy społecznej, znowelizowane w tym zakresie m.in. w wyniku wystąpień Rzecznika, nie rozwiązują go w zadowalający sposób. Wątpliwości podmiotów realizujących świadczenia co do zakresu uprawnień oraz trybu i warunków ich udzielania nie rozstrzyga ani ustawa o pomocy społecznej[352], ani przepisy wykonawcze wydane na jej podstawie[353], ani przepisy regulujące sprawy domów pomocy społecznej[354] i przepisy znowelizowanej ustawy o zakładach opieki zdrowotnej[355]. W konsekwencji domy pomocy spo-

[351] Obwieszczenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 24.X.1997 r. – Dz.Urz. MZiOS Nr 15, poz. 44.

[352] Por. art. 20 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, w brzmieniu określonym ustawą z dnia 14.VI.1996 r. – Dz.U. Nr 10, poz. 459.

[353] Por. rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 10.V.1997 r. w sprawie poziomu obowiązujących świadczeń zdrowotnych w domach pomocy społecznej – Dz.U. Nr 61, poz. 390.

[354] Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 23.IV.1997 r. w sprawie domów pomocy społecznej – Dz.U. Nr 44, poz. 277.

[355] Art. 1 pkt 32 oraz art. 15 ustawy z dnia 20.VI.1997 r. – Dz.U. Nr 104, poz. 661.

łecznej ograniczają zakres świadczeń zdrowotnych ich mieszkańcom, a publiczne zakłady opieki zdrowotnej odmawiają realizacji przysługujących świadczeń. Część publicznych zakładów opieki zdrowotnej i administracji służby zdrowia jest bowiem zdania, iż obowiązki w tym zakresie spoczywają na kierowniku domu pomocy społecznej, niezależnie od uprawnień w tym zakresie mieszkańców domu. Rzecznik otrzymuje sygnały dotyczące trudności w realizacji w szczególności świadczeń specjalistycznych (porad lekarskich), przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych (np. okularów i pieluchomajtek)[356].

W tej sprawie Rzecznik wystąpił do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej[357] z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia odpowiedniej inicjatywy legislacyjnej w celu uściślenia obowiązujących w tej materii przepisów. Równolegle Rzecznik wystąpił również do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z prośbą o zainteresowanie się tym problemem i udzielenie Ministrowi Zdrowia i Opieki Społecznej merytorycznego wsparcia przy jego rozwiązywaniu oraz o spowodowanie egzekwowania od kierowników domów pomocy społecznej zadań nałożonych na te domy w zakresie zapewnienia opieki zdrowotnej ich mieszkańcom.

Minister Zdrowia i Opieki Społecznej w odpowiedzi[358] przedstawił pogląd, iż odmawianie pensjonariuszom domów opieki społecznej korzystania ze świadczeń rehabilitacyjnych jest niezgodne z rozporządzeniem MZiOS w sprawie zaopatrywania ludności w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze[359]. Minister poinformował, że zwrócił się do Prezesa PFRON o dofinansowanie w 1998 r. budżetów wojewódzkich na ten cel, a do wojewodów – o zapewnienie środków na realizację zleceń lekarskich w tym zakresie. Jednocześnie Minister stwierdził, że przyszłościowe rozwiązanie tego problemu widzi w ustanowieniu nowych rozwiązań prawnych wynikających z przepisów ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym. Zdaniem RPO nie jest konieczne czekanie na przyszłe regulacje; problem rozwiązałoby jednoznaczne ustalenie zakresu obowiązków kierowników domów pomocy społecznej i służby zdrowia, co Rzecznik podkreślił w kolejnym wystąpieniu z dnia 30.IV.1998 r.

---

[356] Np. RPO/249441/97/I, RPO/270241/98/I, RPO/271710/98/I.
[357] RPO/270241/98/I z 9.III.1998 r.
[358] Z dnia 17.IV.1998 r.
[359] Dz.U. z 1974 r., Nr 26, poz. 154.

b. Osoby przebywające w schroniskach dla nieletnich

Rzecznik otrzymuje sygnały dotyczące trudności w realizacji uprawnień do świadczeń zdrowotnych osób przebywających w schroniskach dla nieletnich. Powodem tych trudności jest przede wszystkim brak precyzyjnych przepisów, a także rozbieżne interpretacje obowiązującego prawa. Obowiązujące obecnie przepisy w sprawie rodzajów i organizacji schronisk dla nieletnich oraz zasad pobytu w nich nieletnich[360] ustalając prawo nieletniego do świadczeń zdrowotnych, nie rozstrzygają jednocześnie o zakresie, warunkach i trybie udzielania tych świadczeń, o uprawnieniach nieletnich do leków i materiałów medycznych oraz środków pomocniczych i przedmiotów ortopedycznych, o obowiązkach schroniska (tj. o poziomie świadczeń) oraz o formie realizacji przez schronisko świadczeń zdrowotnych, a także warunkach korzystania przez nieletnich ze świadczeń specjalistycznych oraz świadczeń pracowni diagnostycznych, pracowni protetyki stomatologicznej i zakładów rehabilitacji (w zakresie przekraczającym poziom świadczeń obowiązujących w schronisku). Wątpliwości tych nie rozstrzygają również inne przepisy, w tym w sprawie opieki zdrowotnej nad uczniami[361]. Brak precyzyjnych regulacji w omawianej kwestii i trudności finansowe placówek utrzymywanych ze środków budżetowych, prowadzi do przerzucania odpowiedzialności za zapewnienie nieletnim świadczeń zdrowotnych między schroniskami, a właściwymi dla miejsca ich położenia publicznymi zakładami opieki zdrowotnej. Wątpliwości odnoszące się do zapewnienia świadczeń zdrowotnych nieletnim przebywającym w schroniskach można również sformułować w stosunku do wychowanków zakładów poprawczych, jakkolwiek obowiązujące przepisy[362] nakładają na zakład poprawczy obowiązek zapewnienia świadczeń zdrowotnych. W tej sprawie Rzecznik wystąpił do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej[363] z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia odpowiedniej inicjatywy legislacyjnej w celu dookreśle-

---

[360] Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19.V.1997 r. w sprawie rodzajów i organizacji schronisk dla nieletnich oraz zasad pobytu w nich nieletnich – Dz.U. Nr 58, poz. 362.

[361] Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 5.XI.1992 r. w sprawie zakresu, organizacji oraz form opieki zdrowotnej nad uczniami – Dz.U. Nr 87, poz. 441 ze zm.

[362] Por. § 47 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19.V.1997 r. w sprawie rodzajów i organizacji zakładów poprawczych oraz zasad pobytu w nich nieletnich – Dz.U. Nr 58, poz. 361.

[363] RPO/267239/98/I z 19.II.1998 r.

nia obowiązujących w tej materii przepisów prawnych. Kopię wystąpienia RPO przekazał Dyrektorowi Departamentu Spraw Rodzinnych i Nieletnich Ministerstwa Sprawiedliwości, z prośbą o zainteresowanie się tym problemem i udzielenie Ministrowi Zdrowia i Opieki Społecznej pomocy przy jego rozwiązywaniu. W dniu 23.III.1998 r. Sekretarz Stanu w MZiOS poinformował, że podejmie kroki w celu doprecyzowania odpowiednich przepisów.

Analogiczna sytuacja dotycząca osób pozbawionych wolności omówiona została w rozdziale dotyczącym ochrony ich praw.

c. Sędziowie i prokuratorzy

Wprowadzenie w stosunku do sędziów i prokuratorów instytucji stanu spoczynku[364] doprowadziło – zarówno wobec czynnych zawodowo, jak i znajdujących się w stanie spoczynku sędziów i prokuratorów oraz członków ich rodzin – do powstania wątpliwości co do prawa do korzystania przez nich ze świadczeń zdrowotnych, przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych oraz leków i materiałów medycznych na zasadach ustalonych dla osób uprawnionych.

W przypadku sędziów i prokuratorów czynnych zawodowo wynika to z wyłączenia ich z ubezpieczenia społecznego. Istnieją wprawdzie grupy zawodowe objęte systemem zaopatrzenia, a niepodlegające ubezpieczeniu społecznemu, ale możliwość korzystania ze świadczeń przysługuje im na podstawie wyraźnego przepisu ustawy. Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych przepisu takiego nie zawiera. Przejście z kolei sędziego (prokuratora) w stan spoczynku, powodujące utratę prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego, pozbawia te osoby uprawnień do świadczeń w naturze przysługujących emerytom i rencistom[365].

Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości[366], zwracając się z prośbą o rozważenie możliwości pilnego podjęcia odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej. Kopię wystąpienia przekazano Ministrowi Zdrowia i Opieki Społecznej. Minister Sprawiedliwości podzielił pogląd Rzecznika[367], zapowiadając podjęcie w bieżącym roku

---

[364] Ustawa z dnia 28.VIII.1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw – Dz.U. Nr 124, poz. 782.

[365] Określonych w art. 8 ustawy z dnia 14.XII.1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin – Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.

[366] RPO/268858/98/I z 23.II.1998 r.

[367] Pismo z dnia 26.III.1998 r.

stosownych prac legislacyjnych. Do czasu dokonania zmian ustawodawczych, w celu zapewnienia sędziom i prokuratorom oraz członkom ich rodzin prawa do korzystania ze świadczeń zdrowotnych, środków pomocniczych oraz leków i materiałów medycznych na zasadach ustalonych dla osób ubezpieczonych, podjęto działania polegające na odpowiedniej wykładni obowiązujących przepisów w kierunku objęcia tej grupy osób odpowiednimi uprawnieniami.

9. Prawo do nauki

W minionym roku skargi wpływające do Rzecznika związane z realizacją prawa do nauki dotyczyły indywidualnych spraw związanych z prowadzeniem szkół przez organy samorządu terytorialnego: decyzji o likwidacji szkoły, zwrotu kosztów dojazdu dzieci do szkół itp. Zostały one omówione w rozdziale obejmującym przestrzeganie praw obywateli w stosunkach z administracją lokalną.

Z własnej inicjatywy Rzecznik badał realizację prawa do nauki w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Wnioski w tym zakresie przedstawione są w rozdziale dotyczącym ochrony praw dzieci i młodzieży.

Również z urzędu podjęty został problem utrudnień w dostępie do nauki osób niepełnosprawnych, omówiony w rozdziale poświęconym ochronie praw tej grupy.

Rzecznik nie odnotował skarg na pobieranie opłat za naukę w szkołach średnich i wyższych. Niezależnie jednak od tego, w jakim stopniu coraz bardziej upowszechniające się praktyki wprowadzania, w różnych formach i różnym zakresie, płatnego nauczania są akceptowane przez społeczeństwo nasuwają one wątpliwości na tle art. 70 ust. 2 Konstytucji, mówiącego o bezpłatnej nauce w szkołach publicznych. Przepis ten dopuszcza odpłatne świadczenie niektórych usług edukacyjnych, ale jedynie przez publiczne szkoły wyższe i na zasadach określonych ustawą. Ustawa taka nie została dotychczas wydana.

W związku z indywidualną skargą Rzecznik wystąpił do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej[368] o uchylenie zarządzenia rektora Akademii Medycznej w Poznaniu, wprowadzającego odpłatność za wszczęte przewody doktorskie osób nie będących pracownikami tej uczelni. W ocenie RPO, podzielonej przez Ministerstwo Edukacji Narodowej[369], wprowadzenie odpłatności za studia doktoranckie nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących aktach prawnych. Nie zezwala na nie ani ustawa z 12.IX.1990 r. o tytule naukowym i stopniach naukowych[370], ani rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia

[368] RPO/248042/97/I z 19.XI.1997 r.
[369] Pismo z dnia 14.X.1997 r.
[370] Dz.U. Nr 65, poz. 386.

10.VI.1991 r. w sprawie studiów doktoranckich i stypendiów naukowych[371]. Możliwości wprowadzenia takiej odpłatności nie przewiduje także ustawa z dnia 12.IX.1990 r. o szkolnictwie wyższym[372]. Za podstawę prawną nie może być uznane również (na co powołuje się dyrektor administracyjny uczelni[373]) rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni[374], ponieważ w § 8 tego rozporządzenia dotyczącym odpłatności za zajęcia dydaktyczne nie zostały wymienione studia doktoranckie.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej o uchylenie kwestionowanego zarządzenia Rektora Akademii Medycznej[375]. Do końca kwietnia br. RPO nie otrzymał odpowiedzi na to wystąpienie.

---

[371] Dz.U. Nr 58, poz. 249 ze zm.
[372] Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm.
[373] Pismo do RPO z 31.VII.1997 r. przesłane z upoważnienia Rektora Akademii Medycznej.
[374] Dz.U. Nr 84, poz. 380.
[375] RPO/248042/97/I z 19.I.1997 r.

10. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych

A. Zmiany w prawie mieszkaniowym wprowadzone w wyniku wystąpień Rzecznika

Sygnalizowane w poprzednim sprawozdaniu działania Rzecznika na rzecz zmiany niektórych przepisów prawa mieszkaniowego[376] przyniosły rezultaty. Zmiany zostały dokonane w ustawie o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze. Do ustawy o najmie zostały wprowadzone przepisy dające rozwiedzionemu małżonkowi legitymację procesową do wytoczenia powództwa o eksmisję z lokalu byłego współmałżonka (art. 33 ust. 3 ustawy o najmie), jeżeli swoim rażąco nagannym postępowaniem uniemożliwia on wspólne zamieszkiwanie. Usunięta została sygnalizowana przez Rzecznika niemożność orzekania przez sąd o prawie dłużnika do lokalu socjalnego, gdy eksmisja dotyczy lokalu spółdzielczego (art. 210 symbol 167 \f „Times New Roman CE" 3 Prawa społdzielczego). Zrealizowany został postulat przywrócenia prawa do lokali zamiennych na rzecz osób, które pozostały w mieszkaniach zakładowych po śmierci najemcy mieszkania zakładowego. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o najmie, w razie ustania najmu zawartego przed dniem 12.XI.1994 r. na czas trwania stosunku pracy, były najemca lub osoby pozostające w lokalu po śmierci najemcy zachowują prawo do lokalu zamiennego, jeżeli przysługiwało im ono na podstawie przepisów obowiązujących przed tym dniem. Zmienione zostały także przepisy art. 18 ust. 1 i 2 ustawy o najmie, których treść została zakwestionowana przez Rzecznika z uwagi na nieograniczone w czasie wyposażenie właścicieli lokali w możliwość usuwania sprawców samowolnego zajęcia lokalu[377]. Aktualnie, jeśli sprawca samowoli nie zostanie usunięty przed upływem trzech miesięcy od dnia samowol-

[376] Sprawozdanie RPO ... , str. 150–154.
[377] Sprawozdanie RPO ... , str. 144–145.

nego zajęcia lokalu, ten, którego prawo zostało naruszone, może ubiegać się o jego eksmisję wyłącznie na drodze sądowej.

Usunięty został sygnalizowany przez Rzecznika[378] stan nieuregulowanego statusu prawnego utworzonych w przeszłości na podstawie przepisów Prawa lokalowego zrzeszeń właścicieli domów. Obecnie z mocy art. 61a ustawy o najmie do zrzeszeń właścicieli i zarządców domów stosuje się przepisy o stowarzyszeniach, jeżeli statut zrzeszenia nie stanowi inaczej.

W zakresie ustawy z dnia 24.VI.1994 r. o własności lokali[379] wśród zmian wprowadzonych ustawą z dnia 22.VIII.1997 r. o zmianie ustawy o własności lokali[380] znalazła się postulowana przez Rzecznika zmiana w zakresie podstaw do zaskarżania uchwał wspólnoty mieszkaniowej[381]. Uchwały te dotychczas mogły być zaskarżane jedynie z podwodu naruszenia prawa. Obecnie, w myśl nowego brzmienia art. 25 ust. 1 ustawy o własności lokali, właściciel lokalu może zaskarżyć uchwałę do sądu z powodu jej niezgodności z przepisami prawa lub z umową właścicieli lokali albo jeśli narusza ona zasady prawidłowego zarządu nieruchomością wspólną lub w inny sposób narusza jego interesy.

B. Pomoc państwa w uzyskaniu mieszkania

a. Rekompensaty

Rzecznik otrzymywał skargi od osób, którym odmówiono decyzją administracyjną wypłaty rekompensaty pieniężnej przewidzianej przepisami ustawy z dnia 4.X.1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991–1995 oraz o zmianie niektórych ustaw[382]. Zgodnie z ustawą rekompensata jest przeznaczona na uzupełnienie wydatków poniesionych przez kandydata do spółdzielni mieszkaniowej na jeden ze ściśle określonych celów (m.in. budowę domu, zakup mieszkania). Jednak warunkiem jej wypłacenia jest udokumentowanie przez wnioskodawcę wydatków na wskazane cele w kwocie nie niższej, niż dwukrotna wysokość rekompensaty. Ze skarg kierowanych do Rzecznika wynikało, że o ile wysokość wydatków

---

[378] RPO/147881/97/V.
[379] Dz.U. Nr 85, poz. 388.
[380] Dz.U. Nr 106, poz. 682.
[381] Sprawozdanie RPO ... , str. 162.
[382] Dz.U. Nr 103, poz. 446 ze zm.

była ustalana na dzień złożenia przez obywatela wniosku o rekompensatę, to już wysokość rekompensaty ustalana była na dzień wydawania decyzji w tej sprawie. Często zaś datę złożenia wniosku i datę wydania decyzji dzieliły nawet lata (brak było bowiem w budżecie środków finansowych na wypłatę rekompensat). W efekcie osoby, którym w dacie złożenia wniosku przysługiwała rekompensata, spotykały się z odmową jej wypłaty. Rzecznik zwrócił się do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast[383] o zajęcie stanowiska w tej sprawie. W odpowiedzi Prezes powiadomił[384], że na jego wniosek Minister Sprawiedliwości zwrócił się do Sądu Najwyższego o wyjaśnienie przepisów prawnych obowiązujących w tym zakresie. Sąd Najwyższy rozstrzygnął[385], iż warunkiem wypłacenia rekompensaty pieniężnej jest udokumentowanie przez wnioskodawcę wydatków w kwocie nie niższej, niż dwukrotna wysokość rekompensaty obowiązującej w dniu złożenia wniosku lub w dniu późniejszego udokumentowania poniesionych wydatków.

Do Rzecznika nadchodziły sygnały, że w niektórych województwach już w sierpniu 1997 r. wyczerpały się fundusze na wypłatę rekompensat pieniężnych. Tymczasem ostateczny termin ich wypłaty upływał z dniem 31.XII.1997 r. Powodowało to realne niebezpieczeństwo niewywiązania się przez organy władzy publicznej z realizacji wypłat. Dlatego też Rzecznik zwrócił się[386] do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast o wskazanie, jakie działania zamierza podjąć w celu doprowadzenia do wykonania obowiązków związanych z wypłatą rekompensat. W odpowiedzi Prezes powiadomił Rzecznika[387], że w ustawie budżetowej na r. 1997 została zaplanowana rezerwa środków na wypłatę rekompensat, przeznaczona na uzupełnienie niedoborów środków w budżetach wojewodów. Ponadto Prezes wskazał, iż szereg spraw dotyczących wypłaty rekompensat jest w toku i mogą one nie zakończyć się do końca 1997 r. Dlatego też zwrócono się do Ministra Finansów o uwzględnienie w projekcie ustawy budżetowej na rok 1998 możliwości wypłacenia zaległych rekompensat.

b. Premie gwarancyjne

Jak już sygnalizowano w poprzednim sprawozdaniu[388], Rzecznik zakwestionował we wniosku skierowanym do Trybunału Konstytu-

---

383 Wystąpienie z dnia 7.III.1997 r. – RPO/239001/97/V.
384 Pismo z dnia 8.VIII.1997 r.
385 Uchwała z dnia 9.X.1997 r., sygn. akt III ZP 31/97.
386 Pismo z dnia 16.IX.1997 r. – RPO/218622/97/V.
387 Pismo z dnia 26.IX.1997 r.
388 Sprawozdanie RPO ... , str. 137–138.

cyjnego[389] przepisy ustawy z dnia 30.XI.1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz zmianie niektórych ustaw[390] w zakresie dotyczącym zwrotu premii gwarancyjnej od wkładów na książeczkach mieszkaniowych w razie zbycia lokalu (domu) oraz ograniczenia wysokości wypłat premii do wysokości poniesionych wydatków mieszkaniowych. W wyniku podjętych w tej sprawie przez Rzecznika działań doszło do zmiany zakwestionowanych przepisów i to z mocą wsteczną. Zmiana została wprowadzona ustawą z dnia 1.VIII.1997 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa i polegała na skreśleniu zakwestionowanych przez Rzecznika przepisów z mocą od 1.I.1996 r. Osoby, które otrzymały pomniejszoną premię gwarancyjną, otrzymują obecnie niedopłacone kwoty po złożeniu wniosku w banku, który wypłacał premię gwarancyjną. Skreślenie z mocą wsteczną zaskarżonych przez Rzecznika przepisów spowodowało, że Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie[391].

Do Rzecznika wpływają także skargi dotyczące ograniczania praw posiadaczy książeczek mieszkaniowych do dokonywania przelewu (cesji) wkładów zgromadzonych na książeczkach. W szczególności banki odmawiają takiej cesji, jeśli posiadacz książeczki nie posiada stałego miejsca zamieszkania na terenie kraju. Z wstępnego postępowania wyjaśniającego prowadzonego w tej sprawie wynikało, że podstawę odmowy stanowi załącznik do zarządzenia Prezesa NBP z dnia 24.II.1986 r. w sprawie wprowadzenia „Postanowień dla właścicieli oszczędnościowych książeczek mieszkaniowych PKO wystawianych po 1 stycznia 1986 r.". Tymczasem zarządzenie to utraciło swoją moc jeszcze w 1989 r. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika[392] w tej sprawie Prezes Zarządu PKO BP napisał[393], iż moc obowiązująca „Postanowień ..." wynika bezpośrednio z umów zawartych przez PKO z właścicielami książeczek, a nie z przepisów zarządzenia Prezesa NBP. Jednocześnie jednak poinformował, że w najbliższym czasie obowiązywać zacznie wykładnia umożliwiająca dokonywanie cesji książeczek właścicieli przebywających czasowo za granicą na rzecz najbliższych członków rodziny.

---

389 RPO/213570/96/V.
390 Dz.U. z 1996 r. Nr 5, poz. 32 ze zm.; dalej jako ustawa o pomocy państwa.
391 Postanowienie z dnia 30.IX.1997 r., sygn. akt K. 9/96.
392 Pismo Rzecznika z dnia 17.III.1998 r. – RPO/239546/98/V.
393 Pismo z dnia 29.IV.1998 r.

c. Zasady spłaty kredytów mieszkaniowych

Merytorycznie został rozstrzygnięty przez Trybunał Konstytucyjny wniosek Rzecznika sygnalizowany w poprzednim sprawozdaniu[394], dotyczący osób, które przed wejściem w życie ustawy o pomocy państwa spłacały kredyty mieszkaniowe w wysokości 1% (w przypadku lokatorskiego prawa do lokalu) lub 2% (w przypadku własnościowego prawa do lokalu) aktualnej wartości mieszkania w stosunku rocznym. Wspomniana ustawa radykalnie zmieniła zasady spłaty tych kredytów, co przejawiło się m.in. we wzroście bieżących opłat z tego tytułu. Trybunał Konstytucyjny orzekł[395], że art. 11 ust. 1 ustawy o pomocy państwa, w zakresie odnoszącym się do okresu poprzedzającego wejście w życie ustawy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ poprzez wejście w życie z mocą wsteczną oraz brak okresu przygotowawczego narusza zasady pewności prawa, zaufania obywateli do państwa i niedziałania prawa wstecz. Natomiast w pozostałym zakresie Trybunał nie podzielił argumentów Rzecznika, w szczególności zaś tezy, że zakwestionowany przepis poprzez naruszenie zasady swobody umów narusza art. 2 Konstytucji RP. Trybunał stwierdził, iż ustawodawca powodowany wyraźnym interesem społecznym, usprawiedliwiającym jego ingerencję w treść ukształtowanych już stosunków prawnych, w tym także umów kredytowych, może dokonać zmiany obowiązującego prawa także wtedy, gdy zmiany takie niosą ze sobą rozwiązania prawne niekorzystne dla potencjalnych adresatów tak ustanowionych norm. Skala i rozmiar zagadnienia będącego przedmiotem wniosku Rzecznika uzasadniały – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – interwencję ustawodawcy, tym bardziej, że w sprawie tej obciążenia miał ponosić budżet państwa. Sejm w dniu 23.IV.1998 r. odrzucił wyrok Trybunału w części uwzględniającej wniosek Rzecznika.

C. Pomoc państwa w utrzymaniu mieszkania

a. Dodatki mieszkaniowe

W związku z wciąż wzrastającymi wydatkami mieszkaniowymi coraz większego znaczenia nabiera problematyka działań osłonowych

---

[394] RPO/210188/96/V – str. 133–134 Sprawozdania RPO ...
[395] Wyrok z dnia 17.XII.1997 r., sygn. akt K. 22/96.

państwa mających na celu złagodzenie skutków wzrostu owych wydatków w rodzinach o niskich dochodach. W zakresie stosunków mieszkaniowych działania osłonowe są realizowane poprzez system dodatków mieszkaniowych. W sprawach dodatków Rzecznik otrzymuje wiele skarg wskazujących na niejasność obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa. Właśnie owa niejasność spowodowała wystąpienie przez Rzecznika z wnioskiem do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie, z jaką datą następuje nabycie uprawnienia do dodatku mieszkaniowego przez osobę spełniającą warunki do jego otrzymania, a mianowicie, czy z dniem złożenia w tej sprawie stosownego wniosku, czy też poczynając od miesiąca, w którym taki wniosek został złożony[396]. W uzasadnieniu wniosku Rzecznik wskazał, że przepisy ustawy z dnia 2.VII.1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych[397] nie rozstrzygają wprost kwestii, z jakim dniem osoba ubiegająca się o dodatek mieszkaniowy nabywa uprawnienie do tego dodatku. W związku z tym w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wystąpiły rozbieżności[398]. Rozstrzygając sprawę[399] Sąd Najwyższy przyjął, iż uprawnienie do dodatku mieszkaniowego nabywa się w pierwszym dniu miesiąca następującego po miesiącu, w którym decyzja o przyznaniu dodatku stała się wykonalna. Obecnie kwestia będąca przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Sądu Najwyższego została w wyniku zmian wprowadzonych ustawą z dnia 21.VIII.1997 r. o zmianie ustawy o najmie[400] wyraźnie uregulowana: dodatek mieszkaniowy przyznaje się na okres sześciu miesięcy, licząc od pierwszego dnia miesiąca, w którym wniosek został złożony.

Ustawa o zmianie ustawy o najmie wprowadziła także inne istotne zmiany dotyczące dodatków mieszkaniowych. M.in. został wprowadzony przepis stanowiący, iż wysokość wydatków przyjętych dla celów obliczania dodatku mieszkaniowego w wypadku spółdzielczego prawa do lokalu i prawa do domu jednorodzinnego w rozumieniu przepisów Prawa spółdzielczego oraz domów jednorodzinnych i lokali nie wchodzących do mieszkaniowego zasobu gminy nie może być wyższa od wydatków za lokal liczonych według stawki bazowej. W związku z tym przepisem Rzecznik powziął wątpliwość, czy owo ograniczenie wysokości

---

396 Pytanie prawne z dnia 20.V.1997 r. – RPO/240712/97/V.

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

398 Uchwała z dnia 4.XII.1995 r., sygn. akt VI SA 18/95 i wyrok z dnia 16.XII.1996 r., sygn. akt I SA 580/96.

399 Uchwała z dnia 9.X.1997 r., sygn. akt III ZP 23/97.

400 Dz.U. Nr 111, poz. 723.

wydatków przyjętych dla celów obliczenia dodatku mieszkaniowego pozostaje w zgodzie z Konstytucją RP. Wyraz tym wątpliwościom dał Rzecznik w wystąpieniu do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast[401] wskazując, iż w omawianym zakresie nie istnieją konstytucyjne przesłanki uzasadniające odstąpienie od jednakowego traktowania osób posiadających prawo do dodatku mieszkaniowego w zakresie wysokości wydatków przyjmowanych dla celów obliczenia dodatku mieszkaniowego. Takim kryterium zróżnicowania nie może być w szczególności rodzaj prawa do zajmowania lokalu, skoro nawet jednorodną w sensie prawnym grupę najemców zajmujących lokale mieszkalne za zapłatą czynszu regulowanego, ustawodawca zróżnicował w zależności od tego, czy owe lokale wchodzą do mieszkaniowego zasobu gminy. W tej sytuacji – w ocenie Rzecznika – nowej regulacji można postawić zarzut naruszenia zasady równości i sprawiedliwości społecznej. Odpowiadając na wystąpienie Rzecznika Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast uznał[402], że sporny przepis dotyczy wyłącznie należności, które uiszczają członkowie spółdzielni mieszkaniowych oraz właściciele lokali, a które stanowią odpowiednik czynszu najmu. Należą do nich: w spółdzielniach mieszkaniowych – opłaty eksploatacyjne i odpisy na fundusz remontowy, a we wspólnotach mieszkaniowych – koszty zarządu nieruchomością wspólną. W większości wypadków wysokość tych należności nie odbiega w sposób istotny od wysokości czynszu regulowanego opłacanego przez najemców. Prezes uznał jednocześnie, że zakwestionowany przez Rzecznika przepis ze względu na nieprecyzyjną redakcję budzi wątpliwości interpretacyjne i wymaga zmiany, stąd też kierowany przez niego Urząd przygotuje i w I kwartale 1998 r. skieruje na drogę legislacyjną projekt odpowiedniej zmiany nowelizacyjnej. Rzecznik oczekuje na zapowiedziane zmiany.

W poprzednim sprawozdaniu[403] sygnalizowany był problem osób, które na podstawie nieprawdziwych danych zawartych we wniosku otrzymały dodatek mieszkaniowy, a następnie były zobowiązywane do jego zwrotu w podwójnej wysokości, nawet jeśli podanie nieprawdziwych danych było przez nie niezawinione. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast[404], który wyraził pogląd[405], że brak jest uzasadnienia do karania osób podają-

[401] Pismo z dnia 4.XII.1997 r. – RPO/262607/97/V.
[402] Pismo z dnia 22.XII.1997 r.
[403] Sprawozdanie RPO ... , str. 47.
[404] Pismo z dnia 28.IV.1997 r. – RPO/237863/97/V.
[405] Pismo Prezesa Urzędu z dnia 4.VI.1997 r.

cych nieprawdziwe dane wskutek okoliczności, za które nie ponoszą one odpowiedzialności. Wskazał także, że intencją ustawodawcy było nałożenie obowiązku zwrotu wypłaconych dodatków wyłącznie na osoby, które świadomie przedstawiły nieprawdziwe dane będące podstawą przyznania dodatku. Prezes obiecał, iż dla usunięcia wszelkich wątpliwości w tym zakresie podejmie starania w celu dokonania nowelizacji art. 43 ust. 4 ustawy o najmie polegajacej na zastąpieniu wyrazu „nieprawdziwych" wyrazem „sfałszowanych". Zmiana taka nie została jednak wprowadzona do ustawy.

W związku z dokonanymi podwyżkami cen Rzecznik otrzymuje skargi od niektórych obywateli wskazujące, iż obecna wysokość opłat za dostarczaną energię cieplną i elektryczną oraz gaz przekracza ich możliwości finansowe, a podejmowane próby uzyskania pomocy finansowej dla najuboższych okazują się bezskuteczne na gruncie obowiązującego prawa. Ze skarg wynika, iż zainteresowani ubiegający się o przyznanie dodatku mieszkaniowego otrzymują decyzje odmowne. Pouczeni o możliwości skorzystania z pomocy społecznej, pomocy takiej nie otrzymują, przy czym proponuje się im wystąpienie o dodatek mieszkaniowy. Opisana sytuacja wywołuje u obywateli przeświadczenie, że zapowiedź wprowadzenia, wraz z uwolnieniem cen energii cieplnej oraz podwyżkami cen urzędowych energii elektrycznej i gazu, odpowiednich działań osłonowych nie jest realizowana. Rzecznik zbadał sprawę i stwierdził, że w istocie nie wprowadzono zmian w istniejącym stanie prawnym, a w szczególności w przepisach dotyczących dodatków mieszkaniowych oraz pomocy społecznej. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29.XI.1990 r. o pomocy społecznej[406] prawo do świadczenia z pomocy społecznej uzależnione jest od dochodu na osobę w rodzinie. Zatem okoliczność, że w wyniku podwyżki wysokości opłat związanych z mieszkaniem nastąpiło istotne pogorszenie sytuacji życiowej, nie stanowi wystarczającej podstawy do przyznania takiego świadczenia. Wzrastające zaś w związku z podwyżkami cen energii elektrycznej i gazu wydatki za zajmowane mieszkania nie mogą być – zgodnie z unormowaniami ustawy o najmie oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7.XI.1994 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych[407] – zrekompensowane wzrostem wysokości dodatków mieszkaniowych. Wydatki na te cele nie są bowiem uwzględniane przy obliczaniu dodatku mieszkaniowego. W związku z przedsta-

[406] Dz.U. z 1993 r. Nr 13, poz. 60 ze zm.
[407] Dz.U. Nr 118, poz. 570 ze zm.

wionym stanem prawnym Rzecznik wystąpił do Prezesa Rady Ministrów[408] o wskazanie, czy zostały podjęte działania zmierzające do stworzenia właściwych rozwiązań prawnych w tym zakresie.

Na wystąpienie odpowiedział Minister Pracy i Polityki Socjalnej[409], który stwierdził, że konieczna jest analiza funkcjonowania systemu dodatków mieszkaniowych w nowych warunkach i dokonanie symulacji wydatków na ich wypłatę zarówno z budżetów gmin, jak i z budżetu państwa. Być może wskaże ona potrzebę nowelizacji ustawy o najmie w kierunku złagodzenia kryteriów uprawniających do przyznania tych dodatków. Zdaniem Ministra rozwiązania problemu należy też szukać w ustawie o pomocy społecznej, która stwarza możliwość udzielenia pomocy finansowej w postaci specjalnych zasiłków okresowych rodzinom nie spełniającym ustalonego w ustawie kryterium dochodowego. Ta możliwość będzie wykorzystywana przy udzielaniu pomocy finansowej osobom i rodzinom, które najbardziej odczuły w swych budżetach styczniowe podwyżki cen energii cieplnej, zwłaszcza osobom, którym przyznano dodatki mieszkaniowe tuż przed podwyżkami cen energii, w wysokości nie uwzględniającej tych podwyżek. Zdaniem Ministra podjęte działania osłonowe wraz z działaniami na rzecz obniżenia kosztów dostawy ciepła na cele bytowe oraz ograniczenia wzrostu cen energii cieplnej powinny w efekcie złagodzić skutki podwyżek, a kłopoty z otrzymaniem stosownej pomocy przez zainteresowane osoby na początku 1998 r. mogły wynikać raczej z procedury uruchamiania środków budżetowych, niż z przyjętych w tym zakresie rozwiązań.

W związku z rozpatrywanymi sprawami Rzecznik złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek[410] o stwierdzenie niezgodności ust. 1, 2 i 3, zamieszczonych w załączniku nr 2 do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie dodatków mieszkaniowych, z art. 40 ust. 3 ustawy o najmie oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Istotą tego wniosku jest to, iż przepisy dotyczące określenia pojęcia „dochodu" dla potrzeb przyznawania dodatków mieszkaniowych zostały wydane przez Radę Ministrów z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Rzecznik zwrócił uwagę, iż rozporządzenie musi być wydane przez organ wskazany w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Owe łączne warunki konstytucyjności rozporządzenia nie zostały spełnione w zakresie obję-

[408] Pismo z dnia 17.II.1998 r. – RPO/267714/98/V.
[409] Pismo z dnia 16.IV.1998 r.
[410] Z dnia 3.XI.1997 r. – RPO/257757/98/V.

tym wnioskiem. Rozporządzenie nie wykonuje ustawy, a więc nie konkretyzuje jej przepisów, lecz wprowadza własne rozwiązania polegające na definiowaniu pojęcia „dochodu". Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

b. Dotacje na remonty

Rzecznik podejmował działania w sprawie wadliwego systemu udzielania z budżetu państwa dotacji na dofinansowanie kosztów remontu zasobów mieszkaniowych. Skarżący (wspólnoty mieszkaniowe, spółdzielnie, o których mowa w ustawie z dnia 19.X.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa[411], a także w ustawie z dnia 22.VI.1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP[412]) zwracali uwagę, iż dotacje te przysługiwały wyłącznie spółdzielniom mieszkaniowym prowadzącym gospodarkę zasobami mieszkaniowymi stanowiącymi własność spółdzielni. Rzecznik w tej sprawie wystąpił do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Mast[413] wskazując, że obowiązujący w zakresie udzielania z budżetu państwa dotacji na dofinansowanie kosztów remontów zasobów mieszkaniowych stan prawny, wynikający z treści art. 22 ust. 1 ustawy budżetowej na rok 1997 z dnia 21.II.1997 r.[414], narusza zasadę państwa prawnego i zasadę równości. Odpowiadając na wystąpienie Prezes Urzędu Mieszkalnictwa nie ustosunkował się do wysuwanych zarzutów dotyczących niekonstytucyjności obowiązującego prawa[415], wyjaśnił natomiast genezę wprowadzenia takich dotacji jedynie dla spółdzielni mieszkaniowych. Poinformował także, że przyjęte przez rząd założenia przewidują zniesienie dotychczasowego systemu dotacji na dofinansowanie remontów prowadzonych przez spółdzielnie i wprowadzenie preferencyjnych kredytów na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych dostępnych dla wszystkich inwestorów. Zamierzenia te dotychczas nie zostały zrealizowane.

Konsekwencją uznania przez Rzecznika, iż art. 22 ust. 1 ustawy budżetowej na rok 1997 dotyczący dotacji do kosztów remontów narusza zasadę sprawiedliwości społecznej i zasadę równości, było złożenie w tej sprawie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego[416]. W uzasadnieniu Rzecznik wskazał, iż dyskryminując w zakresie moż-

---

[411] Dz.U. z 1995 r. Nr 57, poz. 299 ze zm.
[412] Dz. U.Nr 86, poz. 433 ze zm.
[413] Pismo z dnia 26.V.1997 r. – RPO/243309/97/V.
[414] Dz.U. Nr 19, poz. 106 ze zm.
[415] Pismo z dnia 11.VI.1997 r.
[416] Wniosek z dnia 4.IX.1997 r. – RPO/243309/97/V.

liwości uzyskania dotacji właścicieli domów i lokali oraz spółdzielnie zarządzające nieruchomościami ustawodawca posłużył się nieznanym już polskiemu prawodawstwu podziałem na formy własności, podczas gdy – zdaniem RPO – nie istnieją powody uzasadniające uprzywilejowanie przez ustawodawcę wyłącznie spółdzielni mieszkaniowych.

Sprawa ta nie została merytorycznie rozpoznana przez Trybunał z uwagi na to, że zaskarżony przez Rzecznika przepis utracił swoją moc z zakończeniem roku 1997; Trybunał umorzył w tej sprawie postępowanie[417].

D. Pozbawienie prawa do mieszkania

a. Eksmisje

W sprawach eksmisyjnych w dalszym ciągu kontynuowane były działania Rzecznika dotyczące sygnalizowanego w poprzednim sprawozdaniu[418] problemu obowiązywania symbol 167 \f „Times New Roman CE" 151 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9.III.1968 r. w sprawie czynności komorników[419], uzależniającego wszczęcie postępowania egzekucyjnego od dostarczenia przez wierzyciela pomieszczenia, do którego mogłoby nastąpić przekwaterowanie. Rzecznik podkreślał[420], iż jest paradoksem, że komornicy odmawiają wykonywania wyrokow eksmisyjnych gdy brak jest pomieszczenia, do którego można przekwaterować dłużnika, powołując się na wiążące ich przepisy rozporządzenia, a jednocześnie sądy uwzględniają skargi wierzycieli na takie czynności komorników. Sytuacja ta jest wynikiem niedostosowania przepisów egzekucyjnych do regulacji zawartych w ustawie o najmie lokali mieszkalnych. Odpowiadając na wystąpienie Rzecznika Minister Sprawiedliwości poinformował, że w resorcie został przyjęty projekt nowego rozporządzenia w sprawie czynności komorników[421] i że finalizacja prac nad rozporządzeniem nastąpi w ciągu dwóch miesięcy. Wskazał także, że podzielając troskę Rzecznika o prawidłowe przeprowadzanie egzekucji przez komorników, pragnie znaleźć takie rozwiązania, które uwzględnią prawa osób eks-

---

[417] Postanowienie z dnia 10.III.1998 r., sygn. akt K. 30/97.
[418] Sprawozdanie RPO ... , str. 43–44.
[419] Dz.U. Nr 9, poz. 52 ze zm.
[420] RPO/191507/97/V z dnia 29.IV.1997 r.
[421] Pismo z dnia 28.V.1997 r.

mitowanych oraz uchronią je przed bezdomnością. W związku z tą odpowiedzią Rzecznik ponownie zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości[422] wyjaśniając, iż celem jego wystąpienia nie było bynajmniej sugerowanie usankcjonowania eksmisji bez dostarczenia zobowiązanemu innego lokalu. Rzecznik nie optuje bowiem za takimi regulacjami prawnymi, których konsekwencją byłoby upowszechnienie się zjawiska bezdomności. Nie jest jednak dopuszczalne przerzucanie na jedną tylko grupę obywateli (w tym przypadku wierzycieli) obowiązku zapewnienia innej grupie obywateli (dłużnikom) stosownych lokali mieszkalnych. Obowiązek taki obciążać powinien w zakresie uregulowanym ustawą o najmie przede wszystkim gminę. Tymczasem w krytykowanym przez Rzecznika rozwiązaniu gmina zostaje zwolniona z realizacji tego obowiązku, który jest przerzucany na wierzyciela. Wobec braku odpowiedzi Ministra Sprawiedliwości Rzecznik ponownie zwrócił się o stanowisko w tej sprawie[423].

Kontynuacją tych działań było wystąpienie Rzecznika do Ministra Sprawiedliwości[424] wskazujące na brak spójnych rozwiązań w zakresie egzekucji orzeczeń eksmisyjnych. Sądy mogą bowiem orzekać eksmisję bez przyznania dłużnikowi prawa do lokalu socjalnego. Orzeczenie takie stanowi podstawę do wszczęcia egzekucji nawet wówczas, gdy dłużnik nie ma możliwości zapewnienia sobie jakiegokolwiek lokalu. W konsekwencji część osób eksmitowanych staje się bezdomnymi. Dzieje się tak pomimo, iż na gminie spoczywa obowiązek przyjścia z pomocą (w formie przewidzianej przez ustawę o najmie lokali lub przez ustawę o pomocy społecznej) osobie, której sąd w orzeczeniu eksmisyjnym nie przyznał prawa do lokalu socjalnego, jeśli osoba ta nie jest w stanie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych samodzielnie. Tymczasem obecnie obowiązujące prawo nie przewiduje żadnych form współdziałania pomiędzy komornikiem a gminą, którego celem byłoby przeciwdziałanie narastającemu zjawisku bezdomności. Gminy nie mają żadnych informacji o toczących się przed sądami postępowaniach w sprawach o eksmisję, jak też o wszczynanych eksmisjach. Prowadzi to do sytuacji, w których z dnia na dzień gminy nie są w stanie zabezpieczyć nawet elementarnych potrzeb mieszkaniowych osób eksmitowanych. Dlatego też Rzecznik postulował stworzenie zinstytucjonalizowanych form współpracy pomiędzy sądami i komornikami sądowymi wykonującymi wy-

[422] Pismo z dnia 10.VII.1997 r. – RPO/191507/97/V.
[423] Pismo z dnia 7.X.1997 r.
[424] Pismo z dnia 4.XII.1997 r. – RPO/262521/97/V.

roki eksmisyjne, a gminami, na których spoczywa obowiązek zapewnienia schronienia osobom tego potrzebującym. Istnienie jednoznacznie określonych zasad takiej współpracy pozwoliłoby na skuteczniejszą realizację obowiązków gminy, a jednocześnie zapobiegłoby wzrostowi liczby bezdomnych. Odpowiadając w sposób ogólny i z opóźnieniem na wystąpienia Rzecznika Minister Sprawiedliwości stwierdził[425], że ochrona dłużnika eksmitowanego mogłaby nastąpić w wyniku wprowadzenia odpowiednich zmian w prawie materialnym, propozycja tych zmian nie mieści się jednak w kompetencjach resortu. Wobec tego zachodzi pilna konieczność odpowiednich uregulowań w przepisach procesowych i egzekucyjnych, które zapewniłyby ochronę praw eksmitowanych i zapobieganie bezdomności. Intensywne prace w tym zakresie prowadzi Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego. Brak ostatecznych rozstrzygnięć w omawianym zakresie powoduje, iż Rzecznik w dalszym ciągu będzie kontynuował działania w tej sprawie.

Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości[426] podjął problematykę kasacji w sprawach eksmisyjnych. W istocie bowiem orzeczenia sądu drugiej instancji orzekające eksmisję z lokalu mieszkalnego nie podlegają kontroli kasacyjnej[427]. Rzecznik wskazał, iż ze względu na to, że sprawy te należą do szczególnie istotnych z punktu widzenia obywateli, celowe byłoby wprowadzenie rozwiązania, w wyniku którego kasacja w sprawach o eksmisję byłaby dopuszczalna. Minister Sprawiedliwości[428] podzielił pogląd Rzecznika. Stwierdził, iż dotychczasowe rozwiązania dotyczące kasacji w sprawach eksmisyjnych budzą zastrzeżenia i wymagają opracowania jednolitych rozwiązań dla wszystkich spraw o eksmisję z mieszkania.

b. Pozbawienie właściciela budynku możliwości odzyskania lokalu

Do Rzecznika zwracali się właściciele budynków mieszkalnych kwestionujący ograniczenie ich praw ze względu na wynikającą z wejścia w życie ustawy o najmie możliwość dziedziczenia najmu. W kilku uchwałach[429] Sąd Najwyższy stwierdził bowiem, że jeżeli

---

[425] Pismo z dnia 14.II.1998 r.
[426] Pismo z dnia 12.XI.997 r. – RPO/252548/97/V.
[427] Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19.XI.1996 r. – sygn. akt III CKN 13/96.
[428] Pismo z dnia 14.II.1998 r.
[429] M.in. z dnia 16.V.1996 r., sygn. akt III CZP 46/96.

nie ma osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu lokalu mieszkalnego, wówczas najem ten podlega dziedziczeniu. W związku z tym Rzecznik złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego[430] o stwierdzenie niezgodności art. 47 pkt 3 ustawy o najmie skreślającego art. 691 Kc w części dotyczącej wygaśnięcia stosunku najmu lokalu mieszkalnego w razie braku osób bliskich zmarłego najemcy uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu z konstytucyjną zasadą ochrony własności. Uzasadniając swoje stanowisko Rzecznik stwierdził, że ustawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści prawa własności. Granice treści prawa własności muszą mieć swoją podstawę w przepisach ustawy zasadniczej, w tym w zasadzie dobra ogółu, a nie leży w interesie ogólnym regulacja prawna pozwalająca (w stanie permanentnego „głodu" mieszkaniowego) na uzyskanie w drodze dziedziczenia prawa do mieszkania przez osoby nie będące członkami rodziny zmarłego najemcy wspólnie z nim mieszkającymi i często – jak wskazuje praktyka – posiadające inny lokal. Uzasadnia to zarzut naruszenia zasady ochrony własności.

Przed rozpoznaniem sprawy przez Trybunał Konstytucyjny uległ zmianie stan prawny w omawianym zakresie. Ustawa o zmianie ustawy o najmie wprowadziła przepis (art. 8 ust. 2 ustawy o najmie), zgodnie z którym w razie braku osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu po śmierci najemcy, stosunek najmu wygasa. Regulacja ta sprawia, iż stosunek najmu nie podlega w takiej sytuacji dziedziczeniu, lecz wygasa. Utrata mocy obowiązujacej przepisów w zakresie objętym wnioskiem Rzecznika spowodowała, iż Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w tej sprawie[431].

Sprawa pozbawienia możliwości korzystania przez właściciela z mieszkania była przedmiotem kasacji Rzecznika wnoszonych do Sądu Najwyższego. W jednej z takich spraw[432] Rzecznik stwierdził, że sądy orzekające w sprawie stworzyły sytuację, w której właściciel pragnący zamieszkać w swoim lokalu nie ma możliwości jego odzyskania, pomimo że osoba zajmująca ten lokal ma możliwość zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w ramach przysługującego jej prawa własności do innego lokalu. Kasacja została uwzględniona przez Sąd Najwyższy[433].

---

[430] Z dnia 22.IV.1997 r. – RPO/233212/97/V.
[431] Postanowienie z dnia 22.X.1997 r. – sygn. K. 18/97.
[432] RPO/218745/97/V z 26.V.1997 r.
[433] Wyrok z dnia 26.IX.1997 r., sygn. akt II CKU 79/97.

E. Sprzedaż mieszkań

Wejście w życie z dniem 1.I.1998 r. ustawy z dnia 21.VIII.1997 r. o gospodarce nieruchomościami[434] zwiększyło liczbę skarg na zasady sprzedaży lokali mieszkalnych. W skargach podnoszony jest szczególnie problem ustawowego prawa pierwszeństwa przy zakupie lokalu od gminy lub Skarbu Państwa. Analiza tych skarg doprowadziła Rzecznika do wniosku, iż kryteria, którymi posłużył się ustawodawca ustalając krąg osób uprawnionych do wspomnianego prawa pierwszeństwa nie odpowiadają zasadom państwa prawa. We wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego[435] Rzecznik zarzucił, iż art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami przyznający prawo pierwszeństwa jedynie najemcom lokali mieszkalnych, których najem został nawiązany przed dniem 12.XI.1994 r. na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale narusza zasadę sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa. Warunek nawiązania najmu przed dniem 12.XI.1994 r. na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale oznacza, iż prawa pierwszeństwa nie mają osoby, które objęły mieszkanie w najem w dalekiej przeszłości, jeszcze przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami. Ponadto obowiązujące w przeszłości Prawo lokalowe przewidywało dwa równorzędne sposoby nawiązania stosunku najmu – na podstawie umowy i na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale. W efekcie osoby, które wówczas objęły mieszkania w najem na podstawie umowy, zostały pozbawione ustawowego prawa pierwokupu. Do kręgu osób wyłączonych z tego prawa należą także najemcy byłych mieszkań zakładowych przekazanych do zasobów komunalnych jeszcze w okresie obowiązywania Prawa lokalowego lub na podstawie ustawy z dnia 12.XI.1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe[436]. Zdaniem Rzecznika przy ustalaniu możliwości skorzystania przez najemcę z ustawowego prawa pierwszeństwa w kupnie mieszkania nie powinna mieć znaczenia okoliczność, kiedy i na jakiej podstawie (umowy czy też decyzji administracyjnej) otrzymał on lokal. Wniosek oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

Wprowadzenie przez ustawę o gospodarce nieruchomościami możliwości sprzedaży na rzecz osób trzecich lokali mieszkalnych zajmowa-

---

[434] Dz.U. Nr 115, poz. 741.
[435] Z dnia 17.II.1998 r. – RPO/264781/98/V.
[436] Dz.U. Nr 119, poz. 567 ze zm.

nych przez najemców powoduje napływ skarg od obywateli zaniepokojonych taką perspektywą. Wskazują oni, że jeżeli nie przysługuje im określone w art. 34 ustawy prawo pierwszeństwa lub gdy mając takie prawo, nie złożą w wyznaczonym terminie oświadczenia o skorzystaniu z niego, lokal mieszkalny może być sprzedany w drodze przetargu. W wystąpieniu do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast[437] Rzecznik wskazał, że obawy te nie są bezpodstawne, szczególnie wobec perspektywy uwolnienia stawek czynszu od 1.I.2005 r. W ocenie RPO należałoby podjąć w tym zakresie odpowiednią inicjatywę legislacyjną.

F. Działalność organów samorządu terytorialnego w sprawach mieszkaniowych

Źródłem naruszeń praw obywateli w sprawach mieszkaniowych są także działania podejmowane przez organy samorządu terytorialnego oraz stanowione przez te organy przepisy gminne. Jednakże możliwość wnoszenia przez Rzecznika skarg na przepisy gminne do Naczelnego Sądu Administracyjnego jest ograniczona 6 – miesięcznym terminem liczonym od dnia wejścia w życie tych przepisów, co znacznie zawęża pole działania Rzecznika w tym zakresie.

W ramach posiadanych uprawnień Rzecznik podejmował działania mające na celu doprowadzenie do usunięcia naruszeń praw obywatelskich. Rzecznik złożył m.in. do NSA skargę na przepis uchwały Rady Miejskiej w S. wyłączający z możliwości uzyskania mieszkania z zasobu mieszkaniowego miasta mieszkańców miasta nie posiadających zameldowania na pobyt stały[438]. Zaskarżonemu przepisowi Rzecznik postawił zarzut naruszenia art. 4 ustawy o najmie przez wyłączenie w stosunku do członków wspólnoty samorządowej nie mających zameldowania realizacji zadania gminy polegającego na zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Ponadto w ocenie Rzecznika doszło w tym zakresie do naruszenia konstytucyjnej zasady równości i sprawiedliwości społecznej. W wyniku wniesienia przez Rzecznika skargi do NSA Rada Miejska w S. uznała argumenty Rzecznika i zmieniła uchwałę w zakwestionowanym zakresie.

Przedmiotem skargi do NSA była także uchwała Rady Miejskiej w B. w sprawie określenia stawek czynszu regulowanego za lokale mieszkal-

---

[437] RPO/274323/98/V z dnia 20.V.1998 r.
[438] Skarga z dnia 20.VIII.1997 r. – RPO/173183/97/V.

ne[439]. Przyjęto w niej jako kryterium różnicujące stawki czynszu regulowanego nie tylko okoliczności związane z wartością użytkową lokali, lecz także nieznane ustawie o najmie kryterium charakteru lokalu (lokal zakładowy). Takie stanowienie prawa przez Radę Gminy w B. wykraczało – zdaniem Rzecznika – poza zakres upoważnienia ustawowego oraz naruszało konstytucyjną zasadę praworządności i równości. NSA stwierdził nieważność zaskarżonej przez Rzecznika uchwały[440].

Rzecznik badał także uchwałę Rady Gminy w W. dotyczącą ulg przy sprzedaży lokali mieszkalnych. Z przepisów tej uchwały wynikało, iż przyznawana najemcy ulga uwzględnia obniżkę w wysokości 50% dotyczącą lokali znajdujących się w budynkach wpisanych do rejestru zabytków. Ta obligatoryjna ulga została wprowadzona art. 40 ust. 4 ustawy z dnia 29.IV.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości[441]. Jej celem było zrekompensowanie szczególnych obowiązków właścicieli takich obiektów i wynikających z nich znacznych kosztów. Tymczasem uchwała Rady Gminy w W. zrównała w zakresie ulgi przy zakupie, wbrew wyraźnej woli ustawodawcy, obie grupy nabywców lokali i uchyliła zasadę udzielania szczególnych preferencji cenowych tym nabywcom nieruchomości, których prawo własności jest ograniczone przepisami o ochronie zabytków. Ponieważ ze względu na upływ czasu od dnia wejścia w życie tej uchwały Rzecznik nie mógł samodzielnie złożyć skargi do NSA, zwrócił się w tej sprawie do Wojewody W.[442], który po bezskutecznym wezwaniu gminy do usunięcia naruszenia prawa złożył skargę do NSA.

Rzecznik podejmował także działania związane z rozbieżną praktyką organów administracji i NSA dotyczącą postępowań administracyjnych prowadzonych na podstawie art. 5 ustawy z dnia 16.VII.1987 r. o zmianie ustawy – Prawo lokalowe[443]. Owa rozbieżna praktyka powstała w związku z wejściem w życie ustawy o najmie, która uchyliła art. 5 ustawy o zmianie ustawy – Prawo lokalowe przewidujący, iż organ gminy dokonuje przydziału lokalu osobom, które zajęły lokal lub pozostały w lokalu bez tytułu prawnego przed dniem 1.VIII.1974 r. Część organów administracji i ośrodków zamiejscowych NSA przyjmowała, że przepisy ustawy o najmie nie pozbawiły organów administra-

---

439 Skarga z dnia 26.IX.1997 r. – RPO/243238/97/V.
440 Wyrok z dnia 22.I.1998 r., – sygn. akt I SA 1703/97.
441 Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.; dalej jako ustawa o gospodarce gruntami.
442 Pismo z dnia 18.VIII.1997 r. – RPO/245054/97/V.
443 Dz.U. Nr 21, poz. 124 ze zm.

cji prawa do wydawania w sprawach wszczętych i nie zakończonych przed wejściem w życie tej ustawy decyzji na podstawie art. 5 ustawy o zmianie ustawy – Prawo lokalowe. W innych natomiast sprawach przyjmowano, że takie postępowanie po wejściu w życie ustawy o najmie podlega umorzeniu. Ponieważ rozbieżność w stosowaniu prawa miała istotny wpływ na kształtowanie praw zainteresowanych obywateli, Rzecznik zwrócił się do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie tego zagadnienia[444]. Sąd Najwyższy przyjął, że postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie art. 5 ustawy o zmianie ustawy – Prawo lokalowe i nie zakończone ostateczną decyzją administracyjną do dnia wejścia w życie ustawy o najmie podlega umorzeniu[445].

Do Rzecznika kierowane były liczne skargi dotyczące niemożności kontroli za pomocą indywidualnych środkow prawnych działalności gmin w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. W szczególności skarżący wskazywali, że nie istnieją instrumenty prawne umożliwiające im kontrolę legalności aktów organów gmin, polegających na przyznaniu uprawnienia do lokalu komunalnego bądź odmowie przyznania takiego uprawnienia. W orzecznictwie sądów powszechnych utrwalony został pogląd o braku, co do zasady, po stronie członka wspólnoty samorządowej cywilnoprawnego roszczenia o zobowiązanie gminy do zawarcia umowy o najem lokalu. Stąd też zainteresowani obywateli nie mogli w omawianym zakresie korzystać z typowo cywilnoprawnych środków działania. Analizując wpływające skargi Rzecznik uznał, że w zakresie rozdziału dóbr rzadkich (a takim dobrem rzadkim jest mieszkanie wynajmowane przez gminę na niekomercyjnych zasadach) muszą istnieć środki kontroli działań organów administracji pulicznej. Rzecznik zwrócił się do Sądu Najwyższego z wnioskiem[446] o rozstrzygnięcie, czy skierowanie (odmowa skierowania) do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu gminy jest aktem administracyjnym, o którym mowa w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11.V.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym[447]. Przyjęcie koncepcji, iż taka odmowa jest aktem administracyjnym umożliwiałoby bowiem kontrolę tego aktu przez NSA, a tym samym kontrolę prawidłowości rozdziału mieszkań komunalnych. Jednakże Sąd Najwyższy stwierdził, że wybór osoby do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu gminy nie jest aktem lub czyn-

---

[444] Wniosek z dnia 16.IV.1997 r. – RPO/239015/97/V.
[445] Uchwała z dnia 26.VI.1997 r., sygn. akt III ZP 18/97.
[446] Z dnia 18.IX.1997 r. – RPO/256336/97/V.
[447] Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

nością z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym[448].

G. Nieprawidłowe praktyki spółdzielni mieszkaniowych

Do Rzecznika zwracali się członkowie spółdzielni mieszkaniowych w sprawach pobierania od nich opłat od czynności cywilnoprawnych. Opłaty te są pobierane przez spółdzielnie na podstawie uchwał organów spółdzielczych. Rzecznik uznał, iż uchwały w tym zakresie wykraczają poza sferę statutowej działalności spółdzielni mieszkaniowej i w istocie wkraczają w sferę publicznoprawną zastrzeżoną dla organów państwa. Zjawisko takie prowadzi zaś do podwójnego fiskalizmu; obywatel uiszcza bowiem z tego samego tytułu dwukrotnie opłatę, w tym przypadku obok opłaty skarbowej, opłatę pobieraną przez spółdzielnię. Na tle nadchodzących w tych sprawach skarg pojawił się także problem istnienia orzecznictwa sądowego akceptującego akty wewnątrzspółdzielcze wprowadzające takie opłaty. W związku z tym ostatnim zjawiskiem Rzecznik zwrócił się do Sądu Najwyższego z pytaniem prawnym: „Czy art. 208 § 1 Prawa spółdzielczego stanowi podstawę do wprowadzania uchwałami organów spółdzielni mieszkaniowych opłat stosunkowych od czynności cywilnoprawnych (m.in. umowy przeniesienia własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu)?"[449] Sąd Najwyższy odmówił jednak odpowiedzi na pytanie przyjmując, iż nie zachodzą w tej sprawie ustawowe przesłanki do podjęcia uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów[450].

Rzecznik podejmował działania w sprawie nieprawidłowych praktyk spółdzielni w zakresie spłaty kredytów mieszkaniowych przez członków spółdzielni. M.in. złożył kasację do Sądu Najwyższego na rzecz 29 osób[451], której podstawę stanowiła okoliczność, iż spółdzielnia dokonała zmiany zasad spłaty kredytu bez uprzedniego uzyskania na to zgody zainteresowanych członków spółdzielni. Sąd Najwyższy podzielił pogląd Rzecznika, iż zmiana zasad spłaty kredytu wymagała zgody zainteresowanych członków spółdzielni i uchylił zakwestionowane przez Rzecznika wyroki[452].

---

[448] Uchwała z dnia 5.XI.1997 r. – sygn. akt III ZP 37/97.
[449] RPO/237606/97/V z dnia 11.VIII.1997 r.
[450] Postanowienie z dnia 21.XI.1997 r., sygn. akt III CZP 54/97.
[451] Z dnia 5 marca 1997 r. – RPO/206916/97/V.
[452] Wyrok z dnia 8.VIII.1997 r., sygn. akt II CKU 30/97.

Fakt przerzucenia przez spółdzielnię mieszkaniową części kosztów budowy na inne osoby, niż te, którym zostało przydzielone spółdzielcze prawo do lokalu był przedmiotem kasacji Rzecznika od prawomocnego wyroku sądowego sankcjonującego taką praktykę[453]. Rzecznik w kasacji postawił zarzut, iż rozpoznajac sprawę sąd nie dokonał pośredniej kontroli legalności aktów wewnątrzspółdzielczych w tym zakresie. Kasacja została jednak oddalona przez Sąd Najwyższy[454].

Rzecznik podjął sprawę działania zarządu spółdzielni mieszkaniowej w O. na szkodę członków spółdzielni. Z nadsyłanych do Rzecznika skarg wynikało bowiem, że niektóre lokale były przedmiotem kilkakrotnego przydziału. Ponadto inwestycja prowadzona była bez pozwolenia na budowę. Rzecznik wystąpił w tej sprawie do organów prokuratury[455]. Z wyjaśnień uzyskanych od Prokuratora Wojewódzkiego w K.[456] wynika, iż prokuratura wszczęła śledztwo w sprawie działania w okresie od 1993 r. do 1997 r. przez zarząd spółdzielni w O. na szkodę tej spółdzielni i przestawiła konkretnym osobom zarzuty popełnienia przestępstw.

H. Nieprawidłowości w ustalaniu cen za energię, gaz i ciepło

Liczną grupę skarg wpływających do Rzecznika w sprawach mieszkaniowych stanowią skargi związane z opłatami za energię cieplną, energię elektryczną oraz gaz. Na ich tle ujawniło się, że nie zostały wydane akty wykonawcze do ustawy z dnia 10.IV.1997 r. – Prawo energetyczne[457], co Rzecznik zasygnalizował w wystąpieniu skierowanym do Ministra Gospodarki[458]. Rzecznik wskazał na brak aktów wykonawczych do Prawa energetycznego, w tym rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi, energię elektryczną i cieplną, zwłaszcza zasad rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami w lokalach. Brak szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf powoduje, że istniejące mechanizmy kontroli nadmiernego wzrostu cen ciepła są

[453] Z dnia 3.VI.1997 r. – RPO/137449/93/V.
[454] Wyrok z dnia 10.VII.1997 r., sygn. akt I CKU 102/97.
[455] RPO/257380/97/V z dnia 2.X.1997 r.
[456] Pismo z dnia 6.III.1998 r.
[457] Dz.U. Nr 54, poz. 348 ze zm.
[458] RPO/265194/98/V z 11.II.1998 r.

przez dostawców nadużywane. Np. maksymalny wskaźnik wzrostu cen ciepła w I kwartale 1998 r. został potraktowany przez dostawców jako zezwolenie na podniesienie cen o maksymalny wskaźnik, bez względu na rzeczywiste koszty wytworzenia energii cieplnej. W tej sytuacji – w ocenie Rzecznika – ochrona praw odbiorców energii wymaga pilnego wydania aktów wykonawczych do Prawa energetycznego. W odpowiedzi Minister Gospodarki[459] przedstawił informację o stanie zaawansowania prac zmierzających do wydania odpowiednich regulacji. Z informacji tej wynikało, iż prace te nie w pełni gwarantują wydanie wszystkich rozporządzeń w przewidzianym terminie. Stąd też Minister zadeklarował podjęcie działań organizacyjnych mających na celu zintensyfikowanie prac nad przepisami wykonawczymi.

Rzecznik podjął sprawę poprawności stanowienia prawa w zakresie cen urzędowych energii elektrycznej i gazu. W wystąpieniu do Ministra Finansów Rzecznik zwrócił uwagę[460], że rozporządzenia z dnia 16.XII.1997 r. w sprawie zatwierdzenia cennika „Paliwa gazowe dla dystrybucji"[461] oraz w sprawie zatwierdzenia cenników energii elektrycznej[462] zostały wydane na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 26.II.1982 r. o cenach[463], zawierającego upoważnienie dla Ministra Finansów do ustalania cen urzędowych. Tymczasem jak wskazują już same tytułu tych rozporządzeń, nie ustalają one cen urzędowych energii elektrycznej i gazu, lecz zatwierdzają cenniki poszczególnych przedsiębiorstw energetycznych. W tej sytuacji można mieć – w ocenie Rzecznika – wątpliwości, czy rozporządzenia te odpowiadają upoważnieniu ustawowemu. Ponadto z ich treści wynika, że cenniki energii elektrycznej i gazu będą udostępniane w siedzibach przedsiębiorstw. Rozporządzenia nie podają więc w rzeczywistości do publicznej wiadomości cen urzędowych rozumianych jako wielkości wyrażone w jednostkach pieniężnych. Stąd też można mieć wątpliwości, czy zawarte w rozporządzeniach odesłania zainteresowanych poznaniem tych cen do siedzib przedsiębiorstw energetycznych spełniają konstytucyjny warunek ogłoszenia przepisów prawa (art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Odpowiadając na wystąpienie Rzecznika Minister Finansów stwierdził[464], iż z uwagi na obszerność cenników i dodatkowo –

[459] Pismo z dnia 20.II.998 r.
[460] RPO/267097/98/V z 3.II.1998 r.
[461] Dz.U. Nr 157, poz. 1035.
[462] Dz.U. Nr 158, poz. 1055.
[463] Dz.U. z 1988 r. Nr 27, poz. 195 ze zm.
[464] Pismo z dnia 26.II.1998 r.

w przypadku energii elektrycznej – ich lokalny charakter, opublikowanie wszystkich cennników w Dzienniku Ustaw wydaje się zbędne. Dlatego też – zdaniem Ministra – bardziej prawidłowe jest rozwiązanie, zgodnie z którym rozporządzenia informują jedynie, jaki cennik obowiązuje i od kiedy oraz gdzie go można otrzymać. Minister Finansów stwierdził także, że wbrew tytułowi rozporządzeń cenniki nie są zatwierdzane przez Ministra, lecz ustala on ceny urzędowe energii elektrycznej i gazu. Sprawa ta, w szczególności zaś sprawa ogłoszania cen urzędowych, w dlaszym ciągu pozostaje w kręgu zainteresowań Rzecznika.

Do Rzecznika nadchodzą skargi od żołnierzy zawodowych dotyczące zasad obciążania ich przez oddziały terenowej Wojskowej Agencji Mieszkaniowej kosztami energii cieplnej. W ocenie skarżących koszty te są „uśredniane", mimo że w poszczególnych miejscowościach w rzeczywistości są one bardzo różne. W tym celu Rzecznik wystąpił do Prezesa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej o złożenie wyjaśnień[465].

[465] RPO/269755/98/V z 3.III.1998 r.

11. Podatki

A. Podatek dochodowy od osób fizycznych

a. Ulgi i odliczenia mieszkaniowe

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika z dnia 7.III.1997 r.[466] dotyczący dolnego limitu wydatków na remonty mieszkań, uprawniającego do odpisania takich wydatków od podatku. W wyroku z dnia 16.XII.1997 r.[467] Trybunał uznał, że zaskarżony przepis art. 27a ust. 5 ustawy z dnia 26.VIII.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[468] w zakresie, w jakim wyłącza możliwość skumulowania wydatków poniesionych w okresie trzyletnim na cele określone w art. 27a ust. 1 pkt 1 lit. g powołanej ustawy, jest niezgodny z art. 32 Konstytucji przez to, że dokonuje nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej podatników. W pozostałej części Trybunał uznał kwestionowany przepis za zgodny z Konstytucją. W uzasadnieniu wyroku Trybunał stwierdził, że skoro ustawodawca wprowadził trzyletni okres dla wykorzystania ulgi z tytułu wydatków na remont mieszkania, to także minimalny limit tej ulgi należy traktować z uwzględnieniem tego okresu.

W dniu 3.VII.1997 r. Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek[469] o stwierdzenie, że art. 9 ustawy z dnia 21.XI.1996 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych[470] w części, w jakiej zmienia z dniem 1.I.1997 r. przepisy dotyczące ulg mieszkaniowych (art. 1 pkt 12 i pkt 15), jest sprzeczny z konstytucyjną zasadą państwa prawnego, a w szczególności wynikającą z niej zasadą zaufania obywatela do państwa. W uzasadnieniu wniosku Rzecznik m.in. wskazywał, że ustawa z dnia 21.XI.1996 r. zmieniła – na 32

---

[466] RPO/238311/97/VI – zob. Sprawozdanie RPO ... , str. 170–171.
[467] Sygn. akt K.8/97.
[468] Tekst jedn. Dz.U. z 1993 r., Nr 90, poz. 416 ze zm.; dalej jako ustawa o podatku dochodowym.
[469] RPO/247694/97/VI.
[470] Dz.U. Nr 137, poz. 638.

dni przed zakończeniem roku kalendarzowego i wejściem jej w życie – 30 artykułów obowiązującej ustawy o podatku dochodowym, w tym szczególnie istotne dla obywateli dotychczasowe zasady odliczeń od należności podatkowych. Tak liczne i istotne zmiany, ograniczające wielkości mieszkaniowych ulg podatkowych, które – gdyby były znane w odpowiednim czasie zainteresowanym podatnikom – mogłyby zaważyć na podjęciu przez nich decyzji o inwestycji budowlanej lub remontowej lub też pozwoliłyby na dokonanie odpowiednich zmian w już podjętych zobowiązaniach. Podatnik powinien przy tak istotnych zmianach otrzymać odpowiednio długi czas (vacatio legis), aby wszystkie będące w toku interesy mogły być przez niego w sposób właściwy przystosowane do nowego prawa, zakończone lub niepodejmowane.

W wyroku z dnia 25.XI.1997 r.[471] Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 1 pkt 12 i pkt 15 w związku z art. 9 ustawy z dnia 21.XI.1996 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w zakresie, w jakim wprowadzając nowe unormowania uchyla dopuszczalność odliczenia od dochodu podatnika kwot wydatkowanych po dniu 1 stycznia 1997 r. na wydatki poniesione na cele mieszkaniowe wymienione w art. 26 ust. 1 pkt 5 lit. b), e) i f) ustawy o podatku dochodowym, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1.I.1997 r., w odniesieniu do sytuacji, w których budowa, nadbudowa lub rozbudowa budynku na cele mieszkalne oraz wykończenie lokalu mieszkalnego w nowo wybudowanym budynku, dały podstawę do dokonania takich odliczeń w 1996 r. lub w latach poprzednich, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP z dnia 2.IV.1997 r. przez to, że narusza zasady pewności prawa i zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał stwierdził, że przedmiotem oceny była prawidłowość uregulowania sytuacji przejściowych i należytego zabezpieczenia interesów w toku. Określając kryteria, według jakich należy ocenić, czy ustawodawca uszanował tzw. interesy w toku Trybunał stwierdził, że spełnione muszą być trzy przesłanki: przepisy prawa muszą wyznaczać pewien horyzont czasowy dla realizowania określonych przedsięwzięć (w prawie podatkowym horyzont ten musi przekraczać okres roku podatkowego), przedsięwzięcie to – ze swej natury – musi mieć charakter rozłożony w czasie i nie może się realizować w wyniku jednorazowego zdarzenia gospodarczego, zaś obywatel faktycznie musi rozpocząć określone przedsięwzięcie w okresie obowiązywania owych przepisów. Trybunał uznał, że niektóre z wydatków, które podatnik

[471] Sygn. akt K.26/97.

mógł odliczyć od podstawy opodatkowania miały charakter jednorazowych zdarzeń gospodarczych. Zaliczył do nich zakup gruntu i prawa wieczystego użytkowania gruntu pod budowę budynku mieszkalnego, wniesienie wkładu budowlanego lub mieszkaniowego do spółdzielni mieszkaniowej oraz zakup nowo wybudowanego budynku lub lokalu nawet, gdy płatność została rozłożona na raty.

Rzecznik otrzymuje listy kwestionujące stanowisko Trybunału w części, w jakiej Trybunał przyjął, że wniesienie wkładu budowlanego – jako dokonane w oparciu o jeden akt cywilnoprawny – stanowi jednorazowe zdarzenie gospodarcze, a nie proces inwestycyjny rozciągnięty w czasie. Zainteresowani podnoszą, że od 1993 r. spółdzielnie budują wyłącznie mieszkania o statusie własnościowym. Koszt budowy musi w całości zostać pokryty wkładem budowlanym, który najczęściej wnoszony jest w ratach w okresie kilkuletnim. Ostateczna cena nie jest znana do momentu zakończenia budowy. Dlatego wydatki poniesione w związku z realizacją rozpoczętych przez spółdzielnie mieszkaniowe przed 1997 r. inwestycji powinny podlegać ochronie takiej samej, jaka Trybunał przyznał podatnikom, którzy przed 1.I.1997 r. ponieśli wydatki w związku z rozpoczęciem budowy budynku mieszkalnego itp.

Od 1.I.1997 r. odliczeń od podatku dokonuje się także z tytułu wpłat na wyodrębniony fundusz remontowy wspólnoty mieszkaniowej (art. 27a ust. 1 pkt 1 lit. g) ustawy o podatku dochodowym). Również członkowie spółdzielni mieszkaniowych są obowiązani do dokonywania wpłat na wyodrębniony fundusz remontowy spółdzielni mieszkaniowych, jednak wpłaty te nie uprawniają ich do skorzystania z odliczeń od podatku. W listach kierowanych do Rzecznika członkowie spółdzielni podnoszą, że ich sytuacja – jako zobowiązanych do ponoszenia kosztów remontów domów spółdzielczych – jest taka sama, jak sytuacja członków wspólnot mieszkaniowych, wobec czego im także powinna przysługiwać ulga z tytułu wpłat na fundusz remontowy spółdzielni. Rzecznik wskazał ten problem w wystąpieniu do Ministra Finansów.[472]

b. Opodatkowanie rodzin niepełnych

W okresie sprawozdawczym Rzecznik kontynuował działania zmierzające do usunięcia stanu nierówności w opodatkowaniu rodzin niepełnych w stosunku do rodzin pełnych[473].

---

[472] RPO/265078/98/VI z dnia 25.III.1998 r.

[473] Wcześniejsze inicjatywy RPO w tym zakresie – zob. Sprawozdanie RPO ... str. 167–168.

W dniu 28.V.1997 r. Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o wydanie orzeczenia stwierdzającego, że przepis art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 26.VII.1991 r. o podatku dochodowym w części, w jakiej pozbawia pojedynczych rodziców wychowujących pełnoletnie dzieci do ukończenia 25 lat uczące się w szkołach – gdy otrzymują rentę rodzinną – możliwości opodatkowania łącznie od sumy dochodów, zgodnie z zasadami przewidzianymi dla małżonków i innych osób samotnie wychowujących dzieci – jest niezgodny z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą równości. W uzasadnieniu wniosku RPO podnosił, że prawo do renty rodzinnej zostało ustanowione dla złagodzenia skutków śmierci osoby, na której utrzymaniu pozostawali uprawnieni. W ustawie o podatku dochodowym dla celów opodatkowania w inny sposób zostały potraktowane dochody dzieci w postaci alimentów, a inaczej w postaci renty rodzinnej, podczas gdy oba świadczenia służą zaspokojeniu uzasadnionych potrzeb dziecka w zakresie utrzymania i wykształcenia. W ocenie RPO tożsame funkcje socjalne świadczeń alimentacyjnych i renty rodzinnej zobowiązują ustawodawcę do równego traktowania przez prawo podatkowe rodzin niepełnych, w których dzieci otrzymują jedno z tych świadczeń. Rzecznik wskazywał także, że takie rozwiązania pozostają w sprzeczności z zasadami zawartymi w Europejskiej Karcie Społecznej, stanowiącej wzór dla ustawodawstwa Polski.

Na rozprawie w dniu 21.I.1998 r. Rzecznik – w związku z oświadczeniem przedstawiciela Sejmu, że należy oczekiwać, iż w najbliższym czasie nastąpią zmiany ustawodawcze w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych uwzględniające zasady polityki prorodzinnej, oraz biorąc pod uwagę, że wydane przez Ministra Finansów w 1997 r. zarządzenie o zaniechaniu ustalania i poboru podatku dochodowego od osób wymienionych w art. 6 ust. 4 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, aktualnie rozwiązuje problem w zaskarżonym zakresie, a zapowiedziane zmiany ustawowe mogą te doraźne rozstrzygnięcia utrwalić – cofnął złożony wniosek, a Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie[474].

c. Opodatkowanie przychodów pochodzących ze środków pomocowych

W dniu 11.XII.1997 r., Rzecznik przedstawił Ministrowi Finansów[475] sprawę interpretacji postanowień art. 17 ust. 1 pkt 23 ustawy

[474] Postanowieniem z dnia 21.I.1998 r., sygn. akt K.23/97.
[475] RPO/261879/97/VI.

z dnia 15.II.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych[476] i art. 21 ust. 1 pkt 46 ustawy z dnia 26.VII.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. W piśmie Departamentu Podatków Bezpośrednich i Opłat Ministerstwa Finansów z dnia 23.I.1997 r., skierowanym do izb i urzędów skarbowych, wyjaśniono, że od 1.I.1997 r. wolne od podatku dochodowego są przychody, których źródłem finansowania są środki pochodzące z międzypaństwowych instytucji finansowych lub ze środków przyznanych przez rządy obcych państw (tzw. środki pomocowe). Stwierdzono, że w praktyce oznacza to, iż przychody osób fizycznych (np. w postaci wynagrodzeń ze stosunku pracy, umów zlecenia lub umów o dzieło) pochodzące z rachunku, na którym ulokowane są środki pomocowe, spełniające warunki określone w art. 21 ust. 1 pkt 46 ustawy, nie podlegają opodatkowaniu. Dotyczy to też przychodów osób fizycznych pochodzących bezpośrednio od osoby prawnej, dysponującej środkami pomocowymi. Natomiast w piśmie z dnia 28.X.1997 r. stanowisko to zmieniono. W skargach kierowanych do Rzecznika zainteresowani stawiali zarzut, że Ministerstwo – w trakcie roku podatkowego – dokonuje rozbieżnej interpretacji w zakresie opodatkowania honorariów związanych z zawartymi kontraktami, co dotyczy także już uzgodnionych płatności za realizację prac w 1998 r. przez podwykonawców.

Po ponownym wystąpieniu w dniu 20.II.1998 r. Rzecznik został poinformowany, że pismem z dnia 23.II.1998 r. Minister Finansów przywrócił interpretację zawartą w piśmie z dnia 23.I.1997 r.

d. Odliczenia wydatków na dokształcanie

Problemem badanym przez Rzecznika były restryktywne rozwiązania zawarte w art. 27a ust. 10 ustawy z dnia 21.XI.1996 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, pozbawiające podatników, którzy ukończyli 35 rok życia prawa odliczenia wydatków poniesionych na odpłatne dokształcanie się.

W wielu listach do Rzecznika podatnicy podkreślali, iż nowa sytuacja na rynku pracy stwarza konieczność pilnego podwyższania kwalifikacji zawodowych. Obowiązująca do końca 1996 r. ustawa o podatku dochodowym dostrzegała to i nie przewidywała ograniczeń wiekowych. W nowelizacji z listopada 1996 r. nie poddano ochronie nawet praw tych osób, które rozpoczęły naukę przed zmianą ustawy i obecnie ją kontynuują, co w ocenie skarżących narusza konstytu-

[476] Tekst jedn. Dz.U. z 1993 r., Nr 106 ze zm.

cyjną zasadę zaufania obywateli do państwa. Rzecznik zwrócił się do Ministerstwa Finansów[477] z prośbą o wyjaśnienie, jakie przesłanki spowodowały pozbawienie wskazanej grupy podatników prawa do odliczenia wydatków ponoszonych na odpłatne dokształcanie się. Jak dotąd Ministerstwo Finansów nie zajęło stanowiska w sprawie.

B. Podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy

Obowiązujące od dnia 5.VII.1993 r. podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy[478] nadal wywołują wiele skarg do RPO.

Przepis § 54 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21.XII.1995 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym[479] pozbawia w niektórych sytuacjach podatnika prawidłowo nabywającego towar lub usługę możliwości skorzystania z prawa określonego w art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o podatku od towarów i usług do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego. Możliwość dokonania potrącenia podatku naliczonego zostaje bowiem uwarunkowana prawidłowością dokumentacji prowadzonej przez sprzedającego (posiadaniem przez niego kopii faktury wydanej nabywcy). Rzecznik podtrzymuje tezę, iż przepis ten może prowadzić do pozbawiania nabywcy działającego w dobrej wierze możliwości skorzystania z uprawnień przyznanych przez ustawę i nie podziela poglądu Ministra Finansów, iż usprawiedliwia to okoliczność, że takie rozwiązanie jest zbieżne z uregulowaniami obowiązującymi w krajach Unii Europejskiej oraz że brak takiego rozwiązania mógłby prowadzić do powszechnego podrabiania faktur, co prowadziłoby do odliczania podatku, którego nikt nie zapłacił[480].

Wniosek Rzecznika z dnia 20.V.1997 r.[481] do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że postanowienia § 54 ust. 4 pkt 2 wskazanego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21.XII.1995 r. pozbawiające podatników prawa do skorzystania z możliwości obniżenia podatku należnego oraz zwrotu różnicy podatku lub zwrotu podatku

---

[477] RPO/261387/97/VI z 8.XII.1997 r. i 16.II.1998 r.

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

[479] Dz.U. Nr 154, poz. 797 ze zm.

[480] Szersze omówienie problemu i wystąpień RPO do Ministra Finansów zob. w Sprawozdaniu RPO ... str. 173–174.

[481] RPO/233242/97/VI.

naliczonego zostały ustanowione z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 23 i art. 32 ust. 5 ustawy o podatku od towarów i usług, co narusza art. 56 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17.X.1992 r. – czeka na rozpoznanie.

W dniu 29.IV.1998 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika[482] kwestionujący utrzymanie w ustawie o podatku od towarów i usług (po jej nowelizacji w 1996 r.) „sankcji skarbowych" nakładanych przez organa podatkowe. „Sankcje skarbowe" są w rzeczywistości karami pieniężnymi, które mogą niekiedy przewyższać kary określone w ustawie karnej skarbowej. W ocenie RPO zachodziła potrzeba wypowiedzenia się przez Trybunał Konstytucyjny o dopuszczalności nakładania na podatnika tego rodzaju sankcji i w takim trybie. Rzecznik uważał, iż orzeczenie kary może nastąpić tylko w trybie przewidzianym przez prawo karne skarbowe. Trybunał stwierdził, iż w sprzeczności z Konstytucją pozostaje kumulacja sankcji z ustawy o podatku od towarów i usług i ustawy karnej skarbowej – podatnik nie może odpowiadać dwa razy, na podstawie dwóch różnych ustaw za ten sam czyn. Natomiast zdaniem TK „dodatkowe zobowiązanie podatkowe" ustanowione w ustawie nie narusza art. 217 Konstytucji (podatki nakładane tylko w drodze ustawy), a podmiot, któremu na skutek zawyżenia kwoty do zwrotu lub zaniżenia należności podatku ustalono „dodatkowe zobowiązanie podatkowe" nie jest pozbawiony prawa do sądu, a zatem zaskarżony przez RPO przepis ustawy nie narusza art. 45 Konstytucji.

C. Podatki i opłaty lokalne

Przedmiotem większości skarg dotyczących podatku od nieruchomości były nie tyle stawki podatku od budynków mieszkalnych (art. 5 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 8.I.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[483]), co w dalszym ciągu stawki podatku od „pozostałych budynków": budynków gospodarczych w nieruchomościach stanowiących własność byłych rolników, którzy przekazali gospodarstwa na własność państwa w zamian za renty lub emerytury, pozostawiając sobie działki siedliskowe oraz budynki niewykorzystywane dla celów rolniczych, których nie można wynająć lub wydzierżawić[484]. Wyłączenie osób posiada-

[482] RPO/243044/97/VI z 18.IV.1997 r. – zob. omówienie problemu w Sprawozdaniu RPO ..., str. 172–173.
[483] Dz.U. Nr 9, poz. 31 ze zm.
[484] Zob. szerzej Sprawozdanie RPO ... , str. 179–180.

jących gospodarstwa rolne o pow. 0,5 – 1,0 ha z obowiązku opłacania składki na fundusz ubezpieczenia rolników dokonane zostało przez podwyższenie z 0,5 ha do 1 ha granicy gruntów uznawanych za gospodarstwo rolne. Jednocześnie jednak zmiana ta spowodowała, że gospodarstwa o powierzchni poniżej 1 ha stały się nieruchomościami w rozumieniu przepisów o podatku od nieruchomości i podlegają opodatkowaniu tym podatkiem na powszechnie obowiązujących zasadach.

W skargach kierowanych do RPO bardzo często podnoszone są zastrzeżenia do corocznego znacznego wzrostu tych stawek. Samorządowe Kolegia Odwoławcze najczęściej oddalają odwołania, gdy wymiar podatku został ustalony wg stawek uchwalonych przez radę gminy w wysokości maksymalnej, ale nieprzekraczającej granic określonych w ustawie. Nie stwierdzając działalności niezgodnej z prawem także Naczelny Sąd Administracyjny skargi na uchwały gmin oddala. Dlatego też, w ocenie RPO, wskazane jest przyspieszenie prac legislacyjnych nad wprowadzeniem reformy podatku od nieruchomości, w którym podstawą opodatkowania byłaby faktyczna wartość nieruchomości.

Do wejścia w życie zmian wprowadzonych ustawą z dnia 29.VIII.1997 r. o finansowaniu dróg publicznych[485] maksymalną wysokość stawki opodatkowania dla danego rodzaju środka transportowego określała ustawa o podatkach i opłatach lokalnych (art. 10 ust. 1), natomiast rada gminy określała wysokość podatku dla zobowiązanych podatników (art. 10 ust. 2) i podatek ten pobierała bezpośrednio na swój rachunek.

Rzecznik w dniu 12.III.1996 r. skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie, że postanowienia art. 10 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, uzależniające wysokość podatku od nieadekwatnego do wartości pojazdu kryterium pojemności lub mocy silnika, naruszają zasady demokratycznego państwa prawnego[486]. Trybunał umorzył postępowanie w sprawie[487] wobec uchwalenia przez Sejm ustawy z dnia 29.VIII.1997 r. o finansowaniu dróg publicznych. Ustawa zniosła dotychczasowy podatek. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5.I.1998 r.[488] zmieniło natomiast tabelę stawek podatku akcyzowego określając m.in. nowe, wyższe stawki akcyzowe dla paliw do silników. W ocenie RPO, ponieważ celem dokonanych zmian nie było zlikwidowanie podatku od środków transpor-

[485] Dz.U. Nr 183, poz. 789.
[486] Zob. szerzej Sprawozdanie RPO ... , str. 181.
[487] Postanowienie z dnia 20.I.1998 r. – sygn. akt K.9/97.
[488] Dz.U. Nr 2, poz. 3.

towych, lecz jedynie wprowadzenie innej metody określania jego wysokości i poboru (przez włączenie „opłaty drogowej" do ceny paliwa poprzez odpowiednie zwiększenie stawki podatku akcyzowego), sama „opłata drogowa" jako nowa danina wraz z metodą przeliczania w cenę paliwa powinna być ustanowiona aktem ustawowym.

Powstała jednocześnie sprawa zachowania praw nabytych przez inwalidów. Art. 7 pkt 5 lit b) ustawy o finansowaniu dróg publicznych skreślił w ustawie z dnia 12.I.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych art. 12 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 i 3, przewidujące zwolnienie od podatku od środków transportowych samochodów osobowych, motocykli oraz motorowerów stanowiących wyłączną własność inwalidów i używanych przez nich do celów niezarobkowych. W konsekwencji inwalidzi, dotąd zwolnieni ustawowo od płacenia podatku od środków transportowych, zostali pozbawieni ulg, albowiem podatek ten wszedł w cenę paliwa, a żaden akt prawny nie ustalił dla nich odpowiedniej rekompensaty lub prawa zakupu po zmniejszonej cenie. Inwalidzi i ich stowarzyszenia w skargach kierowanych do Rzecznika oceniają takie rozwiązanie jako pozbawiające ich nabytych jeszcze w 1955 r. praw do zwolnienia od płacenia podatku od środków transportowych.

W tej sytuacji Rzecznik uznał za niezbędne zaskarżenie wskazanej regulacji do Trybunału Konstytucyjnego[489] zarzucając, iż włączenie „opłaty drogowej" do ceny paliw bez zapewnienia inwalidom odpowiedniego ekwiwalentu narusza zasadę zaufania obywatela do państwa wynikającą z treści art. 2 Konstytucji RP i zasadę nienaruszalności praw niewadliwie nabytych. Jeśli – zdaniem parlamentu – inwalidzi nie powinni nadal korzystać ze zwolnienia od podatku od środków transportowych, to należało to wyrazić w odpowiednim przepisie ustawowym. Nie powinno się natomiast takiej zmiany wprowadzać przez pozaustawowe nałożenie obowiązku opłacania „opłaty drogowej", wprowadzonej do stawki podatku akcyzowego.

Ustawa z dnia 29.VIII.1997 r. w sprawie finansowania dróg publicznych zmieniając art. 7 pkt 1 treść art. 8 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, spowodowała też, że opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych podlegają nadal samochody ciężarowe o ładowności powyżej 2 ton, ciągniki siodłowe i balastowe, przyczepy i naczepy o ładowności powyżej 5 ton, autobusy. Oznacza to, że posiadacze tych pojazdów są opodatkowani zarówno „opłatą drogową" płaconą przy zakupie paliwa, jak i podatkiem od środków transporto-

[489] RPO/270585/98/VI z 26.II.1998 r.

wych. Regulacja taka prowadzi do dwukrotnego opłacania przez część podatników daniny publicznej za posiadanie lub eksploatowanie pojazdów mechanicznych, przy czym przewoźnicy towarów i osób są obciążeni dodatkowo opłatą związaną z zezwoleniem na wykonywanie tej działalności gospodarczej.

Rzecznik wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego dnia 30.III.1998 r.[490] o stwierdzenie, że przepis art. 79 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20.VI.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym[491], uzależniający wyrejestrowanie pojazdu na wniosek jego właściciela od kasacji pojazdu w składnicy złomu wyznaczonej przez wojewodę, narusza konstytucyjne prawo własności. Zaskarżony przepis enumeratywnie określił przypadki umożliwiające wyrejestrowanie pojazdu. Nieeksploatowanie pojazdu nie daje podstawy do jego wyrejestrowania czasowego lub trwałego. W konsekwencji nie zwalnia ono od obowiązku płacenia podatku od środków transportowych, jeżeli jest to pojazd ciężarowy o ładowności powyżej 2 t, ciągnik siodłowy albo balastowy, przyczepa, naczepa o ładowności powyżej 5 t, a także autobus. Nie zwalnia także od opłacenia składki za obowiązkowe ubezpieczenie OC. Natomiast uzależnienie wyrejestrowania pojazdu od przekazania go do składnicy złomu z naruszeniem istoty prawa własności pozbawia właściciela m.in. prawa do zdemontowania pojazdu i rozporządzenia jego częściami (sprzedaży, używania).

D. Przestrzeganie praw obywateli w postępowaniu podatkowym

Liczne skargi do RPO dotyczą przepisów zawartych w ustawie z dnia 28.VIII.1997 r. – Ordynacja Podatkowa[492], upoważniających organy skarbowe do żądania ujawniania danych objętych tajemnicą bankową.

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 24.VI.1997 r.[493] stwierdził, że przyznanie uprawnień naczelnikowi urzędu skarbowego do żądania udzielenia przez banki i inne instytucje finansowe informacji zastrzeżonych tajemnicą bankową, mimo iż w stosunku do podatnika nie jest prowadzone postępowanie karne lub karne skarbo-

---

[490] RPO/268621/98/VI.
[491] Dz.U. Nr 98, poz. 602 ze zm.
[492] Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.
[493] Sygn. akt K.21/96 – wydanym na wniosek Rzecznika z dnia 26.IX.1996 r. Zob. omówienie w Sprawozdaniu RPO ... , str. 186–187.

we, nie narusza zasad konstytucyjnych. Ordynacja podatkowa przejęła te rozwiązania z ustawy o zobowiązaniach podatkowych. Ponieważ orzeczenie Trybunału zostało wydane pod rządami przepisów konstytucyjnych, nie gwarantujących w takim stopniu praw i wolności obywateli, jak czyni to Konstytucja z dnia 2.IV.1997 r., Rzecznik w dniu 20.IV.1998 r. zaskarżył te regulacje Ordynacji podatkowej do Trybunału Konstytucyjnego[494]. Wnioskiem zostały objęte przepisy uprawniające naczelnika urzędu skarbowego do żądania od banków, domów maklerskich towarzystw powierniczych i funduszy inwestycyjnych informacji dotyczących rachunków podatnika (art. 182 ustawy), żądania ujawnienia tychże informacji przez samego podatnika lub upoważnienia pracowników urzędu do wystąpienia o nie do wskazanych instytucji finansowych (art. 183 ustawy) oraz niemożności zaskarżenia tych działań przez podatnika do NSA ani do sądu cywilnego. Zdaniem Rzecznika regulacje te ograniczają konstytucyjne prawo do prywatności (art. 47 Konstytucji), tajemnicy komunikowania się (art. 49) i nieujawniania informacji o sobie samym (art. 51 ust. 1) w sposób naruszający istotę tych praw (art. 31 ust. 3).

Niemożność poddania kontroli sądowej czynności naczelnika urzędu jest niezgodna z prawem do sądu (art. 77 ust. 2 Konstytucji) i do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78). Wniosek oczekuje na rozpoznanie.

Od wejścia w życie ustawy z dnia 21.VII.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych w publikacjach prasowych i w środkach masowego przekazu informowano podatników, że termin przedawnienia wydania decyzji ustalającej na podstawie art. 45 ust. 6 tej ustawy inną wysokość podatku, niż wynikająca z zeznania, upływa po trzech latach od końca roku podatkowego, w którym powstał obowiązek podatkowy. Dopiero w 1995 r., a ostatecznie w 1996 r. przeważył pogląd, że termin ten wynosi pięć lat. Podatnicy powinni zatem przez 5, a nie 3 lata przechowywać rachunki dokumentujące wydatki odliczone od dochodu lub podatku. W wystąpieniu z dnia 27.VI.1997 r. do Ministra Finansów[495] Rzecznik wskazał, że z „Objaśnień" do PIT-ów otrzymywanych w urzędach skarbowych i broszur, wynika 3–letni obowiązek przechowywania tych dokumentów i zwrócił się o wyjaśnienie tej sprawy oraz rozważenie, jaka będzie sytuacja podatników, którzy zniszczą rachunki po upływie trzech (a nie pięciu) lat, gdy zo-

[494] RPO/275847/98/VI
[495] RPO/218559/96/VI.

staną wezwani do ich okazania. W odpowiedzi z dnia 30.VII.1997 r. Minister Finansów wyjaśnił ostatecznie, że zobowiązania podatkowe przedawniają się z upływem 5 lat, a więc przez taki okres podatnicy powinni przechowywać rachunki. Ponieważ istotnie w objaśnieniach do zeznań podatkowych zawarta była informacja o trzyletnim okresie przechowywania dokumentów stwierdzających poniesienie wydatków Minister stwierdził, iż wobec podatników, którzy w terminie przeprowadzenia kontroli rzetelności zeznania nie będą mogli przedstawić dokumentów stanowiących dowód poniesienia wydatków podlegających odliczeniu, lecz uprawdopodobnią ich poniesienie, nie mogą być w obecnym stanie prawnym wyciągnięte negatywne konsekwencje.

W wystąpieniu z dnia 30.VII.1997 r. skierowanym do Ministra Finansów[496] Rzecznik podnosił, że zróżnicowana jest – w zakresie zasad obliczania odsetek z tytułu zwłoki – sytuacja podatników, którzy wnieśli o zaniechanie ustalania i poboru podatku w stosunku do tych, którzy wnosili o odroczenie terminu płatności lub rozłożenie płatności podatku na raty. W drugim przypadku, gdy podanie nie zostało przez organ podatkowy załatwione w ciągu dwóch miesięcy, odsetek za zwłokę nie pobiera się od dnia wniesienia podania do dnia doręczenia decyzji odmawiającej. Inna zasada obowiązuje w pierwszej grupie przypadków: gdy podanie zostało rozpoznane po upływie dwóch miesięcy odsetki za zwłokę pobiera od następnego dnia po dniu, w którym upłynął termin płatności podatku (zaliczki) lub od dnia następnego po upływie terminu do złożenia deklaracji (zeznania, sprawozdania). Oznacza to, że w tych sytuacjach podatnik ponosi ujemne konsekwencje przewlekłego postępowania organu podatkowego. Rzecznik postulował odpowiednią zmianę rozporządzenia z dnia 9.I.1995 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o zobowiązaniach podatkowych polegającą na takim samym – nie obciążającym podatnika skutkami zawinionej przewlekłości działania organu – uregulowaniu obu grup sytuacji. W odpowiedzi z 21.VIII.1997 r. Minister Finansów wyjaśnił, że decyzje o umorzeniu (zaniechaniu poboru) podatku są podejmowane w wyjątkowych sytuacjach, po przeprowadzeniu czasochłonnego i szczegółowego postępowania. Niewykluczone, że przy lawinie wniosków o zaniechanie poboru, organy podatkowe nie byłyby w stanie dotrzymać terminów załatwienia sprawy, bowiem część podatników składałaby wnioski licząc na opóźnienie w ich rozpoznaniu, a przez to na możliwość wpłacenia podatku z co

[496] RPO/235257/97/VI.

najmniej dwumiesięcznym opóźnieniem bez odsetek za zwłokę. Postępowanie o odroczenie terminu płatności podatku i rozłożenie jego płatności na raty nie wymaga tak pracochłonnego postępowania. Z tych względów Minister odmówił uwzględnienia postulatów RPO, a Rzecznik uznał przedstawione argumenty za zasadne.

Liczne skargi wpływały w okresie sprawozdawczym na długotrwałą procedurę zwrotu nadpłaty opłaty skarbowej z tytułu wydania zezwolenia na wykonywanie czynności agenta ubezpieczeniowego. Skargi dotyczyły Pierwszego Urzędu Skarbowego Warszawa-Śródmieście, który jest jedynym właściwym Urzędem Skarbowym do dokonywania tych zwrotów, a nadpłata dotyczy około 50 tys. przypadków. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika[497] Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów potwierdził[498] możliwość opóźnień przy dokonywaniu zwrotu, które zobowiązują organa podatkowe do wypłaty stosownych odsetek. Z uwagi na to, że opłata skarbowa uiszczona była przez zainteresowane osoby na zasadzie samoopodatkowania (nie była wydawana decyzja wymiarowa) zwrot, jakkolwiek z urzędu, nastąpić może dopiero wskutek wskazania organowi podatkowemu okoliczności świadczących o istnieniu nadpłaty. Dopiero takie działanie osób zainteresowanych stanowić może podstawę do wszczęcia postępowania, a w tej sytuacji odsetki naliczane są od dnia, w którym poinformowano urząd o powstaniu nadpłaty (o ile przekroczony został termin 3 miesięcy).

---

[497] RPO/257289/97/VI z 1.XII.1997 r.
[498] Pismo z dnia 14.I.1998 r.

12. Ochrona konsumentów

A. Na rynku niezmonopolizowanym

Skargi z zakresu ochrony praw konsumentów, które wpłynęły do Rzecznika, potwierdzają aktualność wniosków i postulatów co do pożądanych zmian regulacji i praktyki ochrony tych praw, sformułowanych w „Sprawozdaniu RPO za okres od 8.V.1996 r. do 7.V.1997 r."[499] W sytuacji, gdy na orzeczenie sądu dotyczące wymiany wadliwego towaru lub zwrotu ceny, a przy usługach – na uznanie postanowień umownych za nieważne – konsument musi oczekiwać niekiedy kilka lat, ochrona sądowa przestaje spełniać swoją rolę. Niedostateczną ochronę konsumentów powoduje także niski stan świadomości prawnej obywateli. W konsekwencji w obrocie towarami i usługami są często nadal stosowane wzorce umowne (art. 385 Kc) o wyraźnie ograniczonym zakresie praw i obowiązków konsumentów w stosunku do świadczących towary i usługi.

W dalszym ciągu zastrzeżenia Rzecznika wywołują metody działania firm prowadzących sprzedaż w systemach konsorcyjnych, które wykorzystując nieświadomość prawną klienta nakłaniają go do zawarcia umowy bez poznania jej treści i znajomości jej rzeczywistych warunków, celowo formułują umowy w sposób niejasny i zawiły, tak aby klientowi trudno było się zorientować, jak rzeczywiście przedstawiać się będzie jego sytuacja prawna w wyniku zawarcia umowy, wprowadzają nierówności praw i obowiązków stron umowy. Takie nierzetelne praktyki przy sprzedaży bezpośredniej i innych transakcjach (m.in. z wykorzystywaniem kredytów bankowych) są coraz częściej badane przez Rzecznika. W 1997 i 1998 r. prowadzone były m.in. sprawy sprzedaży samochodów w systemie kredytowym w sytuacji, gdy bank do umowy kredytowej wpisał trzeciego uczestnika transakcji, z którym tylko on miał zawartą umowę o współpracy[500], sprawy nierzetelnych praktyk przy zawieraniu umów turystycznych[501], skargi związane ze sprzedażą

[499] Zob. str. 206–207.
[500] RPO/254254/97/VI.
[501] Np. RPO/240852/97/VI, RPO/253785/97/VI.

towarów i usług premiowaną losowaniem nagród pieniężnych lub rzeczowych, która nie jest nadzorowana tak, jak inne loterie. Grupa kilkudziesięciu skarg na tym tle od osób oczekujących, aby Rzecznik spowodował wydanie im oczekiwanych nagród rzeczowych czy pieniężnych, a także doprowadził do ukrócenia tych praktyk i ukarania firm wysyłkowych i osób oszukujących klientów, dotyczyła głównie 2 szczególnie aktywnie działających na rynku firm wysyłkowych[502].

Wynikiem licznych skarg na działalność firm prowadzących sprzedaż samochodów w systemie konsorcyjnym było wystąpienie RPO do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 5.V.1998 r.[503], w którym Rzecznik wskazywał klauzule umowne naruszające zasadę równości stron, niezgodne ze standardami zawartymi w dyrektywie EWG z dnia 5.IV.1993 r. o niedozwolonych klauzulach w umowach z konsumentami i prosił o rozważenie możliwości wszczęcia przez Urząd odpowiedniego postępowania.

Rzecznik nadal otrzymywał skargi indywidualne związane z działaniami firm proponujących rzekomo korzystne lokaty finansowe (systemy typu „piramida"). Były to, tak jak i poprzednio, głównie żądania spowodowania przez Rzecznika odzyskania przez zainteresowanego „zainwestowanych" pieniędzy oraz ukarania osób prowadzących taką działalność[504].

B. W warunkach rynku zmonopolizowanego

Szczególnie wiele skarg Rzecznik otrzymuje na usługi telekomunikacyjne świadczone przez Telekomunikację Polską S.A. Skarżący wyrażają brak zaufania do systemu naliczania impulsów i do szczelności instalacji, sugerując możliwość dokonywania połączeń przez osoby trzecie na koszt abonenta. Wezwania Rzecznika do publicznego przedstawienia przez TP S.A. opinii (ekspertyz) poświadczających bezbłędność systemu naliczeń oraz zabezpieczeń przed „włamaniami" do linii[505] pozostały bez efektu.

Badając przyczyny tych skarg pracownicy Biura ustalili, że w przypadku dokonania połączenia z numerami rozpoczynającymi się na 0–700, przerwanie rozmowy przez osobę dokonującą połączenia

[502] Np. RPO/241778/97/VI, RPO/270033/98/VI, RPO/230528/96/VI.
[503] RPO/269879/98/VI.
[504] Np. RPO/251714/97/VI.
[505] Zob. Sprawozdanie RPO ..., str. 357–358.

w wielu przypadkach nie wyłącza rozmowy, która po kilku sekundach zostaje wznowiona na skutek połączenia dokonywanego przez agencję, oczywiście na koszt abonenta. Blokada rozmowy jest często bezskuteczna. Istnieje podejrzenie wykorzystywania przez agencje systemu komputerowych połączeń ustalających numer rozmówcy i automatycznie wznawiających rozmowę bez woli osoby, która połączyła się z takim numerem. Świadczą o tym uzyskane wydruki rozmów. Rzecznik wystąpił do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o zbadanie tej sprawy, łącznie z wyjaśnieniem, czy i w jakim stopniu TP S.A. była świadoma tych praktyk[506].

Jedną z przyczyn skarg jest zmonopolizowanie usług przez TP S.A. M.in. z tych względów Rzecznik uznał za konieczne ponowne zaskarżenie do NSA w dniu 22.X.1997 r. warunków wykonywania koncesji na GSM[507], kwestionując je w części dotyczącej obowiązku łączenia central przy użyciu łączy dzierżawionych od TP S.A. oraz obowiązku wykorzystania łączy TP S.A. przy przyłączeniu się do sieci innych operatorów. Ograniczenia wprowadzone przez Ministra Łączności, zdaniem Rzecznika, prowadzą do utrwalenia monopolistycznej pozycji TP S.A. na rynku telekomunikacji, co w konsekwencji naraża na szkodę interes konsumentów. W Polsce działają też inni operatorzy sieci posiadający wolne niewykorzystane łącza (np. energetyka, koleje), którzy mogą przedstawić swoje linie do połączeń w systemie GSM za niższe opłaty dzierżawne, co może prowadzić do potanienia połączeń, a także potanienia opłat abonamentowych. W dniu 27.IV.1998 r. NSA po raz drugi uchylił decyzje Ministra Łączności zawierające tego rodzaju warunki koncesyjne.

Nadal wpływają skargi odbiorców zwykłych przesyłek listowych domagających się zapłaty przez pocztę odszkodowania za utratę lub uszkodzenie przesyłki. Rzecznik wystąpił do Dyrektora Poczty Polskiej[508] sygnalizując niedostatki w zakresie należytego i wyczerpującego informowania klientów poczty o zasadach odpowiedzialności poczty za takie przesyłki i trybie dochodzenia roszczeń. W swej odpowiedzi[509] Dyrektor zapowiedział wydanie polecenia służbom pocztowym załatwiającym skargi i reklamacje, by zwracały baczniejszą uwagę na sposób wyjaśniania klientom zasad odpowiedzialności oraz

---

[506] RPO/257720/97/VI.

[507] Poprzedni wniosek RPO w tej sprawie omówiony został w Sprawozdaniu RPO ... , str. 211-212.

[508] RPO/243589/97/VI.

[509] Z dnia 18.IX.1997 r.

wskazywały te usługi pocztowe, które umożliwiają wypłatę zryczałtowanego odszkodowania na zasadzie ryzyka.

W 1997 i 1998 r. nasiliły się skargi posiadaczy sprzętu telewizyjnego, kwestionujących ustawowy nakaz wnoszenia opłat abonamentowych za posiadanie odbiornika telewizyjnego[510]. Dotyczy to sytuacji, w których użytkownicy sprzętu telewizyjnego korzystają z sieci telewizji kablowej i opłacają na rzecz operatorów sieci kablowej miesięczne abonamenty.

Rzecznik otrzymuje również listy od obywateli, którzy odbierali programy telewizyjne za pośrednictwem anten zainstalowanych na własny koszt, a obecnie – ze względu na wdrażany przez niektóre władze miast program likwidacji anten montowanych na dachach domów – zostali zmuszeni do przyłączenia się do sieci telewizji kablowych. Jak wskazują skargi, w wielu wypadkach osoby zainteresowane mają do wyboru korzystanie z pełnej oferty programowej, bądź całkowitą rezygnację z odbioru programów telewizyjnych. Część osób (zwłaszcza w podeszłym wieku) nie ma finansowych możliwości uiszczania opłat za pełną ofertę programową telewizji kablowej. Wiele z nich nie jest także zainteresowanych odbiorem programów obcojęzycznych. W związku z tym w listach pojawiają się postulaty stworzenia możliwości wyboru oferty programowej ograniczonej do telewizji publicznej (ewentualnie innych programów polskojęzycznych), bądź obejmującej wszystkie programy. Tymczasem obowiązujące prawo nie nakłada na operatorów telewizji kablowych obowiązku różnicowania propozycji programowej. W związku z tym Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji o zajęcie stanowiska[511]. Przewodniczący KRRiT odpowiedział[512], że według jego informacji problem występuje w niewielkiej liczbie przypadków, a ustawa o radiofonii i telewizji nakłada na operatorów sieci kablowych jedynie obowiązek określonej kolejności wprowadzania programów do sieci, dając im poza tym pełną swobodę kształtowania oferty programowej.

Do Rzecznika wpłynęły także skargi na działalność programową telewizji publicznej. Skarżący się telewidzowie uważają, że pozbawienie ich możliwości oglądania większości rozgrywanych meczów piłki nożnej (w wyniku odstąpienia przez telewizję publiczną od przetargu na transmisje) narusza ich prawa, skoro opłacają na jej rzecz comie-

---

[510] Np. RPO/251920/97/VI, RPO/263909/97/VI, RPO/264654/97/VI, RPO/288550/97/VI.

[511] RPO/244676/98/V z 11.II.1998 r.

[512] W piśmie z dnia 31.III.1998 r.

sięczne opłaty abonamentowe i tym samym finansują jej działalność. W odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi[513] Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji stwierdził, że ustawa o radiofonii i telewizji nie daje Radzie możliwości wpływania na rynkowy obrót prawami do transmisji meczów. Z uwagi na trwające prace legislacyjne nad nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji Rzecznik przedstawił problem Przewodniczącemu Sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu wskazując na brak odpowiednich uprawnień Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji i potrzebę rozważenia celowości wprowadzenia odpowiednich regulacji prawnych generalnie ograniczających zjawisko wykupywania wyłącznych praw do transmisji telewizyjnych lub obsługi ważnych wydarzeń[514].

Sprawa przedpłat na samochody była wielokrotnie omawiana w sprawozdaniach Rzecznika za poprzednie lata. W okresie objętym Informacją budżet państwa po raz kolejny nie znalazł odpowiednich środków na dopłaty do ceny, pozwalających na zakończenie sprzedaży samochodów na przedpłaty na podstawie umów zawieranych w 1981 r. Dochodzenie roszczeń z tytułu niewykonywania umowy na drodze sądowej stało się niemożliwe, bowiem ani Skarb Państwa, ani NBP, ani też PKO BP nie uznają swojej odpowiedzialności, a Sąd Najwyższy dwukrotnie odmówił Rzecznikowi wyjaśnienia wątpliwości prawnych w tym względzie. Zakończenie sprzedaży jest uzależnione od dotacji budżetowych określanych corocznie w ustawie budżetowej.

C. W sprawach ubezpieczeń majątkowych i osobowych

Znaczna liczba skarg kierowanych do Rzecznika dotyczyła przewlekłej likwidacji szkód i niewłaściwego odnoszenia się pracowników zakładów ubezpieczeń do klientów tych zakładów. Skarżący informują, że muszą prosić sprawcę szkody, aby podpisał odpowiednie oświadczenie, bo uznanie sprawcy winnym przez Policję i ukaranie mandatem karnym zakładom ubezpieczeń już nie wystarcza. Pracownicy zakładów ubezpieczeń, które odpowiadają cywilnie za sprawcę szkody, nie chcąc podejmować decyzji o odpowiedzialności poszkodowanego wolą oczekiwać na wyrok sądu w sprawie karnej, która może trwać latami.

---

[513] Na wystąpienie z dnia 23.X.1997 r. – RPO/255627/97/VI; odpowiedź z dnia 22.XII.1997 r.

[514] RPO/255627/97/VI z dnia 26.I.1998 r.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9.XII.1992 r. w sprawie ogólnych warunków obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem tych pojazdów[515] nie reguluje trybu postępowania przy likwidacji takich szkód z zapewnieniem należnych uprawnień poszkodowanym. To samo dotyczy rozporządzenia w sprawie ubezpieczenia OC rolników. W konsekwencji wiele wydatków (np. koszty zastępczego posługiwania się rzeczą analogiczną do zniszczonej, leczenia, wyjazdów do sanatoriów, zabiegów itp.) nie jest uznawanych. Likwidacja szkody najczęściej opiera się na jednostronnym oświadczeniu zakładu ubezpieczeń.

Powszechnym sposobem „potanienia składki" jest ograniczanie zakresu odpowiedzialności ubezpieczyciela. Szczególnie ostro zarysowało się to w czasie likwidowania szkód powodziowych, gdy okazało się, że tradycyjne ubezpieczenie budynków od ognia i innych zdarzeń losowych nie obejmuje od pewnego czasu szkód powodziowych, albowiem poszkodowani zawarli ubezpieczenie tylko „w wariancie podstawowym".

W dalszym ciągu występuje problem niehonorowania przez niektóre zakłady ubezpieczeń ulg przysługujących w niektórych ubezpieczeniach inwalidom wojennym i wojskowym (50% zniżki w opłatach za obowiązkowe ubezpieczenia komunikacyjne i za ubezpieczenie autocasco). Mimo, iż Minister Finansów zobowiązał się przekazać wszystkim zakładom ubezpieczeń szczególną informację o sposobie refundacji tych zniżek, problem nadal istnieje. Rzecznik skierował w tej sprawie pismo do Prezesa Państwowego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeniowego o zbadanie przedstawionej kwestii[516].

Rzecznik, podobnie jak w latach poprzednich, otrzymał liczne skargi związane z niewypłacalnością kolejnych upadłych zakładów ubezpieczeń (PTU „Gryf", ZU „Hestia", TU „Fenix" S.A.). W tej sytuacji uwagi zawarte w Sprawozdaniu RPO za okres od 8.V.1996 r. do 7.V.1997 r., dotyczące braku dostatecznego nadzoru nad działalnością zakładów ubezpieczeń[517], pozostają aktualne.

Jak co roku znaczna liczba skarg dotyczyła podwyżki składki za ubezpieczenia OC, w tym za ubezpieczenia obowiązkowe. Na ich tle wyłania się problem, czy w sytuacji gdy prawo – pod groźbą kary pieniężnej i zatrzymania pojazdu – stanowi o obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia, a warunki tego ubezpieczenia określa rozporządze-

[515] Dz.U. Nr 96, poz. 475 ze zm.
[516] RPO/265955/98/VI.
[517] Zob. str. 215–216.

nie, wysokość stawki za takie ubezpieczenie powinna być pozostawiona swobodnemu określeniu przez zakłady ubezpieczeń, szczególnie w sytuacji, gdy wysokość ta nie zależy tylko od szkodowości w danym ubezpieczeniu, ale także od gospodarności określonego zakładu. Rzecznik zasygnalizował ten problem Ministrowi Finansów[518].

Liczne skargi dotyczyły nieurealnionej wysokości rent wypłacanych z tytułu odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym z tytułu umowy ubezpieczenia (np. ubezpieczenia szkolnego NW). Rzecznik przekazuje takie skargi zobowiązanym do płacenia renty, żądając aby skarga była uznana za wniosek o zmianę wysokości renty na zasadzie art. 907 § 2 Kc. Najczęściej dochodzi wówczas do urealnienia renty. W przypadku odmowy RPO kieruje poszkodowanego na drogę postępowania sądowego. Problem urealnienia zobowiązań PZU przejętych przez PZU na Życie S.A. zajmuje Rzecznika od wielu lat. W 1997 r. i w 1998 r. w licznych skargach były podnoszone zastrzeżenia w tym zakresie[519]. Rzecznik wspierał prowadzących postępowania sądowe przekazując im odpowiednie informacje o orzecznictwie sądowym, a także w niektórych sprawach składał kasacje do Sądu Najwyższego.

D. W stosunkach z bankami

Coraz częściej w skargach kierowanych do Rzecznika podnoszony jest problem niekorzystnych skutków poręczeń kredytowych dokonywanych przez jednego z małżonków bez wyraźnej zgody drugiego małżonka. Rzecznik zwrócił się do Prezesa NBP[520] o wystąpienie do banków, aby przy przyjmowaniu poręczeń domagały się zgody współmałżonka. Prezes NBP poinformował[521], że podziela to stanowisko i wystąpienie Rzecznika przekazał prezesom zarządów wszystkich banków komercyjnych.

Skargi do RPO, w których rolnicy w wieku poborowym przedstawiali utrudnienia związane z uzyskaniem kredytu bankowego, spowodowały wystąpienie do Prezesa NBP[522] wskazujące, że w prawie polskim istnieją różne formy zabezpieczenia udzielanego przez banki

---

[518] RPO/260772/97/VI z 12.XI.1997 r.
[519] Analogiczne jak w poprzednich latach – zob. Sprawozdanie RPO ... , str. 218–219.
[520] RPO/250116/97/VI z dnia 6.VIII.1997 r.
[521] W odpowiedzi z dnia 25.VIII.1997 r.
[522] RPO/255178/97/VI z 22.X.1997 r.

kredytu, a zatem wątpliwe jest oddalanie wniosków tylko z powodu nieuregulowanego stosunku do służby wojskowej. Prezes NBP wyjaśnił[523], że banki samodzielnie prowadzą politykę kredytową, dlatego warunki kredytowe są zróżnicowane w poszczególnych bankach. W ocenie Prezesa NBP, jeżeli kredytobiorca w wieku przedpoborowym uwiarygodni zdolność do spłaty kredytu wraz z odsetkami bankowi przez odpowiednie zabezpieczenie finansowe na wypadek powołania do wojska, wówczas może negocjować warunki kredytowe. Zabezpieczeniem takim może być np. zablokowanie określonej kwoty na rachunku kredytobiorcy na rzecz kredytodawcy.

W dniu 24.III.1998 r. Rzecznik wystąpił do Prezesa NBP[524] w sprawie praktyki PKO BP, który przy udzieleniu kredytów żąda od kredytobiorców i poręczycieli podania numeru indentyfikacji podatkowej (NIP). Rzecznik poprosił o interwencję przypominając, że ustawa z dnia 13.X.1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników upoważnia bank do żądania od klientów numeru NIP jedynie w sprawach dotyczących ich zobowiązań podatkowych oraz niepodatkowych należności budżetowych.

Do Rzecznika w okresie sprawozdawczym nadal wpływały skargi posiadaczy rachunków bankowych dotyczące narzucania uregulowań zawartych w regulaminach bankowych. W skargach tych posiadacze rachunków zwracają uwagę np. na zwolnienie się banku z odpowiedzialności za szkodę powstałą przez niewykonanie operacji spowodowane awarią sprzętu komputerowego. Na wniosek Rzecznika w tej sprawie[525] dnia 5.XII.1997 r. zostało wszczęte postępowanie w sprawie nakazania zaniechania przez PKO BP praktyk monopolistycznych, polegających na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku poprzez wprowadzanie niewłaściwych postanowień w warunkach umów dotyczących prowadzenia rachunków oszczędnościowo-rozliczeniowych. Sprawa będzie przedmiotem rozpoznania przez Sąd Antymonopolowy.

W dalszym ciągu nie ustaje wpływ skarg dotyczących strat, jakie ponieśli posiadacze oszczędnościowych rachunków bankowych w latach 70 i 80–tych w związku z inflacją na skutek niewaloryzowania ich wkładów przez banki i braku stosownego oprocentowania. W ocenie RPO skargi są wynikiem braku systemu ustawowego przerachowywania zobowiązań prywatno-prawnych.

---

[523] W odpowiedzi z dnia 30.X.1997 r.
[524] RPO/271753/98/VI.
[525] RPO/249317/97/VI z 21.VIII.1997 r.

Dnia 2.IV.1997 r. Rzecznik wystąpił do Sądu Najwyższego[526] z pytaniem prawnym co do zakresu roszczeń Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w przypadku nabycia przez osobę trzecią upadłego banku. W uchwale z dnia 16.VII.1997 r.[527] Sąd Najwyższy podzielił stanowisko Rzecznika stwierdzając, że BFG nie przysługuje wobec nabywcy przedsiębiorstwa upadłego banku roszczenie o zwrot sum wypłaconych przez syndyka ze środków Funduszu deponentom upadłego banku z tytułu gwarantowania środków pieniężnych.

[526] RPO/229145/96/VI – zob. omówienie wniosku w Sprawozdaniu RPO ... , str. 203.
[527] Sygn. akt III CZP 22/97.

13. Problematyka nieruchomości i roszczeń rewindykacyjnych

A. Rewindykacje historyczne

Zakresem opracowywanego projektu ustawy o reprywatyzacji i rekompensatach mają być objęte przede wszystkim nieruchomości przejęte aktami nacjonalizacyjnymi z lat 1944–1962 oraz mienie pozostawione na obszarach nie wchodzących w skład obecnego terytorium RP. Obecny projekt nie obejmuje gruntów przejętych na rzecz gminy m.st. Warszawy na podstawie dekretu z dnia 26.X.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy[528]. Realizacja roszczeń przewidywana jest w formie zwrotu mienia w naturze (tam, gdzie jest to możliwe), przyznania mienia zamiennego lub bonów reprywatyzacyjnych. Rzecznik, odpowiadając na liczne listy kierowane do niego przez osoby indywidualne lub organizacje je zrzeszające, wyjaśniał aktualny stan prawny oraz spodziewane kierunki unormowania kwestii roszczeń reprywatyzacyjnych.

Niezależnie od przyszłych rozwiązań Rzecznik podejmował działania w indywidualnych sprawach, w których – na skutek ekscesywnej wykładni obowiązujących nadal przepisów – doszło do przejęcia nieruchomości przez Skarb Państwa z oczywistym naruszeniem tych przepisów. W wyniku wystąpień Rzecznika nastąpiło w 1997 r. stwierdzenie nieważności decyzji w sprawach takich jak RPO/100567/90/IV (dotycząca Zakładu Zdrojowego w S.), RPO/201709/95/IV (o stwierdzenie nieważności orzeczenia z 1963 r. o przejęciu na własność Państwa nieruchomości w G., włączonej do terenu szpitala), RPO/212830/96/IV (o przejęcie kaflarni na własność Państwa) itp.

Nadal napływają do Rzecznika sprawy dotyczące roszczeń majątkowych byłych właścicieli i ich następców prawnych, których majątki przeszły na własność Państwa na podstawie artykułu 2 ust. 1 lit. b dekretu z dnia 6.IX.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rol-

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

nej[529]. Stan ten jest spowodowany długotrwałym brakiem ustawy reprywatyzacyjnej. Wnioskodawcy występują o zwrot bądź odszkodowanie za przejęte nieruchomości[530], najczęściej skarżąc się na niezgodną z obowiązującymi przepisami praktykę stosowaną od lat przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, polegającą na stosowaniu innej, niż decyzja administracyjna, formy odpowiedzi na ich wnioski[531]. Praktyka ta uniemożliwia wnioskodawcom dochodzenie swoich racji przed sądem. Rzecznik informuje zainteresowanych, że mają wówczas prawo skorzystać z artykułów 17 i 26 ustawy z dnia 11.V.1995 r. o NSA[532], na mocy których przysługuje im prawo zwrócenia się ze skargą na milczenie organu do NSA.

Drugim problemem na tle tego typu roszczeń jest określenie organu uprawnionego do stwierdzenia, czy dana nieruchomość podpadała pod działanie przepisów dekretu o reformie rolnej, czy też nie. W tych sprawach Rzecznik udzielał zainteresowanym informacji, że ich rozpatrzenie należy do kompetencji urzędów wojewódzkich, które orzekają o tym w formie decyzji administracyjnej, od której stronom przysługuje prawo odwołania do obecnego Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, a następnie Naczelnego Sądu Administracyjnego[533].

Część zgłaszanych Rzecznikowi problemów dotyczy zabytkowych zespołów dworsko-parkowych, znajdujących się obecnie w posiadaniu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Obiekty takie, wymagające znacznych nakładów na konserwację, są wystawiane przez Agencję na sprzedaż w drodze przetargu. Byli właściciele lub ich spadkobiercy nie są usatysfakcjonowani przysługującą im możliwością skorzystania z prawa pierwokupu, oczekując zwrotu tych nieruchomości w ramach reprywatyzacji. Wszelkie działania Agencji, zmierzające do ustalenia roszczeń, wyceny czy dzierżawy nieruchomości są przez byłych właścicieli traktowane jako zagrożenie ich praw[534].

Do Rzecznika wpływają wnioski o wniesienie kasacji od prawomocnych orzeczeń sądowych stwierdzających nabycie przez Skarb Państwa własności nieruchomości uznanych na podstawie artykułu 34 dekretu z dnia 8.III.1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemiec-

---

[529] Tekst jedn. Dz.U. z 1945 r., Nr 3, poz. 13.
[530] Np. RPO/232148/96/IV, RPO/249431/97/IV, RPO/244999/97/IV, RPO/270623/98/IV, RPO/256229/97/IV.
[531] Np. sprawy RPO/261614/97/IV, RPO/242344/97/IV, RPO/248211/97/IV, RPO/235461/97/IV.
[532] Dz.U. Nr 74, poz. 368.
[533] Np. sprawy RPO/98612/92/IV, RPO/260654/97/IV.
[534] Np. RPO/239650/97/IV, RPO/270623/98/IV.

kich[535] za majątek opuszczony[536]. We wszystkich tych sprawach Rzecznik dokonywał dokładnej analizy akt sprawy pod kątem zgodności wydanego orzeczenia z obowiązującymi przepisami prawa i ówczesnym stanem faktycznym.

Rzecznik otrzymał w okresie sprawozdawczym ponownie pewną liczbę wniosków od osób przesiedlonych w ramach tzw. „Akcji Wisła"[537]. „Zjednoczenie Łemków" zwróciło się z wnioskiem o wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów dekretu z dnia 27.VII.1949 r. o przejęciu na własność Państwa niepozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich, położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego[538]. Rzecznik odmówił podjęcia działań. Zgodnie z wówczas obowiązującym prawem skarga do Trybunału mogła być rozpatrywana jedynie, jeśli została wniesiona przed upływem pięciu lat od ogłoszenia, zatwierdzenia lub ustanowienia zaskarżonego aktu. Ponieważ nie było możliwości uchylenia (już zostały uchylone), ani odwrócenia skutków aktów prawnych dotyczących akcji „Wisła", generalne rozwiązanie problemu ewentualnego zadośćuczynienia roszczeniom osób poszkodowanych w wyniku tej akcji może nastąpić, zdaniem Rzecznika, na drodze ustawodawczej.

Niewielką, ale stałą grupą spraw, są wnioski o zwrot nieruchomości przejętych na podstawie ustawy z dnia 28.VI.1962 r. o przejmowaniu nieruchomości rolnych na własność Państwa za zaległe należności[539]. W sprawach tych Rzecznik informował zainteresowanych, że jeśli obowiązujące wówczas przepisy nie zostały naruszone – nie ma możliwości uzyskania w drodze postępowania administracyjnego zwrotu tego typu nieruchomości[540].

Sporą grupę spraw stanowią wnioski obywateli dotyczące możliwości uzyskania zwrotu bądź odszkodowania za gospodarstwa rolne przejęte na własność Państwa jako opuszczone na podstawie ustawy z dnia 13.VII.1957 r. o zmianie dekretu z dnia 18.IV.1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnic-

---

535 Dz.U. Nr 13, poz. 87 ze zm.

536 Np. RPO/253031/97/IV, RPO/256275/97/IV, RPO/252729/97/IV, RPO/261281/97/IV.

537 Np. RPO/242671/97/IV, RPO/248622/97/IV, RPO/249849/97/IV, RPO/256443/97/IV, RPO/256993/97/IV, RPO/241731/97/IV, RPO/266555/98/IV.

538 Dz.U. Nr 46, poz. 339 ze zm.

539 Tekst jedn. Dz.U. z 1969 r., Nr 17, poz. 130.

540 Np. RPO/264515/98/IV, RPO/268165/98/IV.

twem rolnym[541]. Zgodnie z treścią art. 15 tego dekretu gospodarstwa rolne, które zostały w jakikolwiek sposób opuszczone przez właściciela przed wejściem w życie dekretu, przechodziły z mocy prawa na własność Państwa bez odszkodowania i w stanie wolnym od obciążeń. Rzecznik informował zainteresowanych, że może podjąć określone działania tylko wtedy, gdy odebranie własności nastąpiło z naruszeniem prawa. W chwili obecnej brak jest podstaw prawnych do uzyskania zwrotu, bądź odszkodowania za tego typu nieruchomości, jeśli przejęte one zostały zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami prawa[542].

Przedmiot najliczniejszych listów kierowanych do Rzecznika stanowią roszczenia, dotyczące mienia zabużańskiego[543]. Poprawa w zakresie realizacji ekwiwalentów za mienie zabużańskie nastąpi dopiero po przyjęciu przez Sejm ustawy o reprywatyzacji i rekompensatach. Korzystne zmiany w sytuacji prawnej osób, które zrealizowały uprawnienia do ekwiwalentu w formie gruntów państwowych oddanych im w użytkowanie wieczyste z zaliczeniem wartości mienia pozostawionego zagranicą na poczet opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, wprowadziła ustawa z dnia 4.IX.1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności.[544] Osobom tym umożliwiono nieodpłatne przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Regulacja ta pokrywa się z wnioskiem Rzecznika z dnia 21.XII.1992 r. skierowanym do Marszałka Sejmu.

W dniu 16.IV.1998 r. Rzecznik zwrócił się do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast[545] w sprawie przepisów dotyczących realizacji ekwiwalentów za mienie zabużańskie w zakresie zlecania, oceny, odbioru i finansowania wyceny mienia pozostawionego przez repatriantów zagranicą. Kwestia ta nie jest uregulowana w ustawie z dnia 21.VIII.1997 r. o gospodarce nieruchomościami[546], ani w wydanym na jej podstawie rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13.I.1998 r.[547]

Przedmiotem wielu listów są roszczenia związane z zajęciem przed 1985 r. gruntów stanowiących własność prywatną pod budowę dróg

---

[541] Dz.U. z 1957 r., Nr 39, poz. 174 i z 1961 r., Nr 32, poz. 161.

[542] Np. RPO/204111/97/IV, RPO/244756/97/IV, RPO/240371/97/IV, RPO/247899/97/IV, RPO/254108/97/IV, RPO/256904/97/IV, RPO/265442/98/IV.

[543] W Sprawozdaniu Rzecznika ... problem ten został szeroko przedstawiony na stronach 225–229.

[544] Dz.U. Nr 133, poz. 781.

[545] RPO/232421/96/IV.

[546] Dz.U. Nr 115, poz. 741.

[547] Dz.U. Nr 9, poz. 32.

publicznych bez uregulowania sprawy odszkodowań. Jak wynikało z odpowiedzi na wystąpienia RPO w tej sprawie[548], miała być podjęta inicjatywa ustawodawcza regulacji roszczeń w formie świadectw rekompensacyjnych lub obligacji Skarbu Państwa. W wystąpieniu do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej[549] Rzecznik poprosił o przedstawienie aktualnego stanowiska resortu i informację o działaniach na rzecz rozwiązania tego problemu.

Kwestia garaży wbudowanych z własnych środków ludności na gruntach Skarbu Państwa lub gmin została szczegółowo przedstawiona w poprzednim sprawozdaniu Rzecznika[550]. Szczególnie konfliktowo ukształtowała się sytuacja na terenie Gminy Warszawa Centrum, gdzie udzielone przez Prezydenta m.st. Warszawy pełnomocnictwa (dla zarządów dzielnic i wskazanym imiennie pracownikom) do rozpatrywania spraw z tego zakresu nie przyspieszyły ich załatwienia. W wystąpieniu z dnia 24.II.1998 r., skierowanym do Prezydenta m.st. Warszawy[551] Rzecznik podkreślił, iż dalsza zwłoka w realizacji uprawnień osób, które wybudowały garaże z własnych środków może być poczytana przez nie jako celowe niezrealizowanie ich uprawnień. Trudności w realizacji wskazanych uprawnień wystąpiły również na terenach innych miast (Kraków, Sosnowiec, Wrocław, Opole). Zainteresowanym udzielano informacji o przysługujących im środkach prawnych. Środki te są jednak mało skuteczne ze względu na to, że NSA nie uznaje w tych sprawach swej kompetencji.

B. Problematyka nieruchomości rolnych

Do Rzecznika wpływają liczne skargi obywateli dotyczące własności nieruchomości rolnych. W sprawach dotyczących stwierdzenia nabycia spadku lub działu spadku obejmującego gospodarstwo rolne Rzecznik wyjaśniał, że problemy takie, jako typowe spory między osobami fizycznymi, leżą w wyłącznej kompetencji sądów powszechnych i RPO nie podejmuje działań. Wyjątkiem są wnioski o wniesienie kasacji, które Rzecznik rozpatruje we właściwym trybie.

Zmiany zasad dziedziczenia gospodarstw rolnych, wprowadzone w lipcu 1990 roku, powodują, że wielu zainteresowanych ma nadzieję

---

[548] Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 21.IV.1997 r.
[549] RPO/206283/96/IV z dnia 6.IV.1998 r.
[550] Str. 235–236.
[551] RPO/209906/96/VI.

na zmianę orzeczeń dotyczących spraw, w których otwarcie spadku nastąpiło pod rządami starych przepisów. Szerokie nagłośnienie wprowadzonych zmian rodzi u wielu zainteresowanych przekonanie, że obecnie nie obowiązują żadne ograniczenia ustawowego kręgu spadkobierców gospodarstwa rolnego[552]. Wielu skarżących nie dołożyło należytej staranności w zapewnieniu sobie właściwej reprezentacji przed sądem[553].

W niektórych sprawach występuje problem określenia, czy dana nieruchomość utraciła charakter nieruchomości rolnej, co ma wpływ na zmianę zasad dziedziczenia. W przypadku przeznaczenia gruntów rolnych w planie zagospodarowania przestrzennego na inne cele, ciężar dowodu, że nieruchomość nadal spełnia przesłanki do uznania jej za gospodarstwo rolne, spoczywa na osobie zainteresowanej. Taka zmiana sytuacji prawnej zaskakuje zainteresowanych.

Liczną grupę spraw[554] stanowiły w okresie minionego roku wnioski dotyczące uchylenia aktów własności ziemi wydanych na podstawie ustawy z dnia 26.X.1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych[555]. Zamknięcie możliwości wzruszenia tych aktów i to zarówno na drodze postępowania administracyjnego, jak i sądowego, spowodowane wejściem w życie artykułu 63 ustawy z dnia 19.X.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw[556] jest oceniane przez skarżących jako naruszenie ich praw[557]. Obywatele zwracają się do Rzecznika o wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją tego przepisu[558]. Rzecznik odmawiał podjęcia postulowanych działań stojąc na stanowisku, że między ustawą z 1971 roku a ustawą z 1991 r. minęło ponad 20 lat, w czasie których można było podjąć starania o unieważnienie decyzji uwłaszczeniowych, a jednocześnie samoistni posiadacze nieruchomości, uwłaszczeni na mocy ustawy z 1971 roku, gospodarowali i inwestowali w swoje dobra. Mogły one także stać się przedmiotem obrotu prawnego, a ich nowych właścicieli chroni przed skutkami ewentualnej wadliwości uwłaszczenia rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych.

---

[552] Np. RPO/266367/98/IV, RPO/230594/96/IV.
[553] Np. RPO/239434/97/IV, RPO/240006/97/IV, RPO/154603/94/IV.
[554] Np. RPO/265250/98/IV, RPO/267226/98/IV, RPO/270927/98/IV, RPO/270414/98/IV.
[555] Dz.U. Nr 27, poz. 250.
[556] Dz.U. Nr 107, poz. 464.
[557] Np. RPO/254988/97/IV, RPO/242305/97/IV, RPO/107166/97/IV.
[558] M.in. RPO/270804/98/IV.

Do Rzecznika wpływają liczne listy dotyczące przekazania następcy gospodarstwa rolnego w zamian za świadczenia emerytalno-rentowe. Większość z nich dotyczy możliwości odwołania dokonanej darowizny i zwrotu przekazanego gospodarstwa rolnego[559]. W sprawach tych Rzecznik informuje, że zgodnie z artykułem 119 pkt 2 ustawy z dnia 20.XII.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników[560] na żądanie rolnika, który nieodpłatnie przekazał gospodarstwo rolne następcy przed wejściem w życie ustawy (to jest przed dniem 1.I.1991 r.), sąd, po rozważeniu interesów stron zgodnie z zasadami współżycia społecznego, może rozwiązać umowę, jeżeli zachodzą przesłanki wskazujące na rażącą niewdzięczność następcy. Organem właściwym do rozpatrzenia sporów wynikłych na tym tle jest sąd powszechny.

Drugą grupą spraw związanych z przekazaniem gospodarstwa rolnego następcy jest sygnalizowany przez skarżących[561] problem skorzystania z treści artykułu 118 ustawy z dnia 20.XII.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników[562], który stanowi, że osobie, której przysługuje prawo użytkowania działki gruntu z tytułu przekazania gospodarstwa rolnego Państwu, przyznaje się na jej wniosek nieodpłatnie własność tej działki, osobie zaś, której przysługuje prawo do bezpłatnego korzystania z lokalu mieszkalnego i pomieszczeń gospodarskich z tytułu przekazania gospodarstwa rolnego Państwu, przyznaje się nieodpłatnie własność działki obejmującej budynki, w których znajdują się lokal i pomieszczenia, o powierzchni niezbędnej do korzystania z tych budynków. W sprawach tych Rzecznik informował, że z wnioskiem takim może wystąpić również zstępny osoby uprawnionej, który faktycznie włada daną nieruchomością. Przepisów tych nie stosuje się jednak, jeżeli działka nie jest przedmiotem własności Skarbu Państwa lub gminy, albo jeżeli przyznanie własności naruszałoby prawa osób trzecich do działki lub budynków, o których mowa w tych przepisach. Decyzje w tych sprawach wydaje rejonowy organ rządowej administracji ogólnej.

---

[559] RPO/262788/97/IV, RPO/253733/97/IV, RPO/254324/97/IV, RPO/262215/97/IV.

[560] Tekst jedn. Dz.U. z 1993 r., Nr 71, poz. 342.

[561] RPO/267333/98/IV, RPO/268257/98/IV, RPO/266788/98/IV, RPO/266372/98/IV.

[562] Tekst jedn. Dz.U. z 1993 r., Nr 71, poz. 342.

C. Gospodarka nieruchomościami

Przedmiotem listów do Rzecznika z zakresu gospodarki nieruchomościami były w szczególności kwestie dotyczące opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów (głównie zasad aktualizacji w związku ze zmianą wartości gruntów)[563], nabywania i wywłaszczania gruntów (sprawy sięgające lat bezpośrednio powojennych)[564], zwrotu nieruchomości wywłaszczonych i przejętych przez Państwo i związanych z tym rozliczeń, zezwoleń na wejście na nieruchomości w związku z realizacją inwestycji liniowych oraz urządzeń z tym związanych[565].

Rzecznik przede wszystkim udzielał informacji o stanie prawnym obowiązującym w okresie, kiedy zdarzyły się opisywane w listach fakty, o wykładni sądowej oraz o zapowiadanych zmianach przepisów. W wielu przypadkach podjęcie działania z uwagi na przedawnienie roszczeń nie było możliwe. W ustawie z dnia 21.VIII.1997 r. o gospodarce nieruchomościami rozszerzony został zakres możliwości zwrotu nieruchomości o nieruchomości przejęte na podstawie ustawy z dnia 22.V.1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach. Z wnioskiem o takie rozwiązanie prawne Rzecznik występował już w 1991 r., jednak – mimo kilkunastokrotnej nowelizacji obowiązującej do końca 1997 r. ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości – nie był on wcześniej uwzględniony.

W dalszym ciągu rozwiązania wymagają problemy działek przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na określone cele, które nie były i nie są nadal realizowane (działki „zamrożone") oraz działek prywatnych zalesionych w okresie powojennym przez Państwo. Sytuacja obu grup właścicieli nieruchomości została przedstawiona w ubiegłorocznym sprawozdaniu Rzecznika[566]. RPO przypomniał problem w wystąpieniu z dnia 26.II.1998 r. do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast[567] pisząc, że od grudnia 1996 r. nie otrzymał żadnych informacji z resortu gospodarki przestrzennej i budownictwa, które wskazywałyby na działania na rzecz uporządkowania istniejącego stanu. W odpowiedzi[568] Prezes UMiRM ustosunkował się jedynie do kwestii działek zalesionych stwierdzając, że Urząd jest

---

563 Np. RPO/235751/97/IV.
564 RPO/250403/97/IV.
565 Np. RPO/235971/97/IV.
566 Str. 232–235.
567 RPO/60076/90/IV.
568 Z dnia 18.III.1998 r.

zainteresowany odzyskiwaniem tych terenów pod budownictwo mieszkaniowe, jednak sprzeciwia się temu resort ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa, który przyjmuje stan faktyczny, z mocy obowiązujących przepisów podlegający bezwzględnej ochronie, zaś procedura pozbawienia lasu na obszarze miasta lub wokół niego statusu ochronnego jest żmudna i zniechęcająca gminy ze względu na skutki prawno-finansowe. W ocenie Prezesa jedynym wyjściem jest zmiana przepisów dotyczących lasów w obrębie miast i na terenach bezpośrednio do nich przyległych, lecz z taką inicjatywą może wystąpić tylko Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Rzecznik poprosił o uzupełniającą informację o działaniach Urzędu, mających na celu uregulowanie (złagodzenie) problemu działek „zamrożonych"[569]. Kwestia wykupu gruntów zalesionych, położonych w aktualnych granicach Mazowieckiego Parku Krajobrazowego, została podjęta przez administrację rządową przy okazji rozpatrywania jednej ze spraw przekazanych przez Rzecznika. W związku z wystąpieniem Biura Rzecznika we wrześniu 1997 r. powiadomiono Rzecznika o przystąpieniu do wykupu gruntów leśnych położonych w granicach Parku[570].

Do Rzecznika wpływają również skargi dotyczące rozgraniczenia nieruchomości. Są to wnioski o wniesienie kasacji od zapadłych orzeczeń sądowych i prośby o interwencję w toczących się postępowaniach administracyjnych lub sądowych[571]. W wielu z nich[572] Rzecznik udzielał informacji o aktualnym stanie prawnym. W tego typu sprawach istnienie ugodowo-administracyjno-sądowej drogi rozpatrywania sporu, niewątpliwie racjonalnej ze względu na ekonomię postępowania, dla wielu skarżących okazuje się zbyt skomplikowane i niezrozumiałe. Udział organów administracji w takim postępowaniu rodzi podejrzenia, że urząd „sprzyja" stronie przeciwnej. Kierowanie skarżących, po wyczerpaniu drogi administracyjnej, na drogę sądową jest przez nich odbierane jako próba przedłużenia postępowania i uchylania się urzędu od rozstrzygnięcia sprawy na korzyść skarżącego.

Niektóre skargi dotyczyły decyzji wydanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 26.III.1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów[573]. Skarżący głównie podnosili kwestię braku ekwiwalentności dokonanej

---

[569] W wystąpieniu z dnia 30.III.1998 r.
[570] RPO/232029/96/IV.
[571] Np. RPO/244367/97/IV, RPO/266709/98/IV.
[572] Np. RPO/249660/97/IV, RPO/241055/97/IV, RPO/262952/97/IV.
[573] Tekst jedn. Dz.U. z 1989 r., Nr 58, poz. 349 ze zm.

wymiany, ale też nieinformowania uczestników postępowania scaleniowego o treści zapadłych decyzji scaleniowych[574]. Stosowana powszechnie w praktyce metoda powiadamiania o treści decyzji w formie ogłoszenia wywieszonego na tablicy lub ogłoszenia w prasie lokalnej może powodować ograniczenie prawa do odwołania się od decyzji pierwszej instancji. Dotyczy to przede wszystkim właścicieli nieruchomości, którzy nie przebywają stale w danej miejscowości. Rzecznik informował zainteresowanych, że taka forma powiadamiania jest zgodna z obowiązującymi przepisami prawa.

Do Rzecznika wpływają również skargi dotyczące wpisów do ewidencji gruntów. Ponieważ organy prowadzące ewidencję gruntów wymagają przy składaniu wniosków o dokonanie lub zmianę wpisu do ewidencji udokumentowania stanu prawnego nieruchomości, co często wiąże się dla zainteresowanych z kosztowną i długotrwałą procedurą, a z drugiej strony bezkrytycznie powołują się na stare zapisy ewidencyjne przy odnawianiu lub okresowej kontroli ewidencji, ewidencja gruntów w praktyce nie spełnia ustawowego zadania odzwierciedlania stanu aktualnego. W wielu sprawach zainteresowani skarżą się na decyzje odmawiające dokonania lub zmiany wpisu w ewidencji. Rzecznik informuje w takich przypadkach o obowiązującej procedurze odwołań od decyzji organów prowadzących ewidencję gruntów[575].

W minionym roku do Rzecznika wpłynęło sporo spraw dotyczących stosunków wodnych. Dużą ich grupę stanowią skargi na działanie (a właściwie brak działania) spółek wodnych, powołanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 24.X.1974 r. – Prawo wodne[576], przy równoczesnym przymusie opłacania składek na rzecz tych spółek[577]. W sprawach tych Rzecznik informował skarżących, że zgodnie z treścią artykułu 115 ustawy członek spółki wodnej jest zobowiązany do wnoszenia na jej rzecz składek i ponoszenia innych świadczeń niezbędnych do wykonania statutowych działań spółki. Terenowe organy administracji rządowej właściwe do wydawania pozwoleń wodnoprawnych rozstrzygają zaś spory powstałe w związku z tymi pozwoleniami, a ponadto m.in. spory o przynależność do spółki wodnej oraz o wysokość składek i innych świadczeń członków spółki.

---

574 Np. RPO/254523/97/IV, RPO/255217/97/IV.

575 Np. RPO/260875/97/IV, RPO/251708/97/IV, RPO/243287/97/IV, RPO/235182/97/IV, RPO/232364/96/IV.

576 Dz.U. Nr 38, poz. 23 ze zm.

577 Np. sprawy RPO/244777/97/IV, RPO/245446/97/IV, RPO/248669/97/IV, RPO/250087/97/IV, RPO/255084/97/IV, RPO/264351/98/IV.

Drugim zagadnieniem poruszanym w nadsyłanych skargach jest problem wydawania na podstawie artykułu 50 Prawa wodnego decyzji administracyjnych stwierdzających naruszenia stosunków wodnych na gruncie. Zainteresowani skarżą się, że właściwe urzędy zamiast wydać decyzję administracyjną, odsyłają ich na drogę postępowania przed sądem cywilnym, którą słusznie oceniają jako długotrwałą i kosztowną[578].

Do Rzecznika wpływają również skargi indywidualne dotyczące różnych aspektów działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (np. na odmowy wydania nieruchomości, znajdujących się we władaniu Agencji)[579].

Rzecznik podjął sprawę uchylenia zarządzenia Prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, ustalającego minimalną cenę nieruchomości rolnych sprzedawanych na zasadach przewidzianych w art. 29 ustawy z dnia 19.X.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa[580], jako piętnastokrotną wartość rocznego czynszu dzierżawnego. Zdaniem Rzecznika Agencja powinna stosować przy takich transakcjach wyłącznie kryteria ustalania ceny wynikające bezpośrednio z art. 30 ustawy, czyli w oparciu o ceny rynkowe lub szacunek oparty o cenę kwintala żyta. Zarówno Minister Rolnictwa i Gospodarki żywnościowej, jak i Minister Skarbu Państwa podzielili stanowisko Rzecznika w tej sprawie, zobowiązując Prezesa Agencji do dostosowania obowiązujących w Agencji zasad do odpowiednich przepisów ustawowych[581].

D. Problematyka budowlana

W okresie objętym informacją do Rzecznika skierowano ok. 300 skarg dotyczących szeroko pojętej problematyki budowlanej, z czego znaczny procent stanowiły prośby o informacje o treści obowiązujących przepisów lub o wskazanie przysługujących w danej sprawie środków prawnych (odwoławczych, zażalenia, zaskarżania). Część z nich była próbą „włączenia" Rzecznika do toczących się spraw w celu „umocnienia" własnej pozycji w kontaktach z urzędami. Wśród wpływających listów zdarzały się prośby lub żądania, aby Rzecznik podjął działania w sprawach ostatecznie zakończonych prawomocną decyzją lub wyrokiem NSA.

---

578 Np. RPO/215860/96/IV, RPO/263570/97/IV, RPO/253264/97/IV.
579 M.in. RPO/249252/97/IV.
580 Tekst jedn. Dz.U. z 1995 r., Nr 57, poz. 299 ze zm.
581 RPO/215612/96/IV – wystąpienia RPO z 4.VI.1997 r. i 23.IX.1997 r.

Na podstawie tej grupy listów można wysnuć wniosek, iż obywatele nie są prawidłowo i wyczerpująco informowani przez pracowników urzędów administracji publicznej o okolicznościach sprawy i przysługujących środkach prawnych. Liczne są przypadki, że o możliwości wniesienia zażalenia na niezałatwienie sprawy w ustawowym terminie lub skargi na bezczynność organu dowiaduje się obywatel dopiero z pisma Rzecznika[582].

Liczna grupa skarg dotyczyła nadmiernej – zdaniem ich autorów – represyjności art. 48 ustawy z dnia 7.VII.1994 r. – Prawo budowlane[583]. Mocą tego przepisu organ nadzoru budowlanego w każdym przypadku nakazuje rozbiórkę obiektu budowlanego zrealizowanego bez wymaganego prawem pozwolenia na budowę lub wymaganego zgłoszenia, albo wbrew sprzeciwowi organu nadzoru budowlanego w związku ze zgłoszeniem. W wielu przypadkach restrykcyjny przepis dotknął inwestorów, którzy zrealizowali niewielkie obiekty (wiata, ogrodzenie od strony drogi, wiatrołap, garaż itp.), przy czym pobudowane one zostały zgodnie z wymogami Prawa budowlanego i na terenie do tego przeznaczonym, a ich funkcjonowanie nie pociągnęło za sobą uciążliwości dla otoczenia oraz nie naruszyło interesu osób trzecich[584]. Przyczynami samowoli była nieraz przewlekłość postępowania administracyjnego w sprawach pozwolenia na budowę lub przeświadczenie sprawców samowoli o możliwości legalizacji zrealizowanego obiektu, albo przekonania, że na danego rodzaju obiekt nie jest wymagane pozwolenie na budowę.

W dniu 17.XII.1997 r. Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów[585] z wnioskiem o podjęcie inicjatywy w sprawie nowelizacji Prawa budowlanego poprzez zmianę przepisu art. 48 jako zbyt restrykcyjnego dla takich sprawców samowoli budowlanej, którzy po wykonaniu decyzji nakazującej rozbiórkę mogą otrzymać pozwolenie na budowę identycznego obiektu na tym samym miejscu. Takie rozwiązanie sprzeczne jest z zasadą racjonalności prawa i zasadą poszanowania prawa własności, wyrażoną w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Prezes Rady Ministrów poinformował[586], iż przekazał sprawę Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji do załatwienia, zgodnie z kompetencją.

---

582 Np. RPO/244590/97/IV, RPO/234592/97/IV, RPO/241341/97/IV.
583 Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.
584 Np. RPO/248022/97/IV, RPO/248629/97/IV, RPO/250629/97/IV, RPO/250697/97/IV, RPO/253474/97/IV, RPO/254143/97/IV, RPO/266533/98/IV.
585 RPO/263172/97/IV.
586 Odpowiedź z 31.XII.1997 r.

14. Prywatyzacja, przedwojenne papiery wartościowe, zwrot wkładów spółdzielczych

W okresie objętym informacją do Rzecznika wpłynęło ponad 2 tysiące skarg indywidualnych i petycji związków zawodowych, stowarzyszeń i organizacji, dotyczących zasad prowadzonej prywatyzacji. W wystąpieniu z dnia 17.VI.1997 r.[587] Rzecznik poinformował Prezesa Rady Ministrów o masowym napływie listów wyrażających dezaprobatę dla rozwiązań wprowadzonych ustawą z dnia 30.VIII.1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych[588] w zakresie uprawnień do nieodpłatnego otrzymywania akcji spółek powstałych w wyniku prywatyzacji przedsiębiorstw, wskazując na liczą grupę skarżących, którzy nie uzyskali możliwości wzięcia udziału w prywatyzacji majątku państwowego na zasadach nieodpłatnych. Chodzi m.in. o byłych pracowników prywatyzowanych zakładów, którzy nie spełniają ustawowych kryteriów, a także o pracowników sfery budżetowej. Uważają oni, iż zostali bezpodstawnie pominięci w procesie prywatyzacji. W ocenie Rzecznika przedstawiony problem – mogący mieć poważne skutki społeczne – powinien być ponownie rozważony przez rząd i parlament. Wystąpienie pozostało bez odpowiedzi.

W dniu 25.VIII.1997 r. RPO zwrócił się do Marszałka Sejmu RP, Marszałka Senatu RP oraz Prezesa Rady Ministrów przedstawiając „Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie uprawnień pracowników i byłych pracowników prywatyzowanych zakładów pracy do nieodpłatnego nabycia akcji spółek powstałych w wyniku prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych". W dokumencie tym Rzecznik przedstawił problemy poruszane w skargach kierowanych do Biura RPO w latach 1993–1997 i wyraził opinię, iż założenia prywatyzacji nie przewidziały ostrych reakcji społecznych na wprowadzenie nieodpłatnego udostępniania akcji tylko dla części społeczeństwa zwłasz-

[587] RPO/236861/97/VI.
[588] Dz.U. Nr 118, poz. 561 ze zm.

cza w sytuacji, gdy prywatyzacji podlegają wielkie zakłady o znacznej wartości, której źródłem była nie tylko praca zatrudnionych w nich osób, ale i szerszych kręgów społeczeństwa. RPO wskazał, iż zróżnicowane uprawnienia przysługujące poszczególnym kategoriom obywateli, preferujące niektóre z grup uprawnionych i pomijające resztę społeczeństwa oraz brak powszechnie znanych zamierzeń w dziedzinie uwłaszczenia obywateli wywołały sprzeciw zainteresowanych, który staje się poważnym problemem społecznym, co z kolei uzasadnia ponowne przeanalizowanie przez parlament i rząd zasad prowadzonej prywatyzacji. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Minister Skarbu Państwa[589] stwierdził, że w związku z kończącą się kadencją Sejmu RP rozwiązanie tej kwestii powinno być priorytetem nowo wybranego Sejmu. Analogiczną opinię wyraził Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności Senatu[590].

W sytuacji nieprzerwanie kierowanych skarg „Stanowisko" Rzecznika zostało ponownie przedstawione w dniu 5.XII.1997 r. Prezesowi Rady Ministrów. W odpowiedzi Dyrektor Sekretariatu Prezesa Rady Ministrów[591] poinformował Rzecznika, iż z upoważnienia Premiera wystąpił do Ministra Skarbu Państwa o rozważenie zasadności podjęcia sugerowanej przez RPO ponownej analizy przez parlament i rząd zasad prowadzonej prywatyzacji, ze szczególnym uwzględnieniem jej negatywnego odbioru przez część społeczeństwa.

W wystąpieniu z dnia 13.VI.1997 r.[592] Rzecznik poinformował także Ministra Skarbu Państwa o licznych skargach i pytaniach obywateli proszących o przekazanie informacji o uprawnieniach do nieodpłatnego nabycia akcji spółek powstałych w wyniku prywatyzacji ich byłego zakładu pracy w związku z nowelizacją ustawy z dnia 30.VIII.1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych dokonaną ustawami z dnia 20.XII.1996 r. i z dnia 21.II.1997 r. oraz o informację o działaniach, które powinny zostać podjęte, aby akcje takie uzyskać. Z uwagi na krąg osób zainteresowanych (przeważnie emeryci), a także zbliżający się termin (8.VII.1997 r.) składania oświadczeń o zamiarze skorzystania z prawa nabycia akcji, tryb wzywania uprawnionych do składania oświadczeń określony postanowieniami § 3 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z 3.IV.1997 r., podany do wiadomości w formie ogłoszenia w dziennikach ogólnopolskich i lokal-

---

589 W piśmie otrzymanym 22.IX.1997 r.
590 W piśmie z dnia 10.IX.1997 r.
591 Pismo z dnia 10.XII.1997 r.
592 RPO/243428/97/VI.

nych oraz ogłoszenia w siedzibie spółki mógł, w ocenie RPO, okazać się niewystarczający dla przekazania tych informacji osobom zainteresowanym. W odpowiedzi[593] Minister Skarbu Państwa poinformował o podjęciu szeregu działań zmierzających do dotarcia z informacją związaną z udostępnieniem akcji do jak najszerszego kręgu zainteresowanych. Jednocześnie Minister powiadomił o inicjatywie ustawodawczej przedłużenia z trzech do sześciu miesięcy okresu składania przez uprawnione osoby oświadczeń o zamiarze nabycia akcji. Stosowna zmiana ustawy w tym zakresie została dokonana ustawą z dnia 26.VI.1997 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych[594].

Roszczenia o bezpłatny przydział akcji zgłosiło m.in. ok. 200 pracowników Telekomunikacji Polskiej SA[595]. Podstawą prawną nabycia akcji powoływaną przez tę grupę jest art. 82 ustawy z dnia 23.I.1990 r. o łączności[596] stanowiący, iż pracownicy Telekomunikacji Polskiej S.A. w przypadku sprzedaży akcji spółki korzystają z uprawnień przewidzianych dla pracowników przedsiębiorstw państwowych podlegających prywatyzacji. Według stanowiska Ministerstwa Skarbu Państwa byli pracownicy państwowej jednostki organizacyjnej „Poczta Polska, Telegraf i Telefon", zatrudnieni w tych częściach przedsiębiorstwa, które stały się częścią „Poczty Polskiej", nie są uprawnieni do nieodpłatnego nabycia akcji TP S.A., co powoduje wskazane skargi. Ponieważ NSA uznał, iż roszczenia z tego tytułu mają charakter cywilnoprawny, zatem ochronę interesów zainteresowanych winien zapewnić sąd powszechny[597]. Rzecznik informuje o tym zainteresowanych.

W związku z wznowieniem prac legislacyjnych nad ustawą o reprywatyzacji RPO skierował w dniu 3.II.1998 r. wystąpienie do Ministra Skarbu Państwa[598], w którym przedstawił sprawę rozliczeń Skarbu Państwa z posiadaczami przedwojennych papierów wartościowych emitowanych lub gwarantowanych przed dniem 1.IX.1939 r. przez Państwo lub samorząd terytorialny, a także roszczeń z innych tytułów związanych z przymusowym zdeponowaniem przez obywateli polskich w latach 1945–1946 w polskich instytucjach bankowych marek niemieckich III Rzeszy oraz złotych Banku Emisyjnego w Krakowie z okre-

---

593 Z dnia 23.VI.1997 r.
594 Dz.U. Nr 98, poz. 603.
595 Np. RPO/269675/97/VI, RPO/267355/97/VI, RPO/270798/98/VI.
596 Dz.U. Nr 86, poz. 504 ze zm.
597 Postanowienie z dnia 18.II.1998 r. – sygn. akt III SA 1783/97.
598 RPO/227317/96/VI.

su okupacji, niewypłacenia oszczędności złożonych na rachunkach Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niedokonania wymiany banknotów Banku Polskiego emitowanych do 1939 r. W sprawie tej Rzecznik wielokrotnie w latach 1989–1996 zwracał się do parlamentu i właściwych ministrów otrzymując odpowiedzi, iż dokonanie rozliczenia lub decyzje o zaniechaniu rozliczeń powinny być przedmiotem regulacji zawartej w ustawie o reprywatyzacji. W odpowiedzi na ostatnie wystąpienie Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Skarbu Państwa poinformował Rzecznika, iż organem właściwym do rozstrzygania o wskazanych roszczeniach jest Minister Finansów, zaś przygotowywany projekt ustawy o reprywatyzacji i rekompensatach, uzgodniony ze środowiskiem byłych właścicieli, został ograniczony do roszczeń mających za przedmiot mienie nieruchome. W tej sytuacji Rzecznik w dniu 3.IV.1998 r. wystąpił do Wicepremiera – Ministra Finansów[599].

W okresie sprawozdawczym RPO otrzymał ok. 60 skarg od osób domagających się pomocy w celu uzyskania zwrotu zwaloryzowanych udziałów członkowskich w spółdzielniach[600]. Ustawa z dnia 30.VIII.1991 r. o waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach i zmianie niektórych ustaw[601] w art. 2 (w brzmieniu przed zmianą z dnia 7.VII.1994 r.) stanowiła, iż kwoty udziałów przeniesione z funduszu zasobowego nie mogą być wypłacone przed upływem 5 lat od daty podjęcia uchwały w sprawie waloryzacji. Podejmowane w 1991 r. uchwały określały, że wypłata może nastąpić najwcześniej w 1996 r. i taką informację otrzymywali członkowie spółdzielni. Ustawą z dnia 7.VII.1994 r. o zmianie ustawy Prawo spółdzielcze[602] zmieniona została treść art. 5 ust. 1, który otrzymał brzmienie: „kwoty udziałów przeniesione z funduszu zasobowego nie mogą być wypłacone przed upływem 5 lat od daty podjęcia uchwały, o której mowa w art. 1 ust. 2. Kwoty te są wypłacane na zasadach i w terminach określonych w statucie spółdzielni". Na mocy tego przepisu walne zgromadzenia w spółdzielniach wprowadziły w statutach różne sposoby wypłaty zwaloryzowanych udziałów, w różnych terminach – np. do 2010 roku i w ratach. Budzi to zdecydowany sprzeciw byłych członków spółdzielni. Rzecznik wyjaśniał, że sprawę badała Krajowa Rada Spółdzielcza, która nie stwierdziła uchybień ani przypadków pokrywania strat spółdzielni ze zwaloryzowanych udziałów osób, które

[599] RPO/227317/96/VI.
[600] Zob. omówienie problemu w Sprawozdaniu RPO ... , str. 223.
[601] Dz.U. Nr 83, poz. 373 ze zm.
[602] Dz.U. Nr 90, poz. 419.

w dacie powstania strat nie były już członkami spółdzielni. Skarżący uważają błędnie, że po upływie 5 lat od podjęcia uchwały walnego zgromadzenia o waloryzacji roszczenie stało się wymagalne. Spółdzielnie nie informowały swoich członków i byłych członków o zmianie ustawy z dnia 30.VIII.1991 r. o waloryzacji udziałów członkowskich, dokonanej w 1994 r., stąd przekonanie skarżących, że odmowa wypłacenia zwaloryzowanych udziałów jest bezprawna.

15. Przestrzeganie praw obywateli w stosunkach z administracją lokalną

A. Podstawy prawne funkcjonowania samorządu i status radnych

Sygnały otrzymywane od organizacji reprezentujących samorząd terytorialny (m.in. od Związku Miast Polskich i Związku Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów Miast) wskazywały, iż zachodzi potrzeba wydania przepisów wykonawczych do art. 4 ustawy z dnia 8.III.1990 r. o samorządzie terytorialnym[603], które określałyby zasady i tryb postępowania przy tworzeniu, łączeniu, podziale i znoszeniu gmin. Wprawdzie w lutym 1997 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał wytyczne, które regulują te kwestie, jednakże nie mają one rangi aktu powszechnie obowiązującego i zostały wydane przez organ nieupoważniony. Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[604] o podjęcie działań, zmierzających do znowelizowania ustawy samorządowej, tak aby Rada Ministrów została upoważniona do wydania aktu wykonawczego, normującego tę materię. W odpowiedzi na wystąpienie Podsekretarz Stanu w MSWiA poinformował[605], że kwestia ta zostanie podjęta w trakcie najbliższych prac nad nowelizacją ustawy. Wiceminister zapewnił, iż zaproponuje rozwiązanie, które wypełni istniejącą w przepisach lukę poprzez wprowadzenie brakującej delegacji ustawowej dla Rady Ministrów.

Autorzy wielu kierowanych do Rzecznika listów podnosili problematykę dotyczącą wykonywania mandatu radnego gminy, w tym łączenia funkcji radnego ze stanowiskiem kierownika gminnej jednostki organizacyjnej lub przedstawiciela innej jednostki organizacyjnej. Sprawy z zakresu wykonywania mandatu radnego gminy dotyczyły stwierdzenia wygaśnięcia mandatu na skutek skazania za przestępstwo umyślne i związanych z tym działań rady gminy w przedmiocie

---

[603] Tekst jedn. Dz.U. z 1996 r., Nr 13, poz. 74 ze zm.
[604] RPO/250014/97/X z 15.XII.1997 r.
[605] Pismo z dnia 21.I.1998 r.

stwierdzenia wygaśnięcia mandatu. W jednej ze spraw[606] mieszkańcy gminy zwrócili się do RPO z wnioskiem o podjęcie interwencji, gdyż rada gminy pomimo informacji o ukaraniu radnego nie podjęła uchwały o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu. Na skutek czynności nadzorczych wojewody, o które wystąpił do niego Rzecznik, rada podjęła odpowiednią uchwałę. W innej sprawie[607] do Rzecznika zwrócił się radny, który już po objęciu mandatu został wyrokiem sądu skazany za przestępstwo umyślne. Zdaniem wnioskodawcy uchwała o wygaśnięciu jego mandatu podjęta po upływie 3 miesięcy od uprawomocnienia się wyroku jest nieważna.

Na tle wskazanych spraw rodzi się wątpliwość, czy wygaśnięcie mandatu radnego, o którym mowa w art. 109 ust. 1 ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin[608], ma charakter konstytutywny czy deklaratywny, co jest istotne z uwagi na różne uprawnienia radnego i kwestię obsadzenia wakującego mandatu. Wątpliwości budzi również charakter prawny terminu określonego w art. 109 ust. 2 ordynacji. Kwestie te Rzecznik będzie badał w aspekcie generalnym.

Problematyka związana z zakazem łączenia funkcji radnego i kierownika jednostki organizacyjnej gminy w listach wpływających do RPO dotyczyła łączenia funkcji radnego ze stanowiskiem dyrektora szkoły lub przedszkola, prowadzonych przez gminę[609]. Badane w tym zakresie przez Rzecznika sprawy wskazują na rozbieżności w praktyce stosowania art. 24a ust. 4 ustawy o samorządzie terytorialnym w odniesieniu do radnych, zajmujących stanowiska kierownicze w jednostkach organizacyjnych gminy, którym w trakcie kadencji powierzono inne stanowiska kierownicze lub przedłużono powierzenie stanowiska na dalszy czas. Przypadający na czerwiec 1998 r. koniec II kadencji i regulacje ustawowe dotyczące radnych nowej kadencji rozwiązać powinny wątpliwości stosowania tego przepisu.

Obecnie badana jest przez Rzecznika sprawa łączenia mandatu radnego i stanowiska prezesa spółki wodnej, a jednocześnie udziałowca tej spółki[610]. Spółka wodna powoływania jest w trybie przepisów ustawy z dnia 24.X.1974 r. – Prawo wodne[611] i prowadzi działalność usługową, nastawioną na zysk. Ponieważ nie jest spółką prawa handlowego, nie mają w sprawie łączenia funkcji radnego ze stanowi-

[606] RPO/247256/97/X.
[607] RPO/216242/96/X.
[608] Tekst jedn. Dz.U. z 1996 r. Nr 84, poz. 387.
[609] RPO/250739/97/X, RPO/261127/97/X, RPO/266652/98/X.
[610] RPO/247587/97/X.
[611] Dz.U. Nr 38, poz. 230 ze zm.

skiem prezesa spółki zastosowania przepisy ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, jak również przepisy ustawy o gospodarce komunalnej. Zdaniem wnioskodawców przy połączeniu funkcji radnego ze stanowiskiem prezesa spółki, a zarazem jej udziałowca, istnieje zdecydowany konflikt interesów radnego gminy, reprezentującego wyborców w organie gminy stanowiącym między innymi w przedmiocie opłat za korzystanie przez mieszkańców tej gminy z usług spółki w zakresie oczyszczania ścieków, z interesami prezesa spółki wodno-ściekowej, która te opłaty pobiera i czerpie z tego zysk. Podzielając te wątpliwości Rzecznik 18.III.1998 r. zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

W odpowiedzi z 24.IV.1998 r. Podsekretarz Stanu w MSWiA wyraził pogląd, że w przedstawionym przypadku powinno stosować się przepis art. 24e ustawy o samorządzie terytorialnym, formułujący dodatkowe zabezpieczenie przed wystąpieniem sytuacji związanych z kolizją interesów wynikających z uczestnictwa radnych w spółkach. Użyte w nim ogólne sformułowanie zakazu podejmowania przez radnych dodatkowych zajęć mogących wywołać podejrzenie o istnienie sprzeczności między zobowiązaniami wynikającymi z faktu reprezentowania interesów społeczności lokalnej oraz interesów samodzielnego w obrocie prawnym podmiotu uzasadnia pogląd, że w przepisie tym chodzi o każdą czynność, którą można uznać za niezgodną z obowiązkami radnego wykonywaną tak w ramach stosunku pracy, umowy cywilnoprawnej, czy jakiegokolwiek innego stosunku prawnego, zarówno za odpłatnością, jak też tytułem darmowym. Takie rozumienie tego przepisu umożliwia włączenie do jego zakresu przedmiotowego różnych funkcji pełnionych przez radnego np. w spółce wodnej. Jednocześnie Wiceminister poinformował, że toczące się prace nad reformą ustrojową państwa, obejmujące także niezbędne zmiany w ustawie o samorządzie terytorialnym, będą okazją do rozważenia zasadności dokonania nowelizacji także tej grupy przepisów pod kątem ewentualnego wyeliminowania nieprecyzyjnych norm ustawowych.

B. Działania samorządu; podstawowe grupy spraw badanych przez RPO

Szczególna pozycja samorządu terytorialnego polegająca na tym, że organy samorządu wykonując funkcje administracji publicznej jed-

nocześnie mogą być także podmiotem stosunków cywilnoprawnych była przedmiotem krytyki ze strony wielu mieszkańców na tle stosowania art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13.IX.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[612]. W dniu 5.XI.1997 r. Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył wniosek Rzecznika[613] o zbadanie zgodności tego przepisu w części nakładającej na właścicieli nieruchomości obowiązek oczyszczania ze śniegu i lodu oraz usuwania błota i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości bez jakiejkolwiek rekompensaty – z Konstytucją[614]. Trybunał orzekł[615], iż zaskarżone przepisy są zgodne z przepisami poprzednio i obecnie obowiązującej Konstytucji. Trybunał stwierdził, iż obowiązek nałożony na właścicieli nieruchomości wynika z tradycji prawnej istniejącej w polskim ustawodawstwie, a jego nałożenie jest niezbędne dla zapewnienia właściwej ochrony interesu publicznego.

Wiele problemów wywołało przejęcie przez gminy prowadzenia szkół. Dotyczyły one zwłaszcza tworzenia, przekształcania, likwidacji i reorganizacji szkół i przedszkoli publicznych, powoływania i odwoływania ich dyrektorów, dowozu dzieci do szkół i zwrotu kosztów dojazdu środkami komunikacji publicznej, a także ustalania i pobierania opłat za korzystnie dzieci z przedszkoli publicznych, skarg na dyrektorów szkół jako pracodawców, nieprawidłowości w placówkach oświatowych.

Szczególnie duża liczba listów kierowanych w tych sprawach do Rzecznika dotyczyła likwidacji placówek oświatowych, zwłaszcza położonych w gminach wiejskich lub małych miejskich. Wnioskodawcy zwracali się o pomoc w związku z planowanymi zmianami w sieci szkół lub przedszkoli, polegającymi na likwidacji placówek lub ograniczeniu liczby oddziałów klasowych[616]. Rzecznik wyjaśniał, że likwidacja przedszkola lub szkoły nie jest sama w sobie naruszeniem prawa, jednak nie jest dopuszczalne, by gmina zlikwidowała wszystkie swoje placówki publiczne z zamiarem zastąpienia ich placówkami niepublicznymi, a takie tendencje RPO od jakiegoś czasu obserwuje. Problematyka niespójności prawa dotyczącego trybu ochrony obywateli w sytuacji naruszenia ich praw przez organy administracji publicznej, która ujawnia się m.in. na kanwie badania aktów likwidacji szkoły, była przedmiotem wystą-

[612] Dz.U. Nr 132, poz. 622 ze zm.
[613] RPO/221807/96/X z 29.IV.1997 r.
[614] Zob. szersze omówienie wniosku w Sprawozdaniu RPO ... , str. 264–265.
[615] Sygn. akt K. 22/97.
[616] Tak np. w sprawach: RPO/237335/97/X, RPO/238512/97/X, RPO/247966/97/X, RPO/248080/97/X, RPO/249488/97/X, RPO/261197/97/X.

pień Rzecznika jeszcze w roku ubiegłym[617]. Z uwagi na wątpliwości na tle praktyki rozbieżności orzeczniczych Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. W odpowiedzi[618] Prezes NSA poinformował o braku jednolitości poglądów na temat dopuszczalności zaskarżenia do NSA tego typu aktów, mogącej uzasadniać konieczność podjęcia działań legislacyjnych.

Z problematyką zmian w sieci publicznych szkół podstawowych i przedszkoli ściśle wiąże się kwestia organizacji i finansowania dowozu dzieci do szkół. Jeżeli gmina tak zorganizuje sieć szkół, że droga dziecka z domu do szkoły przekracza określone odległości, ciąży na niej obowiązek zapewnienia transportu i opieki w drodze z domu do szkoły lub zwrotu kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej. Oba te alternatywne zadania mają charakter zadań własnych gminy. Sprawy, które w tej kwestii wpłynęły do RPO[619] dotyczyły sposobu obliczania odległości drogi dziecka z domu do szkoły, sposobu dokonywania zwrotu kosztów dojazdów dzieci do szkół środkami transportu zbiorowego (m.in. zainteresowani rodzice domagają się dla dobra dzieci zorganizowania przez gminę transportu i opieki w drodze do szkoły, pomimo istnienia komunikacji publicznej) oraz kwestii na kim ciąży obowiązek zapewnienia transportu w sytuacji, gdy dziecko uczęszcza do szkoły położonej na terenie innej gminy niż gmina miejsca zamieszkania.

W wystąpieniu do Ministra Edukacji Narodowej[620] Rzecznik zwrócił się o rozważenie, czy skoro dziecko w wieku 6 lat ma prawo do rocznego przygotowania przedszkolnego, a jak wskazuje praktyka – często oddziały zerowe funkcjonują przy szkołach podstawowych, co w szczególności dotyczy szkół wiejskich – nie należałoby obowiązkiem zapewnienia dowozu do szkoły objąć także tych dzieci. Minister nie podzielił jednak stanowiska Rzecznika[621], stwierdzając, iż skoro przygotowanie przedszkolne nie jest obowiązkiem a prawem dziecka, nie ma podstaw prawnych by zobowiązać gminy do realizacji obowiązku dowożenia dzieci do oddziałów przedszkolnych.

Sprawa finansowania realizacji przez gminy nowego zadania – zwrotu kosztów dojazdu dzieci do szkół środkami transportu publicznego – była przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra – Szefa

---

[617] RPO/223632/96/X.
[618] Pismo z dnia 5.XI.1997 r.
[619] M.in. RPO/233996/96/X, RPO/261531/97/X.
[620] RPO/233996/97/X z 21.V.1997 r.
[621] W odpowiedzi z 23.VI.1997 r.

URM jeszcze w 1996 r.[622] RPO zwracał się o zajęcie stanowiska w sprawie nałożenia na gminy nowego zadania własnego bez zapewnienia środków na jego wykonanie. Ostateczne stanowisko resortu oświaty otrzymał Rzecznik dopiero po blisko dwuletniej korespondencji. Powołując się na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 30.IX.1997 r. Minister Edukacji Narodowej stwierdził, iż gminy jako organy prowadzące szkoły podstawowe mają obowiązek zapewnienia uczniom bezpłatnego transportu lub zwrotu kosztów dojazdu do szkoły ze środków własnych, uzupełnionych subwencją ogólną otrzymywaną z budżetu państwa.

Wśród spraw z zakresu stosowania ustawy o systemie oświaty wpływały w okresie objętym informacją listy związane z przeprowadzeniem konkursu na stanowisko dyrektora placówki oświatowej i odwoływaniem z zajmowanych stanowisk dyrektorów szkół i przedszkoli samorządowych[623]. Prowadząc postępowanie wyjaśniające w jednej ze spraw dotyczących odwołania dyrektora szkoły stwierdzono, iż w tej samej sprawie może jednocześnie toczyć się postępowanie administracyjne i sądowe. Może więc powstać sytuacja, gdy sąd pracy, uznając odwołanie nauczyciela ze stanowiska dyrektora placówki oświatowej za niezgodne z prawem orzeknie o odszkodowaniu w trybie przepisów Kodeksu pracy, zaś wojewoda, bądź NSA orzeknie o zgodności z prawem uchwały odwołującej. RPO rozważa potrzebę podjęcia działań generalnych w tej sprawie.

W okresie minionego roku, tak jak i w latach poprzednich, znaczna część listów dotyczyła zasad ustalania i pobierania opłat za korzystanie przez dzieci ze świadczeń przedszkoli publicznych, szczególnie tzw. opłaty stałej, w tym przede wszystkim w odniesieniu do dzieci korzystających tylko z 5–godzinnego pobytu w przedszkolu. W jednej ze spraw[624] obywatele zwrócili się o zbadanie zgodności z prawem uchwały rady miejskiej, na podstawie której wysokość opłaty stałej za korzystanie przez dzieci z przedszkoli publicznych uzależniona została od dochodów rodziców. W udzielonej RPO odpowiedzi wojewoda poinformował, po zbadaniu sprawy, że uchwała została podjęta z naruszeniem prawa, gdyż przekracza upoważnienie ustawowe. W dniu 24.III.1998 r. NSA stwierdził niezgodność z prawem wskazanej uchwały. W innej sprawie[625] możliwość uzyskania zwrotu opłaty za

---

[622] RPO/206122/96/X.
[623] Np. RPO/235511/97/X, RPO/249075/97/X.
[624] RPO/241000/97/X.
[625] RPO/259746/97/X.

czas nieobecności dziecka w przedszkolu rada gminy uzależniła od okazania przez rodziców zaświadczenia lekarskiego o chorobie dziecka w tym czasie (przepisy prawa nie nakładają takiego obowiązku). Sprawę tę Rzecznik będzie badał.

Zasada finansowania zadań nakładanych na samorząd terytorialny w zakresie profilaktyki przeciwalkoholowej została zrealizowana w sposób budzący powszechną krytykę. Problemem stała się kwestia wprowadzenia na podstawie art. 11^1 § 1 ustawy z dnia 12.IX.1996 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[626] obowiązku uiszczania rocznych opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. RPO otrzymał kilkadziesiąt skarg od podmiotów, które w dacie wejścia w życie nowelizacji posiadały ważne zezwolenia, z prośbą o zbadanie zgodności z prawem pobierania przez organy gmin opłat z tytułu korzystania w 1997 r. z posiadanych i opłaconych w dacie uzyskania zezwoleń. Z prośbą o zajęcie w tej sprawie stanowiska zwracali się także przedstawiciele samorządu terytorialnego. Ustawa z dnia 1.VIII.1997 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[627] stanowi, iż podmioty, które uzyskały zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przed dniem 29.XII.1996 r. mają obowiązek wnoszenia opłat za korzystanie z tych zezwoleń w roku 1997 i następnych. Dostrzegając we wskazanej nowelizacji naruszenie zasady niedziałania prawa wstecz, zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, zasady bezpieczeństwa prawnego obywateli, ochrony praw nabytych oraz nakazu stosowania odpowiedniego vacatio legis, Rzecznik w dniu 9.III.1998 r. skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności art. 2 ustawy z dnia 1.VIII.1997 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z art. 2 Konstytucji RP[628].

W roku 1997 wiele spraw wpływających do Rzecznika dotyczyło problematyki parkowania samochodów na drogach publicznych[629]. Przedmiotem badania Rzecznika były kwestie funkcjonowania stref ograniczonego parkowania samochodów w centrum miast i związane z tym uprawnienia mieszkańców takich stref, uprawnienia w zakresie postoju pojazdów inwalidów, organizowanie płatnych parkingów lub miejsc postojowych w pobliżu obiektów użyteczności publicznej (szpi-

---

[626] Dz.U. Nr 127, poz. 593.
[627] Dz.U. Nr 113, poz. 732.
[628] RPO/233680/97/X.
[629] Np. RPO/228750/96/X, RPO/237460/97/X, RPO/238094/97/X, RPO/239958/97/X.

tale, przychodnie zdrowia, urzędy). Listy dotyczyły w przeważającej większości pytań o zgodność z prawem działań władz lokalnych w zakresie wprowadzania stref płatnego parkowania. Podejmując je Rzecznik każdorazowo zwracał się do władz samorządowych o udzielenie informacji i przesłanie kopii aktów prawa miejscowego regulujących powyższe kwestie. W sprawach, których badanie zostało już zakończone, Rzecznik nie dopatrzył się naruszenia prawa (w Lublinie, Wieluniu, Poznaniu, Szczecinie). Dwie sprawy, które wpłynęły z Bydgoszczy, są obecnie przedmiotem postępowania wyjaśniającego. RPO badał również sprawy dotyczące zorganizowania płatnych miejsc postojowych na obszarze ogólnodostępnych parkingów przyszpitalnych. W jednej z takich spraw[630] w wyniku wystąpienia Rzecznika wojewoda, stwierdziwszy naruszenie prawa, uchylił zarządzenie dyrektora z.o.z., będące podstawą pobierania opłat za postój samochodów przy szpitalu.

Funkcjonowanie komunikacji miejskiej i ulgi w opłatach za korzystanie z przejazdów środkami tej komunikacji było tematem kolejnej licznej grupy listów kierowanych do RPO. Wśród badanych spraw najwięcej dotyczyło skarg na brak właściwego nadzoru organów gminy nad sposobem wykonywania tych usług, w tym działań kierowców pojazdów komunikacji miejskiej, kontrolerów sprawdzających bilety oraz sposobu egzekwowania kar za przejazd bez ważnego biletu[631]. W sprawach tych Rzecznik na ogół informował wnioskodawców o przysługujących im środkach prawnych dla samodzielnego dochodzenia swoich praw.

Druga grupa problemowa dotyczyła spraw związanych z uprawnieniami do ulgowych i bezpłatnych przejazdów środkami komunikacji miejskiej[632]. Wśród wnioskodawców przeważali studenci studiów zaocznych, osoby w wieku 70–75 lat, inwalidzi, w tym osoby niewidome (w zakresie dotyczącym ulg dla przewodnika) i uczniowie szkół policealnych. Listy zawierały prośby o spowodowanie przywrócenia uprawnień do ulg w opłatach za przejazdy, które zostały w ostatnich latach zniesione lub ograniczone przez władze lokalne. W jednej z tych spraw Rzecznik wniósł rewizję nadzwyczajną[633], w wyniku której Sąd Najwyższy uchylił wyrok NSA i stwierdził niezgodność z prawem

---

630 RPO/228750/96/X.

631 Np. RPO/234012/97/X, RPO/238073/97/X, RPO/238839/97/X, RPO/250333/97/X.

632 Np. RPO/233825/97/X, RPO/235275/97/X, RPO/235593/97/X, RPO/236997/97/X.

633 RPO/238701/97/X – wyrok z dnia 5.VI.1997 r., sygn. akt III RN 23/97 – 24/97.

uchwały Rady Miejskiej w Bydgoszczy pozbawiającej studentów studiów zaocznych prawa do ulg w opłatach za przejazdy środkami komunikacji miejskiej. Sąd Najwyższy uznał, iż art. 153 ustawy z dnia 12.IX.1990 r. o szkolnictwie wyższym[634] stanowi podstawę do korzystania z ulg przez wszystkich studentów (nie tylko studiów dziennych). Podobne rozstrzygnięcie dotyczyło ograniczeń wprowadzonych w Toruniu. W Warszawie Rada Miasta wprowadziła we własnym zakresie zmianę uchylając ograniczenia w ulgach dla studentów studiów zaocznych[635]. Nadal bez odpowiedzi pozostaje kwestia pozbawienia ulg uczniów średnich szkół wieczorowych w Warszawie[636].

Zmiana art. 16 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, dokonana ustawą z dnia 4.VII.1996 r. o zmianie ustaw o podatku rolnym, o lasach, o podatkach i opłatach lokalnych oraz o ochronie przyrody[637], która weszła w życie 1.I.1997 r. spowodowała, iż do Rzecznika zaczęło napływać wiele listów, których autorzy kwestionowali pobieranie przez gminy opłaty targowej od podmiotów dokonujących sprzedaży na targowisku, a będących płatnikami podatku od nieruchomości z tytułu tymczasowych obiektów budowlanych znajdujących się na targowisku. Niefortunna nowelizacja została poprawiona przez art. 1 ustawy z dnia 1.VIII.1997 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych[638], która weszła w życie z dniem 1.I.1998 r. przywracając stan istniejący przed 1997 r. W związku z prowadzeniem targowisk wpłynęły listy, w których obywatele polscy domagali się od Rzecznika podjęcia działań w celu wprowadzenia zakazu prowadzenia przez cudzoziemców handlu na targowiskach w Polsce. Rzecznik nie podejmował tych spraw, gdyż obowiązujące przepisy takiego zakazu nie przewidują, a brak jest również przesłanek uzasadniających jego wprowadzenie. Znaczna część listów dotyczyła wątpliwości obywateli co do prawidłowości obliczania i pobierania opłat targowych. Zgłaszane wątpliwości były wyjaśniane.

Skargi kierowane do RPO dotyczyły również braku właściwego nadzoru nad zarządcami cmentarzy komunalnych i różnego rodzaju ograniczeń nie wynikających z powszechnie obowiązującego prawa, narzucanych przez tych zarządców (np. pobieranie przez zarządcę cmentarza komunalnego opłat od inwalidów za wjazd samocho-

---

[634] Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm.
[635] RPO/234688/97/X.
[636] RPO/225968/96/X.
[637] Dz.U. Nr 91, poz. 409.
[638] Dz.U. Nr 107, poz. 689.

dem[639]). Rzecznikowi sygnalizowane były też problemy zgodności stanowionego przez gminy prawa lokalnego, regulującego kwestie związane z pochówkiem osób zmarłych, z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa w tej dziedzinie. Przykładem tego rodzaju nieprawidłowych regulacji prawa miejscowego może być uchwała Rady Miejskiej w Łodzi, która zezwalała bliżej nieokreślonemu „administratorowi" cmentarza na pobieranie opłat za nadzorowanie prac związanych z ustawieniem nagrobków[640]. Efektem wystąpień Rzecznika było zapewnienie Prezydenta o podjęciu przez Zarząd Miasta inicjatywy uchwałodawczej dotyczącej nowelizacji przedmiotowej uchwały i przekazanie stosownego projektu pod obrady Rady Miejskiej.

Rzecznik w dalszym ciągu otrzymuje bardzo dużą liczbę listów zawierających skargi na organy ewidencji ludności, które odmawiają zameldowania na pobyt stały osób nieposiadających uprawnień do lokalu. Taka praktyka organów administracji wynika z przepisu art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 10.IV.1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych[641], który uzależnia zameldowanie na pobyt stały lub czasowy trwający ponad dwa miesiące od przedstawienia potwierdzenia uprawnienia do przebywania w lokalu. Obowiązujący stan prawny w tym zakresie prowadzi do sytuacji, że ewidencja ludności, która polega przede wszystkim na rejestracji danych o miejscu pobytu osób, nie odpowiada rzeczywistości. Rzecznik kilkakrotnie w minionych latach kierował do naczelnych organów państwa wystąpienia, w których sygnalizował, że rozwiązania wprowadzone do ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych w 1984 r. są wadliwe i ustawa wymaga zmiany. W odpowiedzi na ostatnie wystąpienie w tej sprawie z 26.VIII.1996 r.[642] Dyrektor Gabinetu Premiera, podzielając pogląd Rzecznika, poinformował, iż w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji opracowany został projekt nowej ustawy o ewidencji ludności, który przewiduje nadanie zameldowaniu charakteru czysto rejestracyjnego. Mimo kilku późniejszych monitów Rzecznik do chwili obecnej nie otrzymał odpowiedzi na pytanie, czy projekt powołanej ustawy został skierowany do dalszych prac legislacyjnych. Podsekretarz Stanu w MSWiA poinformował jedynie, że w wyniku inicjatywy poselskiej parlament znowelizował ustawę o ewidencji ludności i dowodach osobistych w zakresie wy-

---

[639] RPO/251326/97/X.
[640] RPO/232833/96/X.
[641] Tekst jedn. Dz.U. z 1984 r. Nr 32, poz. 174 ze zm.
[642] RPO/219417/96/V.

dawania dokumentów tożsamości. Nowela do ustawy wprowadziła dodatkowe kryterium – ostatnie miejsce pobytu stałego – w oparciu o które ustala się właściwość miejscową organu wydającego dowody osobiste w przypadku, gdy wnioskodawca nie ma miejsca pobytu stałego. Dzięki tej zmianie osoby, które nie są zameldowane w aktualnym miejscu pobytu stałego, nie będą już miały problemów z uzyskaniem dokumentów tożsamości.

Brak zameldowania w miejscu pobytu stałego nadal powoduje, że obywatele często spotykają się z odmową załatwiania szeregu spraw, gdyż organy administracji publicznej powołane (obowiązane) do ich załatwiania uznają się za niewłaściwe miejscowo (np. przy przyjmowaniu dzieci do żłobka, ubieganiu się o zawarcie umowy najmu lokalu wchodzącego w skład zasobu mieszkaniowego gminy, rejestrowaniu samochodu).

C. Skargi na złe funkcjonowanie administracji terenowej

Do Rzecznika napływają sygnały dotyczące nieprawidłowości w rozpatrywaniu skarg obywateli na nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy i ich pracowników, naruszanie praw lub słusznych interesów obywateli, a także przewlekłe załatwianie spraw. W wielu przypadkach organy właściwe do rozpatrywania skarg przekazują je do załatwienia organom niższego stopnia, mimo że skargi dotyczą działalności tych ostatnich. Praktyka naruszania art. 232 § 1 Kpa prowadzi do sytuacji, w których skarżone organy stają się „sędziami we własnych sprawach", co wyklucza obiektywne rozpatrywanie skarg.

W sprawie przewlekłego rozpatrywania skargi na postępowanie prezydenta miasta Rzecznik wystosował wystąpienie do Przewodniczącego Rady Gminy Warszawa-Centrum[643]. Jak wynikało z pisma skarżącego, od ponad roku nie otrzymał on informacji o sposobie załatwienia skargi. Obywatele skarżyli się również Rzecznikowi na opieszałość i bezczynność administracji terenowej m.in. w sprawach uciążliwości wynikających z zakłócania porządku publicznego przez nietrzeźwych klientów lokali gastronomicznych oraz braku stosownej reakcji ze strony służb odpowiedzialnych za jego utrzymanie. Przykładowo w jednej z nich[644] wystąpienie Rzecznika spowodowało, iż wsz-

[643] RPO/262417/97/X/KMS.
[644] RPO/252773/97/X.

częte zostały postępowania administracyjne w przedmiocie cofnięcia zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych właścicielom barów, w których alkohol sprzedawano nieletnim, negatywnie zaopiniowano nowe wnioski o wydanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu w newralgicznych rejonach miasta oraz zwrócono się do policji i straży miejskiej o wzmożoną kontrolę przestrzegania porządku publicznego.

Naruszanie praw obywatelskich przez organy administracji terenowej jest w licznych przypadkach spowodowane nieznajomością prawa lub niewłaściwą jego interpretacją przez pracowników tych organów. Badając zasygnalizowane przez obywateli sprawy Rzecznik spotkał się np. z przypadkiem odmowy wydania obywatelowi egzemplarza decyzji administracyjnej, który złożony został w ramach tzw. doręczenia zastępczego w urzędzie gminy ze względu na niezgodność między adresem zamieszczonym na piśmie, a adresem widniejącym w dowodzie osobistym. Skutkiem tego zainteresowany nie mógł skorzystać z przysługującego mu prawa zaskarżenia do organu II instancji, bowiem upłynął termin do wniesienia odwołania. Rzecznik skierował do prezydenta miasta wystąpienie[645], w którym zwrócił uwagę, że wpis w dowodzie osobistym o zameldowaniu nie jest jedyną przesłanką, w oparciu o którą ustala się tożsamość obywateli i poprosił o podjęcie kroków, które zapobiegną powstawaniu w przyszłości podobnych sytuacji.

Rzecznik podejmował również działania w sprawach, w których wystąpiło naruszenie praw obywatelskich w wyniku nieprzestrzegania przez organy administracji publicznej przepisów postępowania administracyjnego. W jednej z takich spraw Rzecznik zaskarżył do NSA postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach orzekające o odmowie przywrócenia terminu określonego w art. 43a ust. 2 ustawy z dnia 29.IV.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości[646] oraz o umorzeniu postępowania. W skardze Rzecznik wskazał, że organ orzekający błędnie ustalił stan faktyczny, gdyż nie dokonał oceny okoliczności sprawy na podstawie całokształtu materiału dowodowego, naruszając w ten sposób przepis art. 80 Kpa, a nadto postanowienie nie zawiera pouczenia strony o przysługujących jej środkach prawnych i wydane jest w niewłaściwej formie. Rzecznik wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia[647].

---

[645] RPO/251333/97/X.
[646] Teks jedn. Dz.U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127.
[647] RPO/260391/97/X z dnia 27.II.1998 r.

D. Ochrona praw obywateli w sytuacjach klęsk żywiołowych

Już w pierwszych dniach wystąpienia powodzi w lipcu 1997 r. Rzecznik dokonał analizy obowiązujących w tym czasie przepisów stwierdzając, iż katalog aktów prawnych, które mogą być wykorzystane w takich przypadkach nie tworzy spójnego systemu, dającego umocowanie dla wszelkich niezbędnych działań w czasie walki z klęską powodzi. Nie istniało w obowiązujących przepisach określenie „stan klęski żywiołowej"[648]. Klęska żywiołowa – w tym powódź – była natomiast podstawą do wprowadzenia stanu wyjątkowego. Także obowiązująca jeszcze wówczas Konstytucja nie zawierała odpowiednich przepisów. Sejm w ciągu 10 dni od pierwszego dnia powodzi uchwalił katalog ustaw normujących sprawę likwidacji jej skutków i kompetencje służb biorących udział w walce z żywiołem. Pospiesznie tworzone ustawy nasuwały jednak wątpliwości interpretacyjne zwłaszcza na tle problematyki art. 1 ustawy z dnia 17.VII.1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r.[649] Tuż po wejściu w życie ustawy RPO podjął działania w celu wyjaśnienia kwestii prawnych związanych z podmiotowym, przedmiotowym oraz proceduralnym stosowaniem jej art. 1. Opracowana została analiza prawna art. 1 ustawy z dnia 17.VII.1997 r. oraz wytycznych Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18.VII.1997 r. w sprawie realizacji art. 1[650]. Doprowadziła ona m.in. do wniosku, iż wytyczne Ministra Pracy i Polityki Socjalnej nie są niezbędne dla prawidłowego toku postępowania związanego z przydziałem i wypłatą zapomóg, a niezależnie od tego zawierają zasadnicze błędy merytoryczne ograniczające możliwość otrzymania przez osoby poszkodowane zapomogi pieniężnej, określonej w art. 1 omawianej ustawy. Analizę tę Rzecznik przesłał do wiadomości i wykorzystania posłowi na Sejm RP minionej kadencji[651], który dostrzegając wiele wątpliwości w kwestii stosowania w praktyce przepisu o jednorazowej zapomodze powodziowej wystąpił z interpelacją poselską do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej.

Sposób wykonania przepisów ustawy z dnia 17.VII.1997 r. i ustaw towarzyszących badali pracownicy Biura RPO w czasie wyjazdów na

---

[648] Z wyjątkiem zapisu art. 4 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych – Dz.U. z 1994 r. Nr 76, poz. 344.
[649] Dz.U. Nr 80, poz. 491.
[650] Niepublikowane.
[651] RPO/252577/97/X.

tereny objęte klęską (w dniach 5–7.VIII w województwie katowickim i w dniach 16–19.IX w województwach wałbrzyskim i opolskim oraz powtórnie w województwie katowickim). Uzyskane informacje potwierdziły wnioski o braku właściwego ustawodawstwa kompleksowo rozwiązującego problematykę przygotowania do wielkich klęsk żywiołowych i zwalczania ich skutków, a także braku spójności obowiązujących uprzednio przepisów prawnych. Rozmowy z przedstawicielami administracji terenowej wykazały, że szczególnie istotne są problemy: przestrzegania prawa do ochrony życia i zdrowia, a także ochrony mienia w czasie akcji przeciwpowodziowej, zabezpieczenia socjalnego osób dotkniętych skutkami powodzi, realizacji prawa do ochrony zdrowia i do nauki, obowiązku zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania skutkom degradacji środowiska oraz zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego, zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli pozbawionych mieszkań na skutek powodzi, w tym funkcjonowania służb nadzoru budowlanego, oceny właściwej gospodarki gruntami, ulg i zwolnień od opłat, podatków państwowych i lokalnych dla osób dotkniętych skutkami powodzi, zasad współdziałania organów władzy publicznej i służb mundurowych w zwalczaniu powodzi i usuwaniu jej skutków, sytuacji żołnierzy służby zawodowej i ich rodzin dotkniętych klęską powodzi oraz sytuacji bytowej żołnierzy służby zasadniczej w jednostkach, które uległy zalaniu wskutek powodzi.

W trakcie wyjazdów prowadzono również rozmowy z kuratorami oraz pracownikami kuratoriów odpowiedzialnymi za akcje związane z powodzią, wizytowano placówki opieki całodobowej nad dziećmi i placówki, w których czasowo przebywali przeniesieni na czas remontu wychowankowie, a także ośrodki adopcyjno-opiekuńcze, prowadzące wojewódzkie banki danych o dzieciach. W województwie katowickim zniszczeniu uległo 158 placówek edukacyjnych. W około połowie placówek szkody usunięto we własnym zakresie, jednak 77 wymagało remontu, zaś w kilku placówkach nie było możliwe zakończenie prac przed 1 września. W takich wypadkach dzieciom zapewniano czasowe zastępcze miejsce. Wszystkie szkoły województwa zaczęły rok szkolny w terminie, jednak część dzieci z konieczności wyjechała do tzw. „zielonych szkół". W województwie opolskim zniszczeniu w trakcie powodzi uległo 165 placówek. W I etapie prac objęto odbudową pomieszczenia dydaktyczne (zakładano, że etap ten zostanie zakończony do 31.XI.1997 r.). Tylko na te działania zagwarantowane były środki budżetowe. Pozostałe zadania wymagają zwiększenia dotychczasowej puli środków w roku 1998. 10 szkół województwa nie rozpoczęło roku szkolnego w terminie. Część dzieci wy-

jechała do „zielonych szkół". Taka forma pomocy, zdaniem pracowników kuratorium, musi zanikać (pogarsza przygotowanie do egzaminów dzieci z klas VIII i klas maturalnych). Lepszym wyjściem jest organizacja pracy w szkole na zmiany; nie ma też kłopotów z uzyskiwaniem dla szkół lokalizacji zastępczych. Powódź w województwie wałbrzyskim spowodowała zniszczenie 114 obiektów oświatowych. Przewidywane terminy oddania obiektów do użytku wyznaczone zostały na koniec grudnia 1997 r. Kurator zakładał, że gminy będą miały – w związku z potrzebami remontowymi – zwiększone dotacje na cele oświatowe.

Rzecznik spodziewał się dużej liczby listów od powodzian, jednakże wpłynęło do niego jedynie kilkadziesiąt spraw[652]. Dotyczyły one przede wszystkim przysługiwania zapomogi powodziowej lub odszkodowania za szkody doznane w gospodarstwie rolnym, z tytułu zalania domów letniskowych i działek rekreacyjnych, domów mieszkalnych w stanie surowym, upraw owocowych i warzywnych, a także stawów rybnych nie prowadzonych w formie gospodarstwa rolnego ani działów specjalnych produkcji rolnej. Analiza tych spraw wskazuje, iż ustawodawca podejmując regulacje w zakresie pomocy socjalnej dla podmiotów dotkniętych skutkami powodzi nie przewidział wielu sytuacji, w których udzielenie przez państwo takiej pomocy byłoby uzasadnione, choćby z punktu widzenia zasad współżycia społecznego.

Obecnie, wobec ustania pomocy, wpływają do RPO listy sygnalizujące dramatyczną sytuację materialną osób o niskich dochodach i tych, które straciły stałe źródło utrzymania. Powstają także nadal wątpliwości interpretacyjne dotyczące stosowania niektórych przepisów regulujących kwestie odszkodowawcze.

Ustawa z dnia 17.VII.1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi w art. 12 ust. 1 zapewniła posiadaczom gospodarstw rolnych oraz osobom prowadzącym działy specjalne produkcji rolnej na obszarach dotkniętych powodzią pomoc w naturze lub ekwiwalencie pieniężnym udzielaną za pośrednictwem gminy. Ustęp 4 art. 12 zobowiązywał gminę do zgłoszenia Agencji Rynku Rolnego najpóźniej do dnia 1.IX.1997 r. zbilansowanych potrzeb w tym zakresie. Termin ten został przedłużony do 31.XII.1997 r. ustawą z dnia 18.XII.1997 r. o zmianie ustawy o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która weszła w życie z dniem 29 grudnia 1997 r.[653]

---

[652] Np. RPO/256364/97/X, RPO/256641/97/X, RPO/256981/97/X, RPO/258901/97/X.

[653] Dz.U. Nr 160, poz. 1087.

Ustawa przedłużająca w dniu 29.XII. ten termin do 31.XII.1997 r. dotarła do gmin zbyt późno, by można było zmienić dane przekazane Agencji Rynku Rolnego. W tej sytuacji Rzecznik zwrócił się do Pełnomocnika ds. Powodzi[654] przekazując wątpliwości dotyczące zarówno terminu wprowadzenia nowelizacji, jak i mocy prawnej wprowadzonego w jednej z gmin dokumentu pod nazwą „Procedura udzielania pomocy w naturze lub ekwiwalencie pieniężnym posiadaczom gospodarstw rolnych oraz osobom prowadzącym działy specjalnej produkcji rolnej na obszarach dotkniętych powodzią", w którym określono tryb oceny i weryfikacji wniosków. RPO wskazał, iż nie ma podstaw prawnych do ustalania przez pracowników urzędu wojewódzkiego procedur administracyjnych, w tym terminów załatwiania spraw i określania składu organów orzekających o prawidłowości złożonych wniosków i wysokości określonej w ustawie pomocy. Co więcej – tryb, jaki określony został w tym dokumencie, nie daje osobom poszkodowanym przez powódź możliwości zakwestionowania ocen jednorazowo powołanego organu rozstrzygającego. Rzecznik zwrócił również uwagę na to, że analiza opisanej sprawy wskazuje, iż powstała sytuacja w której gmina będąca jedynie płatnikiem należności, o których mowa w art. 12 powołanej ustawy, została obciążona obowiązkiem udzielania pomocy ze środków, których nie ma w swym budżecie i że sytuacje takie prawdopodobnie mają też miejsce w innych gminach.

Doświadczająca Polskę w połowie grudnia ubiegłego roku fala mrozów, która pociągnęła za sobą liczne ofiary śmiertelne, zwłaszcza wśród osób bezdomnych, znajdujących się w skrajnym niedostatku i dotkniętych katastrofą ostatniej powodzi, a także nadchodzące do Rzecznik sygnały o potrzebie podjęcia skuteczniejszych działań w celu ochrony praw obywatelskich w tym względzie, spowodowały wystąpienie Rzecznika z apelem do wszystkich przewodniczących sejmików samorządowych o nasilenie działań osłonowych samorządów terytorialnych w celu ratowania osób zagrożonych utratą życia i o rozważenie możliwości jak najszerszego wykorzystania w tym względzie także możliwości sejmiku samorządowego, jako reprezentacji gmin województwa. Rzecznik zwrócił się także w tej sprawie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Pracy i Polityki Socjalnej[655].

---

[654] RPO/271657/98/X z 24.III.1998 r.
[655] RPO/264051/97/X.

E. Ochrona środowiska

Największa liczba spraw wpływających do Rzecznika z zakresu ochrony środowiska dotyczy uciążliwej działalności zakładów i urządzeń przemysłowych oraz wibracji, emisji hałasu, pyłów, ścieków, a także przekraczania dopuszczalnego poziomu pola elektroenergetycznego oraz elektromagnetycznego. W większości spraw wnioskodawcy nie wykorzystali przysługujących im środków dochodzenia swych praw na drodze administracyjnej i cywilnej, ale w wielu ze spraw RPO stwierdził nieprzestrzeganie terminów załatwiania spraw oraz przewlekłość procedury administracyjnej często wykorzystywanej przez podmioty naruszające środowisko do przedłużenia niezgodnej z prawem działalności. Z napływających skarg wynika, iż egzekucja praw w zakresie ochrony środowiska jest czasochłonna i nieskuteczna. Znaczną grupę wpływających spraw stanowią indywidualne lub grupowe protesty społeczne, najczęściej skierowane przeciwko planom lokalizacyjnym inwestycji mogących spowodować uciążliwości na danym terenie oraz pogorszyć stan środowiska naturalnego i bezpieczeństwo obywateli. Najczęściej są to obiekty służące ogółowi obywateli, niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki, komunikacji, łączności itp. Z reguły takie sprawy nie są podejmowane przez Rzecznika, jednakże w wypadkach możliwości naruszania praw i wolności obywatelskich Rzecznik wyjaśnia je. Przykładem jest wystąpienie Rzecznika do Prezydenta Miasta Wrocławia w sprawie lokalizacji spalarni śmieci[656], bądź do Wojewody Warszawskiego i Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy w sprawie lokalizacji wysypiska śmieci Łubna II[657].

Poważny problem w dziedzinie ochrony środowiska stanowią nieprecyzyjne regulacje, które powodują liczne wątpliwości interpretacyjne u organów stosujących prawo. Przykładem takiego stanu jest wniosek Interwencyjnej Grupy Rejonowej Straży Ochrony Przyrody w Krakowie kwestionującej stanowisko Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w sprawie legalności działania Straży Ochrony Przyrody, na tle nowej regulacji prawnej[658]. Chodzi o to, że w obowiązującej ustawie o ochronie przyrody z dnia 16.X.1991 r.[659], zawarte zostały nowe regulacje dotyczące tworzenia i funkcjonowania Straży Ochrony Przyrody. Na Ministra Ochrony

---

[656] RPO/236695/97/X.
[657] RPO/270766/98/X.
[658] RPO/236834/97/X.
[659] Dz.U. Nr 114, poz. 492 ze zm.

Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa nałożony został obowiązek określenia organizacji Straży Ochrony Przyrody, zasad i trybu przyjmowania jej członków oraz nadania jej statutu. Jednakże do chwili obecnej Minister nie wydał przepisów wykonawczych. W praktyce organów administracji państwowej utrwalił się pogląd, iż Straż działa legalnie na podstawie postanowień art. 48 oraz art. 64 stanowiącego, iż do czasu wydania przepisów wykonawczych do ustawy zachowują moc przepisy dotychczasowe, jeżeli nie są sprzeczne z ustawą. Jednakże w 1996 r. Wojewoda Krakowski zaprzestał przedłużania ważności legitymacji strażnikom ochrony przyrody do czasu otrzymania stanowiska z Urzędu Rady Ministrów w sprawie legalności funkcjonowania Straży Ochrony Przyrody. Również Główny Konserwator Przyrody zrewidował dotychczasowy pogląd stwierdzając, iż Straż Ochrony Przyrody straciła prawne podstawy istnienia w 1991 r. Ta rozbieżność stanowisk uniemożliwia dalsze prawidłowe działanie Straży Ochrony Przyrody, a także budzi wątpliwości dotyczące legalności podejmowanych od 1991 r. działań, m.in. nakładanych na obywateli kar. Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa[660] z prośbą o wyjaśnienie powstałych wątpliwości i o przedstawienie przyczyn niewykonania delegacji. W uzyskanej odpowiedzi potwierdzono stanowisko o nielegalności działań SOP. W tej sytuacji i wobec napływających nadal w tej sprawie listów (z informacji Grupy Rejonowej Straży Ochrony Przyrody przy Dyrekcji Bolimowskiego Parku Krajobrazowego oraz Prezesa Zarządu Głównego Ligi Ochrony Przyrody[661] wynika, że sprawa ta nadal pozostaje niezałatwiona) Rzecznik zwrócił się ponownie do Ministra[662] podkreślając bezczynność w wydaniu aktu pozwalającego na funkcjonowanie SOP, zwłaszcza w świetle udzielonych wyjaśnień, iż od siedmiu lat strażnicy ochrony przyrody działają nielegalnie. Nadesłane do Rzecznika przez Ligę Ochrony Przyrody dane wskazują, iż członkowie Straży Ochrony Przyrody tylko w 1996 r. interweniowali ponad 89 tys. razy, a w przypadku wykroczeń nałożyli 3.900 mandatów na kwotę ponad 96.700 zł. Niezależnie od tych doraźnych interwencji w stosunku do niektórych sprawców wykroczeń skierowali 358 wniosków do kolegiów do spraw wykroczeń lub sądów powszechnych.

---

[660] RPO/236834/97/X z 11.VII.1997 r.
[661] RPO/256011/97/X.
[662] RPO/272186/98/X z 3.IV.1998 r.

Brak przepisów wykonawczych do ustawy z dnia 31.I.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska[663] po jej nowelizacji w 1997 r.[664] powoduje niemożność wszczynania i prowadzenia postępowań z zakresu ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym. Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w porozumieniu z Ministrem Zdrowia i Opieki Społecznej powinien określić, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady ochrony przed promieniowaniem szkodliwym dla ludzi i środowiska, dopuszczalne poziomy promieniowania, jakie mogą występować w środowisku oraz wymagania obowiązujące przy wykonywaniu pomiarów kontrolnych promieniowania. Mimo, iż wspomniany przepis wszedł w życie 1 stycznia 1998 r., rozporządzenie nie zostało wydane, a ustawa zmieniająca z 29.VIII.1997 r. nie zawiera postanowień utrzymujących w mocy dotychczasowe regulacje obowiązujące w tym zakresie w przepisach wykonawczych. Powoduje to niemożność badania i rozstrzygania przez Państwową Inspekcję Sanitarną skarg obywateli dotyczących np. szkodliwego wpływu na zdrowie transformatorów wysokiego napięcia montowanych w budynkach. Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa[665].

Tak jak w poprzednim roku, również i obecnie Rzecznik otrzymywał skargi od rolników, którzy wskazywali na brak możliwości uzyskania odszkodowania za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne[666]. Rzecznik zwrócił się do Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z prośbą o przedstawienie stanowiska na temat regulacji prawnej, która umożliwiłaby uzyskiwanie przez rolników odszkodowań w trybie postępowania administracyjnego. Obowiązująca ustawa z dnia 13.X.1995 r. – Prawo łowieckie[667] w art. 46 ust. 1 wprowadza odpowiedzialność dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego za szkody wyrządzone w uprawach przez dziki, łosie, jelenie, daniele i sarny. Uzupełnieniem tego przepisu jest art. 50 ust. 1, przewidujący odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne objęte całoroczną ochroną. Jednak obecnie nie są wyszczególnione zwierzęta łowne, które byłyby objęte całoroczną ochroną. Na podstawie art. 49 Prawa łowieckiego Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa rozporządzeniem

---

[663] Dz.U. z 1994 r., Nr 9, poz. 196.
[664] Przez ustawę z dnia 29.VIII.1997 r. – Dz.U. Nr 133, poz. 885.
[665] RPO/263636/98/V z dnia 3.IV.1998 r.
[666] Np. RPO/256834/97/X.
[667] Dz.U. Nr 147, poz. 713 z późn. zm.

z dnia 22.V.1997 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu szacowania szkód oraz wypłaty odszkodowań za szkody w uprawach i płodach rolnych[668] określił szczegółowe zasady i tryb szacowania szkód wyrządzonych w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, daniele i sarny w stosunku do zarządców lub dzierżawców obwodów łowieckich, natomiast pominął tego rodzaju uregulowania obejmujące podmioty zarządzające parkami narodowymi i rezerwatami przyrody. Powyższe regulacje, a zwłaszcza brak enumeratywnie wymienionych gatunków zwierząt łownych objętych całoroczną ochroną, uznany został jako luka, będąca powodem odmowy przez podmioty zarządzające parkami narodowymi i rezerwatami wypłaty rolnikom odszkodowań za szkody wyrządzone na polach znajdujących się na terenach należących do parków i rezerwatów.

W roku poprzednim Rzecznik występował do Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w sprawie niezgodnej z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego praktyki pobierania przez Wojewodów Rzeszowskiego oraz Zamojskiego opłat za wprowadzenie zanieczyszczeń do powietrza atmosferycznego przez pojazdy napędzane silnikami spalinowymi[669]. W odpowiedzi[670] Minister w celu wyeliminowania w przyszłości wątpliwości zaproponował zmiany w ustawie o ochronie środowiska. Dokonane one zostały w ustawie z dnia 29.VIII.1997 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz o zmianie niektórych ustaw.

---

[668] Dz.U. Nr 57, poz. 359.
[669] RPO/211137/96/X – zob. Sprawozdanie RPO ... , str. 266–267.
[670] Z dnia 20.VI.1997 r.

16. Ochrona praw dzieci i młodzieży

A. Reforma systemu opieki nad dziećmi umieszczonymi poza rodziną

Od kilku lat Rzecznik kierował wystąpienia dotyczące konieczności zreformowania systemu opieki nad dzieckiem[671]. Daleko korzystniejsza jest sytuacja dzieci, którym państwo zapewniło opiekę przez umieszczenie w instytucjach podobnych do rodziny, niż dzieci w placówkach typu zakładowego.

Z odpowiedzi władz resortu edukacji na wystąpienia Rzecznika wynikało, że problemy te są zauważane i że podjęto prace nad reformą. Jednocześnie jednak we wszystkich kuratoriach oświaty, jakie w okresie sprawozdawczym odwiedzili pracownicy Biura RPO (wałbrzyskie, opolskie, katowickie, lubelskie i łódzkie) sygnalizowano brak środków na nowe rodzinne domy dziecka. Mimo deklaracji zasady wspierania rodziny i traktowania umieszczania dziecka w placówce jako ostateczności, pogotowia opiekuńcze są przepełnione, a większość przebywających w nich małoletnich to dzieci, które nie realizują obowiązku szkolnego i są zaniedbane wychowawczo, ale posiadają zgodę sądu na spędzanie dni wolnych od zajęć szkolnych w domu. Oznacza to, że dzieci te można objąć opieką instytucji dziennego pobytu, funkcjonujących w środowisku lokalnym. Rzecznik zaś spotyka się ze sprawami, kiedy zamiast oczekiwanej przez rodzinę pomocy w formie zasiłku lub mieszkania, inicjowana jest sprawa sądowa z zamiarem umieszczenia dzieci w placówkach, mimo prawidłowej sytuacji wychowawczej w rodzinie[672].

W tej sytuacji Rzecznik skierował 22.XII.1997 r. kolejne wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej[673] w sprawie zreformowania systemu opieki nad dzieckiem, a zwłaszcza: przekazania zadań opiekuńczych wobec dzieci, które można jeszcze utrzymać w rodzinach naturalnych

---

[671] Zob. szerzej Sprawozdanie RPO za okres od 13.II.1995 r. do 12.II.1996 r., str. 373–374 i za okres od 8.V.1996 do 7.V.1997 r., str. 275.

[672] Np. RPO/196275/97/XI, RPO/227980/97/XI.

[673] RPO/258825/97/XI.

i wobec dzieci kierowanych do „nowych" rodzin lub placówek opiekuńczych największym gminom i związkom mniejszych gmin oraz dopracowania i wprowadzenia rodzinnego modelu opieki nad dziećmi wymagającymi opieki innej, niż rodziców naturalnych (z prośbą o informacje o zakresie i terminach zmian w dotychczasowym systemie opieki).

B. Przestrzeganie praw dzieci i młodzieży przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych

a. Uwagi ogólne

W 1997 r. do sądów rodzinnych wpłynęło o 4% więcej spraw dotyczących małoletnich niż w roku 1996. Sprawy niezałatwione do końca 1997 r. stanowiły ok. 10% ogółu, a 29% z nich trwało ponad 6 miesięcy. Spadła liczba orzeczeń o przysposobieniu. W ocenie RPO, podstawowym problemem polskiego systemu opieki jest brak współpracy i koordynacji działań różnych służb zajmujących się pomocą dziecku i rodzinie (sądu, opieki społecznej, edukacji, zdrowia).

W okresie od października 1997 r. do lutego 1998 r. pracownicy Biura RPO przeprowadzili cztery cykle wizyt w województwach: lubelskim, łódzkim, gdańskim i krakowskim. Przedmiotem zainteresowania były placówki doraźnej opieki nad dzieckiem podległe Ministerstwu Edukacji Narodowej (domy małego dziecka, pogotowia opiekuńcze) i Ministerstwu Sprawiedliwości (schroniska dla nieletnich). Wizyty miały na celu badanie stanu zabezpieczenia i przestrzegania podstawowych praw wychowanków, ze szczególnym uwzględnieniem czasu trwania oraz efektywności postępowania, którego zakładanym celem jest powrót dziecka do środowiska rodzinnego lub przekazanie dziecka do środowiska, które zapewni wszechstronną opiekę umożliwiającą pełny rozwój dziecka. Dotyczyły one więc tej części placówek, których zadaniem jest przede wszystkim zapewnienie czasowej opieki nad dzieckiem, w których przeprowadzana jest diagnoza dziecka i jego środowiska rodzinnego. Nagminne przekraczanie określonego w przepisach terminu pobytu dzieci w placówkach „przejściowych" rodzi potrzebę usprawnienia diagnozowania oraz opiniowania dziecka i rodziny i odpowiedniego dostosowania działania sądów rodzinnych w celu szybszego wydawania postanowienia o umieszczeniu dziecka w środowisku docelowym.

b. Domy małego dziecka

W wizytowanych placówkach stan zabezpieczenia podstawowych potrzeb (warunki lokalowe, czystość i wyposażenie pomieszczeń, opieka pedagogiczno-medyczna, wyżywienie) nie budził zastrzeżeń. Wielkość placówek i liczba przebywających w nich dzieci zależała od regionu; w wielkich miastach limity miejsc są często przekraczane. Niezależnie od liczby personelu wielkość placówek nie sprzyja zaspokajaniu potrzeb emocjonalnych dzieci.

Opieka medyczna jest wystarczająca, chociaż nie we wszystkich placówkach prowadzona jest rehabilitacja ruchowa dzieci, a coraz więcej wychowanków wymaga takiej rehabilitacji. Problemem jest też finansowanie leków i brak specjalistycznych placówek leczniczych dla dzieci niepełnosprawnych. Dzieci te mają małą szansę na umieszczenie w rodzinie adopcyjnej, czy zastępczej. W wielu przypadkach dzieci takie, po długim oczekiwaniu na miejsce, umieszcza się w domach pomocy społecznej.

Na 36 wychowanków domu w K. 12 dzieci przebywało ponad rok (kilkoro znacznie dłużej), w Ł. na 102 dzieci – 57 przebywało powyżej 6 miesięcy, w G. – 13 na 55 dzieci (22 oczekiwało na adopcję), w K. – 18 na 48 dzieci (13 czeka na adopcję). We wszystkich placówkach rutynowo po trzech miesiącach pobytu dziecka składany jest wniosek o uregulowanie jego sytuacji prawnej. Najpoważniejszym problemem była przewlekłość tych postępowań. Wynikała ona najczęściej z trudności w ustaleniu miejsca pobytu rodziców i wyegzekwowaniu ich stawiennictwa przed sądem. Niemały odsetek wychowanków tego typu placówek stanowią dzieci matek chorych psychicznie (w K. – 7 dzieci na 18 przebywających w placówce ponad 6 miesięcy). Sądy w takich przypadkach odraczają podjęcie ostatecznej decyzji, co dla dzieci oznacza zmniejszone szanse na rodzinę adopcyjną i prawidłowy rozwój.

Pracownicy domów małego dziecka, jak również pogotowi opiekuńczych nie znają zasad działania w przypadkach, gdy do placówki trafia dziecko cudzoziemców (aktualnie najczęściej są to dzieci rumuńskie), chociaż wszystkie sądy rodzinne dostały z Ministerstwa Sprawiedliwości komunikat o obowiązujących przepisach i procedurach i do sądów lub wprost do Ministerstwa należy kierować w tej sprawie pytania.

W wizytowanych placówkach praca z rodziną ograniczała się na ogół do przeprowadzenia rutynowego wywiadu środowiskowego i rozmów z rodzicami odwiedzającymi dziecko. Wskazywano na brak współpracy pomiędzy służbami zajmującymi się pomocą dziecku i rodzinie.

Nie we wszystkich placówkach układała się zadowalająco współpraca z ośrodkami adopcyjno-opiekuńczymi, które zajmują się przygotowaniem do adopcji. Z informacji z ośrodków wynika jednak, że informacje o dzieciach, które nie znalazły kandydatów na przysposabiających w ciągu 3 miesięcy na terenie własnego województwa przekazuje się do centralnego banku danych o dzieciach, dla których poszukuje się rodzin adopcyjnych.

W ocenie RPO przeprowadzone wizytacje prowadzą do wniosku, iż nie podejmuje się aktywnej pracy z rodziną – do rodzin własnych wraca średnio nie więcej, niż 20% dzieci. Jedyną rozwiniętą, rodzinnopodobną formą opieki jest adopcja, ale przysposabiane są przede wszystkim dzieci zdrowe. Niewielki procent dzieci (2–3%) trafia do rodzin zastępczych, co potwierdza małą aktywność ośrodków adopcyjno-opiekuńczych w poszukiwaniu kandydatów na rodziców zastępczych. Brakuje skoordynowanej współpracy różnych służb pomagających dziecku i rodzinie. Taka współpraca mogłaby ograniczyć liczbę dzieci umieszczanych w placówce. Ciągle aktualny jest postulat usprawnienia procedury regulowania sytuacji prawnej dziecka i umieszczania go w rodzinnopodobnych formach opieki na czas trwania postępowania, a nie w placówkach. Domy małego dziecka nie są placówkami szybkiej diagnozy i doraźnej opieki, gdyż niemal normą jest co najmniej półroczny pobyt. Praktyka pokazuje, że domy małego dziecka funkcjonują według zasad sprzed 1993 r., tzn. nadal rozdzielane są rodzeństwa i nie może być respektowana zasada ciągłości wychowania. Zmieniła się jedynie podległość resortowa. Domy małych dzieci mogłyby pełnić funkcję środowiskowych placówek pomocy rodzinie, tak aby były w nich miejsca dla samotnych matek (ojców) potrzebujących doraźnej pomocy.

c. Pogotowia opiekuńcze

W okresie od października 1997 r. do lutego 1998 r. wizytowano 4 pogotowia opiekuńcze, w czterech wybranych województwach. W każdej placówce rozmawiano z co najmniej 10–procentową reprezentacją wszystkich wychowanków.

Pogotowie opiekuńcze jest placówką opieki doraźnej, całodobowej dla dzieci w wieku 3–18 lat. Celem pogotowia jest powrót wychowanka do rodziny, umieszczenie w rodzinie zastępczej lub odpowiedniej placówce. W świetle danych statystycznych nie można uznać, że cel ten jest właściwie realizowany. Sytuacja w wizytowanych placówkach potwierdza tę tezę. Większość dzieci trafia do instytucji opiekuńczych, a nie do rodzinnych form opieki zastępczej.

Baza materialna (stan techniczny, wyposażenie, estetyka pomieszczeń) w 2 wizytowanych placówkach była zła, w 2 – ledwie zadowalająca.

We wszystkich wizytowanych pogotowiach były dzieci, których czas pobytu przekraczał 6 miesięcy, a niejednokrotnie był znacznie dłuższy. Winą za ten stan dyrektorzy placówek obciążają przewlekłą procedurę sądową, brak miejsc w młodzieżowych ośrodka wychowawczych i brak specjalistycznych placówek leczniczych. Nie podejmuje się jednak żadnych działań, aby tę praktykę zmienić. Czasem dyrektor przedłuża pobyt w interesie wychowanka (ze względu nieodległy termin ukończenia szkoły, promocję śródroczną itp.).

W wizytowanych placówkach na ogół wszyscy nowo przyjęci trafiali do izby rotacyjnej, która niekiedy pełniła również funkcję izby sanitarno-epidemiologicznej. Nie przestrzegano zasady pobytu w niej nie dłużej niż 24 godziny. Prawie we wszystkich wizytowanych placówkach izby rotacyjne miały znacznie niższy standard wyposażenia, niż grupy wychowawcze. W niektórych przypadkach bardziej przypominały areszty dla nieletnich, niż placówki opiekuńcze.

Wydaje się, że pogotowie opiekuńcze straciło swoją funkcję opiekuńczą i jest, po części, raczej placówką izolacyjną, choć nie powinno to dotyczyć wszystkich wychowanków.

Nieznajomość przysługujących praw jest wśród dzieci powszechna, choć podstawowe regulaminy, czy fragmenty statutów wiszą na ogół na tablicach ogłoszeń. Najczęściej nie zawierają one praw podstawowych takich jak: prawo do ochrony przed poniżającym traktowaniem i karaniem, do informacji, swobody wypowiedzi, wolności religii, kontaktów z rodziną itp. Wychowankowie zwracali uwagę, że sąd podejmując decyzję w ich sprawie nie daje im możliwości wyrażenia ich woli.

Wychowanek ma prawo do bezpośrednich kontaktów z rodzicami (przepustki), jeżeli sąd ich nie ograniczy ze względu na dobro dziecka. Tymczasem w placówkach stosuje się ograniczanie przepustek na soboty i niedziele jako formę kary. W ocenie RPO jest to naruszenie art. 9 ust. 3 Konwencji o prawach dziecka oraz założeń statutu ramowego o współpracy placówki z rodziną wychowanka. W niektórych pogotowiach usiłuje się podejmować pracę z rodziną, nie są to jednak działania wystarczające.

W wizytowanych placówkach, jak wynika z relacji wychowanków, miały miejsce naruszenia polegające na stosowaniu nieregulaminowych kar i niewłaściwych metod wychowawczych. Problemem, zwłaszcza w dwóch pogotowiach, jest ochrona przed przemocą wewnątrzgrupową.

We wszystkich pogotowiach działały szkoły podstawowe. Do nauki i osiągnięć szkolnych przywiązuje się w pogotowiach dużą wagę, osiągnięcia szkolne są nagradzane, niestety zdarza się, że brak osiągnięć jest powodem ograniczania kontaktów z rodziną.

W ocenie Rzecznika pogotowie opiekuńcze nie realizuje swoich podstawowych celów, jakimi są opieka doraźna, szybka diagnoza i powrót dziecka do rodziny lub zastępczej opieki rodzinnej. Dzieci pozostają w pogotowiu znacznie dłużej, niż dopuszcza prawo, trafiają na ogół do innych placówek, a nie do swoich rodzin, czy rodzinnych form opieki. Diagnozy wykonywane są zbyt długo i nierzadko dopiero przy „wyjściu" dziecka do innej placówki. Pogotowia powinny być placówkami zorientowanymi na potrzeby środowiska lokalnego, z możliwością zatrudnienia specjalistów pracujących z rodziną, tak aby umieszczenie w pogotowiu było w istocie ostatecznością, z tendencją do preferowania opieki częściowej – szkoły, zajęć reedukacyjnych i kółek zainteresowań.

d. Policyjne izby dziecka

Policyjna izba dziecka jest placówką opieki doraźnej dla nieletnich powyżej 13 roku życia zatrzymanych przez policję, wobec których istnieje podejrzenie, że dokonali czynu zabronionego. Zasadą jest, że w izbie umieszczani są także uciekinierzy z placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych oraz z domów rodzinnych. Zatrzymanie nieletniego w policyjnej izbie dziecka nie powinno trwać dłużej niż 48 lub (w pewnych sytuacjach) 72 godziny. Sąd może przedłużyć pobyt w izbie do 14 dni. W ostatnich latach liczba zatrzymywanych nieletnich wzrosła. Zmieniła się kategoria przestępstw przez nich dokonywanych (w większej liczbie przypadków podejrzewani są o dokonywanie rozbojów, wymuszeń rozbójniczych, ciężkich uszkodzeń ciała, zabójstw).

Przeprowadzone wizyty wykazały, że pracownicy pełniący funkcje wychowawcze w dużym procencie legitymują się wykształceniem wyższym pedagogicznym, są absolwentami studiów nauczycielskich lub uzupełniają wykształcenie. Warunki bytowe w policyjnych izbach dziecka są dobre. Zarówno z dokumentacji izb, jak i z wypowiedzi kierowników tych placówek wynika, że nie są stosowane środki przymusu bezpośredniego w stosunku do zatrzymanych nieletnich. Właściwie stosowane metody wychowawcze, jak i odizolowanie nieletnich od środowiska, eliminuje przyczyny ich niewłaściwych zachowań. Wielu kierowników izb podnosiło problem utrudnień wynikających z nie-

odbierania przebywających w izbach nieletnich, którzy zostali zatrzymani z powodu ucieczki z młodzieżowych ośrodków wychowawczych.

Poważny problem stanowi przyjęcie do izby nieletnich chorych na AIDS i nosicieli wirusa HIV. Nieletnim nie zapewnia się standardów, jakie w tym względzie zapewnia się zatrzymywanym dorosłym chorym, osadzonym w zakładach karnych i aresztach śledczych (przebywają oni w izolacji w izbach chorych pod specjalistyczną opieką medyczną). Podobny problem związany jest z przyjęciami nieletnich z zaburzeniami psychicznymi. I w takim przypadku kierownicy izb nie mają możliwości zapewnienia właściwej opieki medycznej.

e. Schroniska dla nieletnich

Schronisko jest instytucją dla nieletnich, którzy dokonali czynów karalnych, ukończyli lat 13 i muszą, ze względu na toczące się wobec nich postępowanie w trybie poprawczym, pozostawać do dyspozycji organu, który wydał postanowienie o umieszczeniu (sąd lub prokurator). Okres pobytu nieletniego w schronisku nie powinien przekroczyć łącznie 6 miesięcy.

W Polsce są dwa rodzaje schronisk; tzw. zwykłe, których jest 15 (w tym 2 dla dziewcząt) oraz 3 interwencyjne dla nieletnich „dezorganizujących pracę schroniska w sposób zagrażający jego bezpieczeństwu". Spadek liczby nieletnich umieszczanych w schroniskach nie zmniejszył problemu braku miejsc, gdyż wydłużył się czas pobytu w schroniskach dużej liczby nieletnich, ze względu na wagę przestępstw, o które byli podejrzani.

W okresie od października 1997 r. do lutego 1998 r. wizytowano 5 schronisk dla nieletnich w czterech wybranych województwach.

Tylko jedno schronisko było samodzielną placówką, pozostałe funkcjonowały wspólnie z zakładami poprawczymi i na ogół stanowiły organizacyjną całość. Warunki bytowe w schroniskach są dobre, choć – z wyjątkiem przeznaczonego dla dziewcząt – schroniska były przepełnione i w każdym byli wychowankowie przebywający powyżej 6 miesięcy. Na koniec 1997 r. nie wykonano ponad 200 orzeczeń z braku miejsc w zakładach poprawczych. Zdarza się, że wstrzymywane są przyjęcia ze względu na brak miejsc, a nieletni, którzy powinni być w schronisku, nawet interwencyjnym, umieszczani są w pogotowiach opiekuńczych. Przyczynami przedłużania pobytu jest przedłużanie się spraw w sądach ze względu na ciężar czynu nieletniego, dokonanie przestępstwa wspólnie z dorosłymi, ekspertyzy psychiatryczne, apelacje, długie oczekiwanie na skierowanie do zakładu po prawomocnym orzeczeniu sądu.

Z wyjątkiem jednego schroniska, w pozostałych nieletni podawali przykłady stosowania wobec nich kar nieregulaminowych (bicie). Dokumentację stosowania środków przymusu bezpośredniego prowadzono tylko w dwóch schroniskach. W jednym schronisku wśród kar regulaminowych wymienia się pozbawienie prawa do korespondencji i odwiedzin na okres miesiąca, podczas gdy pozbawić wychowanka odwiedzin rodziny może tylko sąd w uzasadnionych przypadkach. Nie można też ograniczyć korespondencji z urzędami i z adwokatem.

Problemem, choć nie wszędzie w jednakowej skali, jest przemoc wewnątrzgrupowa. W jednej placówce normy podkulturowe są usankcjonowane przez personel (wychowankowie decydują, czy chcą być w grupie „grypsujących", czy nie).

We wszystkich schroniskach nowo przyjęty wychowanek jest informowany o prawach i obowiązkach, dostaje regulamin, przeważnie stwierdza podpisem, iż został z nim zapoznany. W rzeczywistości nieletni niewiele wiedzą o swoich prawach. Tylko w jednym schronisku w ogólnie dostępnym miejscu wisiała informacja o możliwości odwołania się, złożenia skargi do Ministerstwa Sprawiedliwości, czy RPO. Korespondencja z urzędami nie jest cenzurowana. W jednym schronisku w statucie przewidziano, w wyjątkowych przypadkach, ograniczenie korespondencji z urzędami, co nie jest zgodne z prawem. Większość nieletnich nie ma poczucia, że personel udostępnia im w wystarczającym stopniu informacje ich dotyczące, nie mają wglądu w opinie zawarte w ich aktach.

We wszystkich schroniskach wychowankowie mieli zapewnioną możliwość kontynuowania nauki w szkole podstawowej i zawodowej. Zastrzeżenia budzi wyposażenie warsztatów szkolnych, co sprawia, że praktyczne umiejętności wykonywania zawodu mogą okazać się mało przydatne w warunkach wolności. Nieletni, którzy pracowali na rzecz schroniska lub w warsztatach szkolnych, byli zadowoleni z możliwości zarobienia dodatkowych pieniędzy. Żaden nie czuł się nadmiernie obciążony pracą.

Generalnie rzecz biorąc warunki socjalno-bytowe w schroniskach nie budzą zastrzeżeń, z wyjątkiem izb przejściowych. Opieka medyczna była oceniona jako zadowalająca lub dobra[674], choć sygnalizowano trudności związane z przeprowadzaniem badań psychiatrycznych nieletnich (brak odpowiednich zakładów).

---

[674] Kwestia utrudnień w dostępie do świadczeń zdrowotnych, wynikających z nieprecyzyjnych przepisów w zakresie uprawnień nieletnich, trybu i warunków udzielenia im świadczeń omówiona została w rozdziale dotyczącym ochrony zdrowia.

Nie zgłaszano zastrzeżeń do możliwości spędzania czasu wolnego. We wszystkich schroniskach są boiska sportowe, siłownie, świetlice itp. Nie stwierdzono też naruszeń w zakresie prawa do praktyk religijnych.

W ocenie Rzecznika nieprzestrzeganie ustawowego czasu pobytu w schronisku jest najpoważniejszym naruszeniem praw nieletnich w schroniskach. Statuty schronisk, w szczególności rozdziały dotyczące praw nieletnich, winny wzorować się na katalogach praw człowieka, a większą uwagę należy zwrócić na rzeczywistą znajomość praw nieletnich, procedur składania skarg i odwoływania się od decyzji.

C. Przestrzeganie prawa w działaniach organów wymiaru sprawiedliwości i Policji oraz zapobieganie przestępczości nieletnich

a. Sprawy rodzinne i opiekuńcze

Ze skarg wpływających do RPO wynika, że przewlekłość postępowań dotyczących władzy rodzicielskiej oraz ustalania opieki i kontaktów z dzieckiem występuje przede wszystkim w sytuacjach, gdy zachodzi konieczność wydania postanowień o sposobie roztoczenia pieczy nad wspólnym dzieckiem stron w toku procesu o rozwód i gdy postępowanie dotyczy dzieci w placówkach lub rodzinach zastępczych. Zainteresowani kwestionują powolność, a nawet brak działań sądu rozwodowego w przypadku wniosków dotyczących sposobu sprawowania pieczy nad dzieckiem w trakcie trwania procesu oraz kontaktów z dzieckiem. Do znacznego wydłużenia czasu postępowania prowadzą spory dotyczące właściwości sądów w części spraw opiekuńczych. Zmiany miejsc pobytu rodziców i zaskarżanie postanowień o przekazaniu spraw wprowadzają dodatkowe komplikacje. Zazwyczaj są to sprawy o znacznym ciężarze gatunkowym. Większość dotyczy wniosków rodziców naturalnych o przywrócenie władzy rodzicielskiej. Rzecznik nie dysponuje środkami prawnymi, gdy zainteresowani proszą o interwencje w przedłużających się postępowaniach. Na podkreślenie więc zasługuje rzetelność większości odpowiedzi przekazywanych z sądów, informujących o przyczynach przedłużania się kwestionowanych postępowań, a także obejmowanie znacznej ich części administracyjnym nadzorem prezesów sądów.

Strony procesów o rozwód i alimenty oraz uczestnicy postępowań opiekuńczych szczególnie często działają bez pomocy adwokatów.

Zwykle są to osoby życiowo bezradne, czasami – przebywające w zakładach karnych. Kierują one do Rzecznika prośby o wniesienie kasacji od orzeczeń sądów (często I instancji) mimo tego, że środek ten nie przysługuje RPO nawet w wyjątkowym trybie przewidzianym w art. 12 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 1.III.1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego[675], gdyż przepisy wyłączają w takich typach spraw możliwość jego wniesienia.

Osoby, które zwracały się z prośbą o wniesienie kasacji zazwyczaj kwestionowały orzeczenia sądów w zakresie rozstrzygnięć co do winy jednej ze stron za rozkład pożycia małżeńskiego. Prośby takie były najczęściej związane z istnieniem obowiązku alimentacyjnego wobec małżonka. Zarzuty skarżących ograniczały się zazwyczaj do kwestionowania analiz i ocen dokonanych w ramach postępowań dowodowych, które sądy w tych sprawach prowadziły wnikliwie, nie wykraczając poza granice swobodnej oceny dowodów.

Ojcowie małoletnich w kierowanych do Rzecznika skargach często kwestionują swoje ojcostwo ustalone w orzeczeniach zapadłych przed kilkoma lub kilkunastoma laty. Analiza akt takich spraw wykazuje, że skarżący przeważnie nie wykazywali aktywności w procesie (nie stawiali się na kolejne rozprawy, wyznaczane badania, nie wnosili o dopuszczenie dodatkowych dowodów itd.). Badanie akt sądowych i prokuratorskich w tej grupie spraw nie dało podstaw do wnoszenia kasacji, podobnie jak w grupie spraw, w której zainteresowani wnosili o kasację od orzeczeń oddalających powództwa o zaprzeczenie ojcostwa.

W większości spraw, w których zainteresowani (najczęściej rodzice naturalni) prosili o pomoc w zmianie wydanych postanowień w sprawach opiekuńczych, Rzecznik kierował je do właściwych sądów rodzinnych z prośbą o potraktowanie ich jako wniosków o przywrócenie władzy rodzicielskiej lub zmianę zarządzeń opiekuńczych. W kilku sytuacjach drastycznych (usankcjonowanie przez sąd braku kontaktów z dzieckiem rodzica dysponującego pełnią władzy rodzicielskiej) Rzecznik sugerował dodatkowo konieczność wypełniania przez sąd obowiązku wynikającego z art. 100 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego[676].

W przypadkach, gdy nie dochodzi do wszczęcia postępowania przez sąd na podstawie wniosku strony, Rzecznik może sam zażądać wszczęcia postępowania. Miało to miejsce w jednej ze spraw[677], w której, zdaniem Rzecznika, sąd powinien rozważyć aktualność treści orzecze-

---

[675] Dz.U. Nr 43, poz. 189.
[676] Ustawa z dnia 25.II.1964 r. – Dz.U. Nr 9, poz. 59 ze zm.
[677] RPO/227401/96/XI.

nia o władzy rodzicielskiej nad małoletnim ze względu na zmianę stosunków w rodzinie oraz warunków jej funkcjonowania.

Do Rzecznika wpłynęła w ostatnim czasie znaczna liczba spraw związanych z określeniem i realizacją obowiązku alimentacyjnego. Przeważająca część skarg dotyczyła orzeczeń ustalających wysokość alimentów. Przesłanki, na podstawie których określa się zakres świadczeń alimentacyjnych na rzecz dziecka, wydają się niedostatecznie sprecyzowane. Obecna sytuacja ekonomiczna, a zwłaszcza zróżnicowany rynek pracy, powodują, że możliwości zarobkowania są bardzo różne, niewielkie zwłaszcza w rejonach kraju o nasilonym stopniu bezrobocia. Potwierdzają to także ustalenia sądów rodzinnych w analizowanych w Biurze RPO sprawach alimentacyjnych. Zdarzają się przypadki, iż sąd zasądza alimenty dwukrotnie wyższe od dochodu zobowiązanego[678], czy też podwyższa alimenty nawet o 100% w przypadku, gdy zobowiązany jest bezrobotny[679]. Najczęściej sytuacje takie dotyczą rencistów, emerytów, bezrobotnych oraz osób przebywających w zakładach karnych[680]. Zdarzają się także przypadki, iż sąd nie zawsze dostatecznie bada aktualną sytuację zobowiązanego i np. nie bierze pod uwagę zobowiązań wobec innych uprawnionych do alimentacji[681], a także nie uwzględnia znacznych możliwości zarobkowych matki, obciążając ojca nadmiernie wysokimi alimentami[682].

Znaczna liczba skarg kierowanych do RPO dotyczyła orzekania alimentów lub podwyżki alimentów wyrokiem zaocznym. Skarżący twierdzą, że nie wiedzą, iż mają zasądzone alimenty, bo przebywają w zakładach karnych[683], albo poza miejscem stałego zamieszkania[684]. Długi niekiedy okres doręczania wyroku zaocznego powoduje, że nim zobowiązany dowie się o zasądzeniu alimentów już jest w zwłoce w ich płaceniu. Ponadto orzeczenie o wysokości alimentów podejmowane jest bez jego udziału, z reguły przy ustaleniu zobowiązania od daty wpływu pozwu. Zdarzają się także przypadki ustalania podwyższonego zobowiązania alimentacyjnego wstecznie. W takich sytuacjach osoby pozbawione pomocy prawnej (więźniowie, bezrobotni) już w momencie orzekania są znacznie zadłużone. Osoby takie, mimo

---

[678] Np. RPO/260971/97/XI.
[679] RPO/261873/97/XI.
[680] M.in. RPO/254643/97/XI, RPO/259051/97/XI, RPO/260606/97/XI, RPO/264129/97/XI, RPO/262602/97/XI, RPO/251018/97/XI.
[681] RPO/262960/97/XI, RPO/264139/97/XI.
[682] Np. RPO/263297/97/XI.
[683] M.in. RPO/256168/97/XI, RPO/265405/98/XI, RPO/267833/98/XI.
[684] Np. RPO/267109/98/XI.

że ich możliwości zarobkowe obniżyły się lub ich w ogóle nie posiadają, z reguły nie występują także o obniżenie alimentów.

Bardzo duża grupa skarg dotyczy egzekucji alimentów. Jednoznacznie wyłączona jest po 1.VII.1996 r. możliwość wnoszenia, poza pewnymi wyjątkami, kasacji w sprawach egzekucyjnych. Podstawowym środkiem obrony dłużnika jest więc skarga na czynności komornika do prezesa sądu rejonowego lub do sądu rejonowego w trybie nadzoru judykacyjnego. Wiele skarg dotyczyło działalności komorników sądowych, a zwłaszcza wysokości kosztów egzekucyjnych, pobieranych za dokonywane czynności[685]. Ustalona w przepisie art. 1025 § 1 Kpc kolejność zaspakajania należności powoduje, iż osoba uprawniona do alimentacji otrzymuje kwoty bardzo małe i małe są też kwoty przekazywane przez komornika do Funduszu Alimentacyjnego. Do Rzecznika zwracała się także liczna grupa dłużników, którzy w swoich skargach podnoszą problem bezzasadnego wszczęcia postępowania egzekucyjnego, gdy dłużnik dobrowolnie wywiązuje się ze zobowiązań (np. przesyła świadczenia przekazem pocztowym). Zainteresowani skarżyli się głównie na przewlekłość postępowania w sprawach z powództwa przeciwegzekucyjnego w trybie art. 840 Kpc przy znikomych możliwościach zabezpieczenia powództwa[686].

Znaczna liczba skarg pochodzi od zobowiązanych do alimentacji odbywających kary pozbawienia wolności, najczęściej za przestępstwo niealimentacji. Szczególnie trudna jest sytuacja osób przebywających w zakładach karnych, gdzie obecnie nie ma możliwości ich zatrudnienia. Zobowiązani do płacenia alimentów mają więc zaległości alimentacyjne, co z kolei może być podstawą do skazywania ich za niepłacenie alimentów. Zdarza się także, iż zaległości alimentacyjne osób przebywających w zakładach karnych powodują zajęcie przez komornika nieruchomości dłużnika, np. domu, w którym aktualnie mieszka żona wraz z uprawnionymi do alimentacji dziećmi[687].

Należy wszakże podkreślić, że do Rzecznika częściej zwracali się zobowiązani do alimentacji, niż uprawnieni do alimentów.

b. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich

Wobec podjęcia w październiku 1997 r. w Radomiu szeregu działań mających na celu przeciwdziałanie demoralizacji i przestępczości nie-

---

[685] M.in. RPO/248756/97/XI, RPO/255341/97/XI.

[686] Np. RPO/239616/97/XI, RPO/250036/97/XI, RPO/251976/97/XI, RPO/261271/97/XI..

[687] RPO/258777/97/XI.

letnich oraz sygnałów, iż działania te mogą naruszać wolności i prawa obywatelskie, Rzecznik podjął do zbadania z własnej inicjatywy sprawę zgodności tych działań z Konstytucją i innymi przepisami prawnymi. Poddano analizie dotyczące tych działań dokumenty, oświadczenia i informacje, zaś pracownicy Biura RPO zbadali w Radomiu w dniu 4.XI.1997 r. skalę i sposób przeprowadzanych działań, odbywając w tym celu szereg rozmów z zaangażowanymi w nie osobami.

W ocenie Rzecznika działania mające na celu ograniczanie zjawisk przestępczości i demoralizacji nieletnich są niewystarczające. W szczególności brak jest szerszego programu działań profilaktycznych. W niedostatecznym stopniu wykorzystuje się też istniejące rozwiązania prawne. Zasady, jakie postanowiono w ramach podjętych akcji realizować, powinny być ustalane precyzyjnie, przede wszystkim zaś w formach prawnych, które umożliwiłyby obywatelom ich kwestionowanie na drodze ustalonych procedur prawnych.

Przepisy nie upoważniają organów władzy publicznej do ustalania godzin „policyjnych", czy „ochronnych" dla nieletnich. Nie upoważniają też do legitymowania przez Straż Miejską młodych ludzi przebywających na ulicy w dzień tylko z powodu przypuszczenia, iż opuszczają oni zajęcia szkolne. W szczególności legitymowanie nie jest dopuszczalnym środkiem egzekwowania obowiązku szkolnego. Zgodnie z ustawą o ewidencji ludności i dowodach osobistych małoletni nie ma obowiązku posiadania dokumentu stwierdzającego tożsamość.

Daleko idące ograniczenia prawne odnoszą się do możliwości pozbawiania kogokolwiek wolności, w tym także nieletnich. Dotyczy to również instytucji zatrzymania. W chwili obecnej obowiązuje jeszcze art. 102 ustawy z dnia 26.X.1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich[688] w dotychczasowym swym brzmieniu. Jego treść w części pozwalającej na zatrzymywanie w policyjnej izbie dziecka małoletniego jedynie na tej podstawie, że wymaga on „natychmiastowej opieki na okres niezbędny do ustalenia jego tożsamości i oddania rodzicom lub opiekunowi albo umieszczenia w placówce pogotowia opiekuńczego lub w innej placówce opiekuńczo-wychowawczej" pozostaje w sprzeczności z art. 5 ust. 1 Europejskiej Konwencji. Przepis ten wymaga zmiany.

Niewłaściwe jest używanie przez władze publiczne określenia: „małolat", które zaczerpnięte jest z języka używanego przez środowiska przestępcze i oznacza młodocianych przestępców. Z art. 30 Konstytu-

[688] Dz.U. Nr 35, poz. 228 ze zm.

cji wynika, iż obowiązkiem władz publicznych jest poszanowanie i ochrona godności każdego człowieka, także młodego.

Obowiązujące prawo przewiduje w celu przeciwdziałania demoralizacji i przestępczości nieletnich możliwość sprawdzania tożsamości nieletnich, podejmowania wobec nich działań wychowawczych, a nawet umieszczania ich w placówkach opiekuńczo-wychowawczych oraz zakładach dla nieletnich. Prawo określa jednak szczegółowo warunki, w jakich można to czynić, w szczególności zaś wymaga indywidualizacji działań w każdym przypadku i nakazuje pomagać rodzicom, a nie zastępować ich w wykonywaniu funkcji opiekuńczych.

Zdaniem Rzecznika konieczne jest udzielenie organom samorządowym oraz organom terenowej administracji rządowej, podejmującym tego rodzaju działania, pomocy ze strony właściwych naczelnych i centralnych organów państwowych. Chodzi zwłaszcza o pomoc Ministerstw: Edukacji Narodowej, Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Sprawiedliwości. Nie powinno się bowiem zrażać do podejmowania wysiłków na rzecz przeciwdziałania przestępczości i demoralizacji nieletnich organów lokalnych, choć nie można zarazem dopuszczać do powstawania sytuacji, które grozić mogą naruszaniem wolności i praw obywatelskich.

Stanowisko Rzecznika zostało przekazane zainteresowanym resortom i organizacjom pozarządowym, władzom Radomia oraz dziennikarzom[689]. Wojewoda Radomski poinformował Rzecznika[690], że inicjując program „Małolat" i „Wagarowicz" nie wydano żadnych aktów prawa lokalnego. Programy realizowane są na podstawie dokumentu opracowanego przez Rzecznika Praw Dziecka Terenowego Komitetu Ochrony Praw Dziecka w Radomiu w porozumieniu z zainteresowanymi instytucjami oraz na podstawie polecenia Wiceprezydenta miasta Radomia, a więc przez organy nie podlegające bezpośredniemu nadzorowi Wojewody.

Natomiast Minister Sprawiedliwości[691] podzielił pogląd, iż – doceniając wysiłki na rzecz przeciwdziałania przestępczości i demoralizacji nieletnich – autorzy i realizatorzy programu błędnie podają podstawę prawną dla poszczególnych działań. Minister wyjaśnił, że zobowiązał

---

[689] RPO/258080/97/XI z 20.XI.1997 r. skierowane do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Sprawiedliwości, Ministra Edukacji Narodowej, Komendanta Głównego Policji, Wojewody Radomskiego, do wiadomości: Prezydenta Radomia i Przewodniczącego Zarządu Krajowego Komitetu Ochrony Praw Dziecka.

[690] W piśmie z dnia 11.XII.1997 r.

[691] W odpowiedzi z 11.XII.1997 r.

Prezesa Sądu Wojewódzkiego w Radomiu do reagowania na próby legalizowania budzących zastrzeżenia działań i zapewnienia wnikliwej kontroli przez wyznaczonego sędziego rodzinnego każdego związanego z akcją przypadku umieszczenia nieletniego w pogotowiu lub policyjnej izbie dziecka. Minister zapewnił, że uczuli przewodniczących wydziałów rodzinnych na potrzebę szczególnego zaangażowania w opracowanie własnych planów działalności profilaktycznej i resocjalizacyjnej oraz kontroli ich realizacji, a także koordynację współpracy sędziów z terenowymi organami władzy samorządowej, administracji państwowej, instytucjami oraz organizacjami społecznymi, do których zadań należą sprawy rodziny, dzieci i młodzieży. Jednocześnie Minister zaznaczył, iż w ramach zaawansowanych już prac nad nowelizacją ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich zaproponowane zostało nowe brzmienie art. 102 § 1.

Minister Edukacji Narodowej w odpowiedzi na „Stanowisko" Rzecznika przedstawił informację o działaniach prowadzonych przez resort w zakresie zapobiegania patologiom społecznym wśród dzieci i młodzieży[692].

Komendant Główny Policji w dniu 16.XII.1997 r. przesłał obszerną odpowiedź, w której przedstawił wzrost zagrożeń występujących w ostatnich latach dla i ze strony nieletnich oraz omówił działania profilaktyczne podejmowane przez Policję. W ocenie adresata działania podjęte w Radomiu przez Policję mają cel prewencyjno-wychowawczy, a wyjaśnianie przez policjantów okoliczności pobytu dzieci i młodzieży bez opieki w godzinach nocnych poza miejscem zamieszkania dokonywane jest w ramach prawidłowego wykonywania podstawowych zadań i obowiązków służbowych.

Minister Administracji i Spraw Wewnętrznych w odpowiedzi z dnia 14.I.1998 r. podzielił pogląd RPO wyrażony w przekazanym „Stanowisku". Stwierdził m.in., że niezbędne jest udzielanie pomocy organom samorządowym oraz organom terenowej administracji rządowej, podejmującym uzasadnione starania w celu przeciwdziałania przestępczości i demoralizacji nieletnich. Jednak pomoc taka, jak i wszystkie podejmowane w tym celu działania, powinny mieć stabilną podstawę prawną i prawidłowe umocowanie w obowiązujących przepisach. Inicjatywę władz lokalnych Radomia należy postrzegać jako celową i właściwą, lecz nie mającą stosownego umocowania prawnego. Przedstawiona w odpowiedzi analiza obowiązujących regulacji prowa-

[692] W piśmie z dnia 31.XII.1997 r.

dzi – w ocenie adresata – do wniosku, iż obowiązujące przepisy przewidują szereg instrumentów prawnych do realizacji celów postawionych w programach „Małolat" i „Wagarowicz".

W dniu 29.IV.1998 r. Rzecznik zaskarżył do Naczelnego Sądu Administracyjnego rozporządzenie Wojewody Warszawskiego z dnia 8.IV.1998 r. w sprawie zakazu przebywania nieletnich na ulicach i w miejscach publicznych na terenie Warszawy i województwa warszawskiego w godzinach od 23–ej do 6–ej bez opieki dorosłych w okresie od 1.V do 30.IX.1998 r.[693] W uzasadnieniu skargi Rzecznik wskazał, że zgodnie z obowiązującym prawem ograniczenia w zakresie korzystania z podstawowych wolności i praw człowieka i obywatela mogą być ustanawiane tylko w ustawie, gdy są konieczne w demokratycznym państwie ze względu na wskazane w Konstytucji okoliczności i gdy nie powodują one naruszenia istoty tych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Działania władz publicznych muszą zawsze mieścić się w porządku prawnym (art. 7 Konstytucji), zwłaszcza zaś nie mogą przekraczać granic ingerencji władz publicznych w sferę wolności i praw obywatelskich (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, wojewoda może wydawać rozporządzenia ustanawiające na czas określony zakazy lub nakazy określonego w nich zachowania się (rozporządzenia porządkowe) w zakresie lub w przypadkach nie unormowanych w przepisach szczególnych, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia lub zdrowia obywateli, ochrony mienia, zapewnienia porządku publicznego.

W ocenie RPO zakres środków, jakie mogą być podejmowane w celu ograniczenia zjawisk przestępczości i demoralizacji nieletnich oraz przypadki, w których się je stosuje, objęte są regulacją zawartą w przepisach szczególnych – ustawą z dnia 26.X.1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich. Ustawa ta nie przewiduje ustanawiania zakazu przebywania nieletnich na ulicach i w miejscach publicznych w określonych godzinach.

Rzecznik nie kwestionował w związku z tym celowości podjęcia przez Wojewodę Warszawskiego działań zmierzających do zintensyfikowania walki z demoralizacją i przestępczością nieletnich przy pomocy środków dopuszczalnych przez prawo, czego dotyczyło zarządzenie Nr 14 Wojewody Warszawskiego z dnia 8.IV.1998 r. w sprawie podjęcia działań opiekuńczo-wychowawczych w stosunku do osób

[693] Dz.Urz. Województwa Warszawskiego Nr 23, poz. 70.

nieletnich przebywających w miejscach publicznych na terenie Warszawy i województwa warszawskiego w godzinach od 23^{00} do 6^{00}, wydane na podstawie art. 11 w zw. z art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej.

Zdaniem RPO trudno też uznać, że zakaz przebywania na ulicach i w miejscach publicznych młodzieży do lat 18 jest środkiem, bez którego nie można się obejść w walce ze zjawiskami przestępczości i demoralizacji i to bez względu na to, czy sprawę rozpatruje się z punktu widzenia demoralizacji i przestępczości nieletnich, czy ochrony nieletnich przed demoralizacją i przestępczością innych. Obowiązujące ustawodawstwo przewiduje bowiem bardzo szeroki katalog środków, jakie można w tej walce stosować.

W ostatnim czasie nasiliło się zainteresowanie środków przekazu problematyką zapobiegania i zwalczania przestępczości nieletnich. W niektórych tygodnikach ukazały się zdjęcia nieletnich – wychowanków zakładów dla nieletnich. W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości[694] Rzecznik stwierdził, że niewystarczająca ochrona dóbr osobistych bohaterów reportaży prasowych i telewizyjnych powoduje, że w efekcie nieletni spotykają się w szerszym środowisku lokalnym ze społecznym ostracyzmem, zaś w środowisku koleżeńskim – przeciwnie, zostają idolami. Z kolei obraz zdemoralizowanych nieletnich sprawców czynów karalnych, jaki kreują media, ma znaczny wpływ na poczucie społecznego zagrożenia.

W odpowiedzi z dnia 3.II.1998 r. Minister Sprawiedliwości poinformował, że w pełni podziela uwagi RPO i zostały one przyjęte jako podstawa do podjęcia natychmiastowych działań, zmierzających do przeciwdziałania przypadkom naruszania prywatności nieletnich we wszystkich stadiach postępowania sądowego. Zostanie opracowana instrukcja dla dyrektorów zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, regulująca kontakty z dziennikarzami oraz zostanie skierowane pismo do prezesów sądów wojewódzkich, wskazujące na potrzebę rozważnego podejmowania decyzji o dopuszczaniu jawności rozpraw sądowych prowadzonych w sprawach nieletnich i unikania sytuacji sprzyjających naruszaniu zasady ochrony prywatności nieletnich lub ich rodzin w kontaktach z dziennikarzami. Zwracając uwagę na konieczność przestrzegania zasady ochrony prywatności przez dziennikarzy, Ministerstwo Sprawiedliwości zamierza przesłać do redaktorów naczelnych gazet opracowanie, zawierające przypomnienie obowiązujących zasad ochrony prywatności

[694] RPO/263232/97/XI z 9.XII.1997 r.

i wizerunku, wskazujące na szczególną szkodliwość naruszeń prawa w odniesieniu do problematyki nieletnich. W 1998 r. planowane jest spotkanie rzecznika prasowego Ministerstwa z rzecznikami terenowymi, na którym zostanie przedstawiony problem naruszeń ochrony prywatności i wizerunku nieletnich oraz podjęta będzie próba zorganizowania szkoleń dziennikarzy w terenie.

W związku z dyskusją nad projektem ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji Rzecznik przekazał Przewodniczącemu Sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu stanowisko zwracające uwagę na potrzebę ochrony dzieci i młodzieży przed narzucanymi przez telewizję scenami eksponującymi przemoc i zawierającymi treści pornograficzne, jakie przedstawił w wystąpieniu do Przewodniczącego KRRiT z dnia 26.III.1997 r.[695] Z udzielonej wówczas Rzecznikowi odpowiedzi wynikało, że obowiązujące przepisy prawne oraz sposób ich egzekwowania Rada uznaje za zadowalający. Nie przedstawiono także propozycji wprowadzenia jakichkolwiek nowych działań w tym zakresie. Rzecznik zaproponował, aby w ramach prowadzonych prac legislacyjnych ocenić, na ile wystarczające i skuteczne są istniejące środki wymuszające na nadawcach działanie zgodne z przepisami prawa. Przykładem wątpliwości, jakie nasuwa obowiązujący stan prawny, jest regulacja zakazu rozpowszechniania szkodliwych przekazów: nadawanie między godziną 6.00 a 23.00 zwiastunów audycji szkodliwych dla rozwoju dzieci i młodzieży jest zabronione i może być sankcjonowane, nadawanie samych audycji ma zaś miejsce, bo przepisy rozumiane są jako nakładające na nadawców jedynie obowiązek „ograniczania emisji" audycji, a możliwość ich rozpowszechniania „może nastąpić" w określonych warunkach.

[695] RPO/240164/97/XI z 24.II.1998 r.

17. Ochrona praw osób niepełnosprawnych

A. Realizacja czynnego prawa wyborczego

Rzecznik spotkał się z zarzutem, iż usytuowanie lokali wyborczych uniemożliwia niejednokrotnie osobom z uszkodzeniami narządów ruchu skorzystanie z czynnego prawa wyborczego. Powoływano się na przypadki, jakie miały miejsce w ostatnich wyborach parlamentarnych.

Mając na uwadze zbliżające się wybory samorządowe, Rzecznik skierował w dniu 27.I.1998 r. wystąpienie do Państwowej Komisji Wyborczej[696], zwracając się z prośbą o zainteresowanie się tym problemem i objęcie go nadzorem. Przewodniczący PKW w dniu 4.II.1998 r. poinformował Rzecznika, że zgodnie z przepisami prawa wyborczego warunki pracy obwodowych komisji wyborczych zapewniają zarządy gmin i miast. Komisja, mając na uwadze potrzeby wyborców niepełnosprawnych, każdorazowo przed akcjami wyborczymi występowała do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast z apelem o zapewnienie, w miarę posiadanych środków i możliwości, osobom niepełnosprawnym jak najkorzystniejszych warunków dostępu do lokali wyborczych.

Po otrzymaniu tej odpowiedzi, Rzecznik skierował kolejne wystąpienie do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej[697], w którym podkreślił, że przepisy Ordynacji wyborczej do rad gmin[698], nakładające na komisje wyborcze wszystkich szczebli zadanie sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego, dają możliwość podejmowania działań bardziej zdecydowanych, w szczególności kwestionowania przez obwodowe komisje wyborcze przydatności lokalu do celów wyborczych.

---

[696] RPO/267094/98/I.
[697] Z dnia 11.II.1998 r.
[698] Dz.U. z 1996 r. Nr 84, poz. 38 ze zm.

B. Prawo do nauki

W czasie spotkań RPO z przedstawicielami różnych środowisk osób niepełnosprawnych podnoszone są zwłaszcza dwa problemy:

- ograniczenie dostępu młodzieży niepełnosprawnej do studiów wyższych ze względu na nieprzystosowanie budynków i brak specjalnych urządzeń umożliwiających naukę i rehabilitację, a także brak zrozumienia potrzeby organizowania studiów zintegrowanych,
- brak wystarczającej troski o dzieci niepełnosprawne w zakresie realizowania przez nie prawa do nauki na poziomie podstawowym i ponadpodstawowym. W licznych przypadkach dla nauki takich dzieci brakuje warunków, a nieraz także zaangażowania nauczycieli. Wiele dzieci niepełnosprawnych zbyt pochopnie wyłącza się w konsekwencji z normalnych zajęć i bezpodstawnie przenosi się do szkół specjalnych lub organizuje im naukę w domu, co już z góry wyłącza możliwość następnego kształcenia się przez nie na poziomie wyższym.

RPO wystąpił zatem do Ministra Edukacji Narodowej[699] w sprawie realizacji przez osoby niepełnosprawne przysługującego im z mocy art. 70 ust. 1 Konstytucji prawa do nauki.

Minister Edukacji Narodowej w piśmie z 24.II.1998 r. przedstawił działania podejmowane dla udostępnienia osobom niepełnosprawnym możliwości nauki w szkołach wyższych i stwierdził, że przeszkodą w ich szybszej realizacji jest niedostatek środków finansowych. Ostatnio został nawiązany kontakt z PFRON w celu wypracowania optymalnych form współpracy i MEN ma nadzieję, że uzyskane dzięki temu środki posłużą nie tylko na stypendia, lecz także na pokrycie zwiększonych kosztów prowadzenia dydaktyki dla niepełnosprawnych studentów.

W odniesieniu do niepełnosprawnych dzieci Minister również stwierdził, iż system kształcenia specjalnego jest dosyć dobry, jednak brak środków finansowych w odpowiedniej wysokości, aby system ten mógł w pełni funkcjonować (np. integracyjne formy kształcenia są kosztowniejsze od klas specjalnych czy szkół specjalnych, stąd wolne tempo wzrostu ich liczby). MEN ma świadomość tego, że nie wszyscy uczniowie niepełnosprawni, zwłaszcza mieszkający w małych miejscowościach, otrzymują przysługującą im pomoc, gwarantującą powodzenie w nauce szkolnej.

---

[699] RPO/267050/98/I z 27.I.1998 r.

C. Dostęp do usług telekomunikacyjnych, przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych

RPO kontynuował działania na rzecz zmiany rozporządzenia Ministra Łączności z dnia 21.X.1996 r. w sprawie określenia zakresu dostępu osób niepełnosprawnych do świadczonych usług pocztowych lub telekomunikacyjnych o charakterze powszechnym[700] w taki sposób, aby zrezygnować z powiązania prawa do udogodnień lub ulg w opłacie instalacyjnej oraz w abonamencie z rodzajem inwalidztwa, bądź aby przyznać również inwalidom ruchu prawo do tych udogodnień.

W odpowiedzi na wystąpienie RPO[701] Minister Łączności podzielił zastrzeżenia Rzecznika i zapowiedział podjęcie prac nad nowelizacją rozporządzenia[702]. Ponieważ zmiany te nie zostały do tej pory ogłoszone Rzecznik ponowił wystąpienie[703] wskazując na potrzebę dokonania nowelizacji również i innych rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu. Rozporządzenie nie określa bowiem trybu, w jakim ma być stwierdzana konieczność korzystania z tekstofonu lub wideotelefonu przez osobę niepełnosprawną. Wątpliwości dotyczą również tego, czy konkretnej osobie przysługują udogodnienia i ulgi, jeżeli z treści orzeczenia o niepełnosprawności nie wynika expressis verbis, że musi ona korzystać z tych urządzeń, jakkolwiek charakter niepełnosprawności przemawia za uznaniem prawa do udogodnień i ulg. Wojewódzkie Zespoły ds. Orzekania o Stopniu Niepełnosprawności odmawiają wydawania orzeczeń o takiej treści przyjmując, że zgodnie z art. 6 ust. 6 pkt 7 ustawy z dnia 27.VIII.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[704] Zespoły mogą orzekać jedynie o konieczności zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze.

Indywidualne skargi obywateli, a także listy przedstawicieli organizacji osób niepełnosprawnych (np. Komitetu Obrony Praw Osób Niepełnosprawnych, Stowarzyszenia Chorych na Stwardnienie Rozsiane)[705] wskazują na istotne ograniczenia w dostępie osób niepełnosprawnych do przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych.

---

[700] Dz.U. Nr 127, poz. 598. Zob. szerzej Sprawozdanie RPO ... , str. 289–290.
[701] RPO/236460/97/I z 8.V.1997 r.
[702] Pismo z 13.X.1997 r.
[703] RPO/236460/97/I z 12.III.1998 r.
[704] Dz.U. Nr 125, poz. 776 ze zm.
[705] Np. RPO/247308/97/I, RPO/256672/97/I, RPO/214310/96/I, RPO/261791/97/I.

Przykładami są kolejki (nawet kilkuletnie) do przyznania np. wózków inwalidzkich, aparatów słuchowych, a także istotne ograniczenia w dostępie do niektórych środków pomocniczych[706].

Trudna sytuacja finansowa służby zdrowia jest powodem podejmowania szeregu działań zmierzających do ograniczania kosztów realizacji praw osób niepełnosprawnych w omawianym zakresie, np. w drodze obciążania inwalidów kosztami naprawy i wymiany części protez, okresowym zaprzestaniem dystrybucji pieluchomajtek bądź ograniczaniem ich przydziału wyłącznie do dzieci i osób czynnych zawodowo. Sytuacja niejednokrotnie zmusza uprawnionych pacjentów do zakupu tych przedmiotów z własnych funduszy, choć osoby niepełnosprawne i ich rodziny znajdują się z reguły w trudnej sytuacji materialnej. Pozbawienie ich możliwości stałego korzystania ze wspomnianych środków utrudnia podejmowanie pracy zawodowej i korzystanie z innych form aktywizacji społecznej.

D. Pomoc w zakupie samochodu

W związku z nadal napływającymi skargami Rzecznik wystąpił do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej – Pełnomocnika ds. Osób Niepełnosprawnych w sprawie potrzeby pomocy ze strony państwa w zakupie samochodu lub wózka inwalidzkiego dla osób niepełnosprawnych z wadami narządu ruchu[707]. W wystąpieniu RPO przypomniał, że w świetle postanowień uchwalonej w 1997 r. przez Sejm Karty Praw Osób Niepełnosprawnych, jak i art. 6, 11–13 i 15 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych państwo zobowiązane jest do udzielania niepełnosprawnych z wadami narządu ruchu pomocy ze środków publicznych na zakup samochodu lub wózka inwalidzkiego z napędem elektrycznym. W odpowiedzi Rzecznika poinformowano[708], że w Państwowym Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych rozpoczęte zostały prace nad koncepcją nowego programu samochodowego, który umożliwi osobom niepełnosprawnym skorzystanie ze środków PFRON przy zakupie lub dostosowaniu samochodu do po-

---

[706] Np. RPO/247308/97/I, RPO/247619/97/I, RPO/249215/97/I, RPO/252262/97/I, RPO/214310/96/I, RPO/261791/97/I, RPO/238767/97/I, RPO/261199/97/I.

[707] RPO/249282/97/I z 19.XII.1997 r.

[708] Pismo z dnia 20.III.1998 r.

trzeb wynikających z niepełnosprawności. Termin ich zakończenia nie jest jednak jeszcze określony.

Kwestia rekompensat dla osób niepełnosprawnych po wprowadzeniu opłaty drogowej omówiona jest w punkcie dotyczącym podatku od środków transportowych.

18. Przestrzeganie praw pacjentów szpitali psychiatrycznych

W związku z wizytą w dwóch szpitalach psychiatrycznych położonych na terenie województwa warszawskiego Rzecznik skierował wystąpienia do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, Prezesa Sądu Wojewódzkiego w Warszawie oraz Wojewody Warszawskiego[709].

W wystąpieniu do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej RPO wskazał na następujące problemy:

- zbyt niski poziom środków budżetowych przeznaczonych na szpitale psychiatryczne, czego konsekwencją są trudne warunki bytowe i ograniczenia w zakresie udzielanych świadczeń zdrowotnych;
- przewlekłość procedury hospitalizacji bez zgody pacjenta;
- ograniczenia pacjentów w dostępie do dokumentacji medycznej;
- zbyt małą ochronę prawa chorego psychicznie do mieszkania – wielu pacjentów zostaje wymeldowanych z urzędu w trakcie hospitalizacji lub nawet pozbawionych wstępu do lokali, do których mają tytuł prawny;
- potrzebę rozważenia modyfikacji procedury hospitalizacji bez zgody pacjenta w taki sposób, aby nadmierne respektowanie autonomii woli pacjenta nie było równoznaczne z odmową, czy odwleczeniem udzielenia mu efektywnej pomocy lekarskiej;
- problem odpowiedzialności szpitala przy hospitalizacji osób całkowicie ubezwłasnowolnionych, które zgłaszają się bez opiekunów;
- problem osób przebywających w szpitalach ze względów pozamedycznych – z powodów społecznych lub oczekujących na miejsce w domu pomocy społecznej.

W odpowiedzi[710] Minister nie ustosunkował się do szczegółów poruszonych kwestii, obszernie przedstawiając działania informacyjne i szkoleniowe resortu na rzecz prawidłowej realizacji ustawy z dnia

[709] RPO/268810/98/I z 25.II.1998 r.
[710] Z dnia 30.III.1998 r.

19.VIII.1994 r.[711] o ochronie zdrowia psychicznego oraz informując o zwróceniu się do wojewodów o prowadzenie systematycznej kontroli szpitali i oddziałów psychiatrycznych i o analogicznych działaniach Instytutu Psychiatrii i Neurologii. W ocenie Ministra podstawowym warunkiem prawidłowej realizacji zadań ustawowych jest przeznaczenie znacznie większych, niż dotychczas, środków finansowych na rozwój lecznictwa psychiatrycznego.

W wystąpieniu do Prezesa Sądu Wojewódzkiego w Warszawie Rzecznik poinformował, iż wyniki wizytacji szpitala psychiatrycznego w D. wskazują, że jest on zbyt rzadko kontrolowany przez sędziów, w związku z czym Rzecznik zwrócił się o spowodowanie wykonywania przez sędziów wizytujących szpitale psychiatryczne swych obowiązków w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami. Prezes Sądu w odpowiedzi z 18.III.1998 r. wyjaśniła, że sędziowie wywiązują się z obowiązku kontroli szpitali psychiatrycznych w miarę możliwości, jakie posiadają i że pozostają w stałych kontaktach ze szpitalami psychiatrycznymi. Ze względu na trudności kadrowe i istniejące obciążenia nie są w stanie intensywniej działać we wskazanym przez RPO zakresie. W okręgu sądu na koniec 1997 r. brakowało 23 sędziów rodzinnych. Prezes sądu wielokrotnie sygnalizował Ministerstwu Sprawiedliwości potrzeby etatowe w tym zakresie.

W wystąpieniu do Wojewody Warszawskiego Rzecznik poruszył sprawę zbyt niskiego poziomu środków budżetowych przeznaczonych na szpitalnictwo psychiatryczne w województwie warszawskim. Konsekwencją tego stanu rzeczy są trudne warunki pobytu pacjentów w szpitalu. RPO zwrócił się o rozważenie możliwości materialnego wsparcia szpitali psychiatrycznych, podkreślając, że należy dążyć do stworzenia systemowych warunków dla ich finansowania na właściwym poziomie. Wsparcie szpitali nie powinno zatem mieć jednorazowego charakteru. W odpowiedzi z dnia 7.IV.1998 r. Wojewoda potwierdził niedostatek środków przeznaczonych na szpitalnictwo psychiatryczne i ogólnikowo zapewnił, że jego zamiarem jest doprowadzenie w najbliższym możliwym czasie do poprawy kondycji podległych jednostek służby zdrowia, w tym także szpitali psychiatrycznych.

Do Rzecznika wpłynęła również sprawa pobierania opłat za pobyt w szpitalu psychiatrycznym od pacjentów, których stan zdrowia nie wymaga dalszego leczenia szpitalnego, ale którzy z różnych powodów nadal przebywają w szpitalu. Skarżąca powołała się na art. 10 ustawy

[711] Dz.U. Nr 111, poz. 535 ze zm.

o ochronie zdrowia psychicznego, zgodnie z którym świadczenia zdrowotne udzielane osobom chorym psychicznie lub upośledzonym umysłowo przez publiczne zakłady psychiatrycznej opieki zdrowotnej są bezpłatne, jak również osobom tym przysługują bezpłatne leki i artykuły sanitarne oraz pomieszczenie i wyżywienie odpowiednie do stanu zdrowia. Z kolei szpital psychiatryczny powołał się na art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 30.VIII.1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej[712], który uprawnia szpital do pobierania opłaty niezależnie od uprawnień do bezpłatnych świadczeń określonych w przepisach odrębnych. Pogląd o dopuszczalności pobierania opłat został poparty również przez Dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów w Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej (w piśmie z 15.I.1998 r. przesłanym Rzecznikowi do wiadomości).

RPO wystąpił do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej[713] wskazując, że zgodnie z regułami wykładni prawa przepis wcześniejszy jest uchylany przez przepis późniejszy, jak również przepis szczególny wyłącza stosowanie przepisu ogólnego. Dlatego należy przyjąć, że pobieranie opłat od pacjentów szpitali psychiatrycznych na podstawie art. 23 ust. 2 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej nie jest dopuszczalne.

Minister nie zgodził się z tym poglądem[714] stwierdzając, że każdy ze wskazanych przepisów reguluje inne kwestie: art. 10 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego dotyczy osób chorych psychicznie i upośledzonych umysłowo, zaś art. 23 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej – osób niekwalifikujących się do dalszego leczenia szpitalnego. Jeżeli mimo to nadal przebywają one w szpitalu, to obciążają je koszty pobytu w nim. Minister przyznał, że przedstawiona interpretacja w sytuacjach wielomiesięcznego oczekiwania na miejsce w domu pomocy społecznej, może budzić wątpliwości.

Zastrzeżenia Rzecznika budzi również wprowadzenie przez dyrektora Państwowego Szpitala dla Nerwowo i Psychicznie Chorych w zarządzeniu dotyczącym ponoszenia kosztów pobytu w szpitalu przez pacjentów możliwości pokrywania opłat z depozytu pieniężnego pacjenta. Zarządzenie to w ocenie Dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów w Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej jest w pełni prawidłowe, zaś w ocenie Rzecznika może prowadzić do naruszenia prawa własności pacjentów.

---

[712] Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm.
[713] RPO/258579/97/I z 12.III.1998 r.
[714] W odpowiedzi z dnia 27.IV.1998 r.

19. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych

A. Stosunki służbowe

a. Kontrola sądowa spraw ze stosunku służbowego żołnierzy zawodowych

Istotą problemu jest wyłączenie z kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego przez ustawę z dnia 9.XI.1995 r. o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz niektórych innych ustaw[715] sześciu kategorii spraw ze stosunku służbowego żołnierzy zawodowych. Rzecznik zaskarżył tę regulację do Trybunału Konstytucyjnego[716]. Szersze omówienie wniosku przedstawione jest w rozdziale dotyczącym prawa do sądu.

b. Zwolnienia ze służby żołnierzy zawodowych

W ramach nowelizacji ustawy o służbie wojskowej dokonanej ustawą z dnia 31.VII.1997 r. o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz ustawy o wyższym szkolnictwie wojskowym[717] wprowadzony został przepis (art. 75 ust. 1 pkt 8a) nakazujący zwolnienie żołnierza z zawodowej służby wojskowej wskutek braku kwalifikacji niezbędnych do wyznaczenia go na stanowisko służbowe w korpusie kadry, do którego żołnierz ten jest zaliczany.

W związku z docierającymi do RPO sygnałami o zaniepokojeniu części kadry, zwłaszcza chorążych i podoficerów zawodowych, możliwością utraty pracy zwrócono się do Dyrektora Departamentu Kadr i Szkolnictwa Wojskowego Ministerstwa Obrony Narodowej[718] o udzielenie informacji, czy wyznaczonych i wykonujących obowiązki na określonych stanowiskach żołnierzy będzie się ponownie wyznaczać, czy żołnierze awansowani i wyznaczeni na stanowiska w drodze

---

[715] Dz.U. z 1996 r. Nr 7, poz. 44.
[716] RPO/230838/97/IX z 11.VIII.1998 r.
[717] Dz.U. Nr 107, poz. 688.
[718] RPO/271009/98/IX z 17.III.1998 r.

wyróżnienia będą zwalniani i uznani jako nieposiadający kwalifikacji i czy zwolnieniu podlegać będą również ci żołnierze, którzy zostali powołani do zawodowej służby bez kwalifikacji oraz żołnierze, którym nie umożliwiono uzyskania bądź podwyższenia kwalifikacji.

Rzecznik poinformował też, że niepokoi go wprowadzenie licznych, niedookreślonych zmian w ustawie pragmatycznej, które wywołują niepokój i poczucie braku stabilności wśród żołnierzy zawodowych. Rzecznik oczekuje na odpowiedź.

c. Nieprzestrzeganie zasad procedury administracyjnej i dyscyplinarnej

Badania prowadzone w jednostkach wojskowych oraz korespondencja wpływająca do Biura RPO wskazują, że w wojsku wyznaczanie na stanowiska służbowe, przeniesienia, a nawet zwolnienia z zawodowej służby wojskowej realizowane są poprzez „zbiorczo" wydawane rozkazy personalne. Zainteresowanym doręczane są wyciągi z tych rozkazów (lub wyciągi z wyciągów z rozkazów kierowanych do szczebli pośrednich przez przełożonych wyższych), podpisywane „za zgodność" przez oficerów aparatu kadrowego. W notatce z wizyty Zastępcy RPO w 18 Brygadzie Zmechanizowanej w Białymstoku przesłanej Ministrowi Obrony Narodowej wskazano, iż z art. 107 § 1 Kpa wynika, że decyzja administracyjna musi być konkretnie oznaczona co do strony oraz przedmiotu rozstrzygnięcia, a dotychczasowa praktyka w tym zakresie jest niezgodna z istotą decyzji administracyjnej oraz stoi w kolizji z przepisami Kpa dotyczącymi treści, formy i zasad doręczania decyzji. Minister Obrony Narodowej w odpowiedzi z dnia 2.IV.1998 r. na przesłaną notatkę nie ustosunkował się do tej kwestii.

Jednym z najczęściej podnoszonych problemów w korespondencji napływającej od funkcjonariuszy Policji, UOP i Straży Granicznej są kwestie dyscyplinarne. Wątpliwości w zakresie prawidłowości prowadzonych postępowań i zasadności poszczególnych rozwiązań z zakresu przepisów dyscyplinarnych Rzecznik kilkakrotnie sygnalizował Ministrowi Spraw Wewnętrznych w poprzednim okresie, jednakże nie uzyskał odpowiedzi[719]. Ponieważ w okresie minionego roku RPO również otrzymywał skargi indywidualne potwierdzające zasadnicze nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach dyscyplinarnych[720], ponow-

[719] Szersze omówienie tego problemu przedstawione było w Sprawozdaniu RPO ..., str. 301–303.

[720] Np. sprawy RPO/103204/95/IX, RPO/170599/97/IX.

nie zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[721]. W dniu 3.VII.1997 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował o zamiarach zmiany przepisów regulujących zasady prowadzenia postępowań dyscyplinarnych. W dniu 19.XII.1997 r. zostało wydane rozporządzenie MSWiA w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień oraz przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów[722]. Rozporządzenie jest obecnie analizowane w Biurze RPO.

W związku z badaniem skarg byłych funkcjonariuszy Policji (MO), wskazujących na uchybienia w przeprowadzanych przeciwko nim postępowaniach dyscyplinarnych, Rzecznik wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[723] w sprawie zapewnienia wglądu do akt tych postępowań. Zgodnie z § 36 ust. 4 niepublikowanego zarządzenia nr 107 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14.XI.1991 r. w sprawie organizacji archiwów i zasad postępowania z materiałami archiwalnymi oraz dokumentacją niearchiwalną w resorcie spraw wewnętrznych wgląd do akt wymaga każdorazowo zgody Ministra na udostępnienie ich Rzecznikowi. Zdaniem Rzecznika ta szczególna procedura udostępniania akt niezawierających informacji objętych tajemnicą państwową jest niezgodna z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

d. Kierowanie do służby w polskich kontyngentach wojskowych za granicą

Artykułem 1 pkt 10 ustawy z dnia 9.XI.1995 r. o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych do ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych wprowadzono art. 20a ust. 2, uprawniający do wyznaczania żołnierza zawodowego w czasie pokoju do pełnienia służby poza granicami państwa bez jego zgody. Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 20a ust. 2 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych z art. 8, art. 67 ust. 2 i art. 92 przepisów konstytucyjnych[724]. Trybunał uznał jednak zaskarżony przepis za zgodny z Konstytucją[725].

Sprawa zasad kierowania żołnierzy do służby poza granicami kraju podjęta została przez Rzecznika również po zapowiedzi przez rząd go-

---

[721] RPO/103204/95/IX z 29.V.1997 r.
[722] Dz.U. z 1998 r. Nr 4, poz. 14.
[723] RPO/240682/97/IX z 16.VII.1997 r.
[724] RPO/231861/96/IX z 5.XII.1996 r. – zob. szerzej Sprawozdanie RPO ..., str. 312.
[725] Orzeczenie z dnia 9.VI.1997 r., sygn. akt K. 24/96.

towości skierowania w rejon Zatoki Perskiej polskiej jednostki wojsk przeciwchemicznych. W sprawie tej Rzecznik skierował do Ministra Obrony Narodowej wystąpienie[726], w którym poinformował o wpływających w dalszym ciągu skargach od żołnierzy pełniących służbę za granicą oraz ich rodzin, których treścią są przede wszystkim trudności w uzyskiwaniu odszkodowań i realizacji innych zobowiązań, a także niedomagania organizacyjne, których pochodną są trudne warunki bytowe tych żołnierzy. RPO zwrócił w wystąpieniu uwagę, że stosownie do art. 117 Konstytucji, zasady użycia Sił Zbrojnych poza granicami państwa określa ratyfikowana umowa międzynarodowa lub ustawa, wobec czego zapowiedź wydzielenia polskiej jednostki przeciwchemicznej do składu sił interwencyjnych w przypadku konfliktu na Bliskim Wschodzie uzasadnia potrzebę przyspieszenia prac nad ustawą, która by te kwestie regulowała. W dniu 19.II.1998 r. uchwalona została ustawa o zasadach użycia Sił Zbrojnych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej w 1998 r.[727], zaś w piśmie z dnia 25.III.1998 r. Minister Obrony Narodowej poinformował, że w trakcie uzgodnień wewnątrzresortowych jest projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania przy wyznaczaniu żołnierzy zawodowych do pełnienia służby poza granicami państwa, a także uprawnień i obowiązków oraz uposażenia i innych należności pieniężnych tych żołnierzy.

e. Ograniczenie prawa żołnierzy do wyjazdu i pobytu za granicą

Przepisy art. 66 ustawy z dnia 21.XI.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP[728] oraz art. 51 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych zobowiązują żołnierzy do uzyskania zezwolenia Ministra Obrony Narodowej lub organu przez niego określonego na wyjazd i pobyt za granicą. W skargach do RPO zainteresowani podnoszą, że ograniczenie to jest pozostałością minionego systemu i nie przystaje do współczesnych realiów oraz norm prawa międzynarodowego, biorących pod ochronę prawo obywateli do swobody poruszania się.

Rzecznik wystąpił do Ministra Obrony Narodowej[729] sugerując potrzebę rozważenia, czy w pracach nad nową ustawą o obowiązku wojskowym i innych powinnościach obronnych obowiązek uzyskiwania zgody określonych przełożonych na wyjazd i pobyt żołnierzy za grani-

---

[726] RPO/269271/98/IX z 16.II.1998 r.
[727] Dz.U. Nr 23, poz. 119.
[728] Tekst jedn. Dz.U. z 1992 r. Nr 4, poz. 16 ze zm.
[729] RPO/262273/97/IX z 25.II.1998 r.

cą nie winien zostać pominięty lub przynajmniej poważnie ograniczony. W odpowiedzi[730] Minister poinformował, że uważa za możliwe zastąpienie wymogu uzyskiwania zgody na wyjazd i pobyt za granicą informowaniem przełożonych o zamiarze wyjazdu.

B. Warunki służby

a. Warunki służby żołnierzy zasadniczej służby wojskowej

Obserwacje czynione w trakcie wizyt w jednostkach wojskowych[731] wskazują na utrzymywanie się sygnalizowanej w ostatnim sprawozdaniu RPO[732] tendencji do zmniejszania się intensywności, zakresu i stopnia agresywności niedozwolonych praktyk żołnierzy starszych wobec młodszych (tzw. fali). Widoczne jest w wizytowanych jednostkach rosnące uwrażliwienie kadry zawodowej na ewentualne naruszenia zasad współżycia między żołnierzami służby zasadniczej różnych wcieleń. Podejmowane rozwiązania w zakresie organizacji i nadzoru nad tokiem życia i służby w poszczególnych ogniwach zdają się powodować, że jakkolwiek występują przejawy stratyfikacji środowiska żołnierskiego w zależności od czasu pobytu w wojsku, to jednak coraz rzadziej przybierają one drastyczne formy.

Służba wojskowa jest obowiązkiem. Państwo nakładając na obywateli ten obowiązek ze swej strony zobowiązane jest do zapewnienia godziwych warunków służby. Warunki te, badane w trakcie licznych wizytacji RPO, budzą zastrzeżenia. Dotyczy to przede wszystkim kwestii zaopatrzenia w artykuły mundurowe, możliwości utrzymania należytej higieny osobistej oraz warunków zakwaterowania i – w znacznie mniejszym stopniu – wyżywienia oraz opieki medycznej. Budzi wątpliwości, czy wzgląd na potrzebę wykorzystania zasobów magazynowych lub też zużycia mundurów używanych wcześniej przez innych żołnierzy, jest wystarczającym usprawiedliwieniem dla stwierdzonego w wizytowanych jednostkach wojskowych[733] wyposażania żołnierzy w zniszczone mundury, niejednokrotnie bez możliwości skompletowania munduru jednego wzoru lub używane obuwie. Ograniczone środki budżetowe nie

---

[730] Z dnia 30.III.1998 r.

[731] RPO/251100/97/IX z 16.VII.1997 r., RPO/251699/97/IX z 18.VII.1997 r., RPO/268102/98/IX z 27.II.1998 r.

[732] Zob. Sprawozdanie RPO ... , str. 300.

[733] Zob. notatki powizytacyjne wskazane w przypisie 731 oraz RPO/261731/97/IX z 4.XII.1997 r.

mogą też stanowić, w ocenie RPO, wystarczającego usprawiedliwienia dla zakwaterowania żołnierzy w niekonserwowanych i nieremontowanych należycie obiektach koszarowych, czy też utrzymywania w wojsku przestarzałych norm kąpieli i wymiany bielizny osobistej (jeden raz w tygodniu). Dodać należy, że w odpowiedzi na wystąpienie RPO z 30.XI.1995 r.[734] Ministerstwo Obrony Narodowej zapowiedziało podjęcie działań dla zmiany standardów higieny, jednakże jedynym dostrzegalnym efektem było zwiększenie ekwiwalentu pieniężnego na zakup środków czystości, pochłonięte zresztą przez inflację. Natomiast rozwiązania systemowe, zmierzające do zabezpieczenia standardów uznawanych za przeciętne w końcu XX wieku, nie są na razie przez resort przewidywane, na co zdaje się wskazywać odpowiedź Ministra Obrony Narodowej na wystąpienie po wizycie Zastępcy RPO w 18 Brygadzie Zmechanizowanej w Białymstoku[735].

b. Ponadnormatywny czas służby żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy

Zastrzeżenia RPO budzi sposób rekompensowania ponadnormatywnego czasu służby żołnierzy zawodowych. Prowadzone w jednostkach wojskowych badania wskazują, że w codziennej praktyce nie jest w pełni respektowane zarządzenie Ministra Obrony Narodowej Nr 28/MON z dnia 9.VI.1992 r. w sprawie rozkładu czasu służby żołnierzy zawodowych oraz zasad udzielania czasu wolnego za wykonywanie zadań służbowych poza normalnymi godzinami służby[736]. Powszechne jest przeświadczenie, że udzielanie żołnierzom zawodowym dni wolnych w wymiarze przewidzianym w zarządzeniu nie jest możliwe do zrealizowania ze względu na znaczne obciążenie jednostek wojskowych zadaniami planowymi i ponadplanowymi. Zwraca uwagę fakt, że w jednostkach wojskowych i pododdziałach w zasadzie nie prowadzi się ewidencji czasu pracy żołnierzy zawodowych. Budzi to wątpliwości co do rzetelności pełnej rekompensaty za cały ponadnormatywny czas pracy.

Problem braku środków na realizację zwiększonych zadań, związanych z rosnącym ruchem granicznym w odniesieniu do sytuacji funkcjonariuszy Straży Granicznej Rzecznik przedstawił Prezesowi Rady Ministrów w wystąpieniu z 15.IV.1996 r.[737] W odpowiedzi[738] przyzna-

---

[734] RPO/202460/95/IX.
[735] RPO/268102/98/IX.
[736] Dz.Rozk. MON z 1992 r., poz. 20 ze zm.
[737] RPO/207045/96/IX.
[738] Z 15.VII.1997 r.

no, że pewne trudności występują w związku z niepełną obsadą etatową służb Straży Granicznej. Wskazano jednak na poprawę w tzw. ukompletowaniu granicznych placówek kontrolnych i poinformowano, że limit funkcjonariuszy zawodowych Straży Granicznej został ostatnio powiększony o 340 etatów. Prezes Rady Ministrów podkreślił, że Straż Graniczna posiada program „uzawodowienia formacji", zakładający w pierwszym etapie ukompletowanie jednostek SG do pełnych stanów etatowych, co wymagałoby zatrudnienia łącznie 4100 funkcjonariuszy. Tempo realizacji tego programu jest jednak uzależnione od możliwości budżetowych państwa. Ponadto Premier polecił Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, aby na bieżąco dokonywał analizy obsady etatowej i podejmował działania zmierzające do jej dostosowania do zmieniających się potrzeb i zadań.

Jak wynika z napływającej korespondencji oraz uwag zgłaszanych w czasie pobytu Rzecznika lub jego przedstawicieli w jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej, funkcjonariusze nadal sygnalizują konieczność zwiększonej liczby godzin służby z uwagi na braki kadrowe poszczególnych jednostek, głównie strażnic i przejść granicznych.

W ostatnim okresie ukazały się artykuły prasowe krytycznie oceniające sytuację w Służbie Więziennej, zwłaszcza w zakresie „niewłaściwych warunków pracy, bezpieczeństwa i poszanowania godności ludzkiej" oraz „apodyktycznego stylu zarządzania" Służbą[739]. Ponadto wg informacji zawartej w „Rzeczpospolitej"[740] kierownictwo Centralnego Zarządu Służby Więziennej nie spełnia ustaleń podpisanych 4.II.1998 r. w protokole z Niezależnym Samorządnym Związkiem Zawodowym Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa. Rzecznik podjął problem z urzędu, występując do Przewodniczącego NSZZ FiPW[741] o przesłanie wskazanego protokołu. Sprawa jest badana w urzędzie RPO.

c. Warunki służby policjantów

W skargach kierowanych do RPO przez funkcjonariuszy Policji[742] podnoszony był problem ograniczenia możliwości skutecznego wykonywania zadań na skutek niedoborów w obsadach etatowych niektórych komend i komisariatów. Największa liczba wakatów występuje w podstawowych jednostkach organizacyjnych Komendy Stołecznej

---

739 „Polityka" Nr 4 z 25.I.1998 r.
740 Nr 55 z 6.III.1998 r.
741 RPO/271575/98/IX.
742 M.in. w trakcie wizytacji prowadzonych przez RPO w jednostkach warszawskich i rzeszowskich w dn. 9 i 22.IV.1998 r.

Policji i Komend Wojewódzkich dużych aglomeracji miejskich oraz jednostkach Policji w miejscowościach nadgranicznych. Jednocześnie właśnie w tych miastach występuje największe zagrożenie przestępczością, co prowadzi do konieczności wykonywania zadań służbowych w przedłużonym czasie służby, bez możliwości uzyskania prawnie zagwarantowanych rekompensat. Występuje zjawisko zmniejszania się liczby policjantów z wyższym wykształceniem.

Również dekapitalizacja obiektów policyjnych wpływa na pogorszenie warunków pracy funkcjonariuszy. Środki finansowe, jakimi dysponuje Policja, pozwalają na przeprowadzenie jedynie 20% niezbędnych remontów. Zdarzają się przypadki (Komenda Rejonowa Policji w Prudniku), kiedy stan techniczny budynku grozi katastrofą budowlaną. Na efektywność pracy i wizerunek Policji wpływa również ciasnota pomieszczeń, złe warunki sanitarno-higieniczne, brak właściwego wyposażenia technicznego, kłopoty z dostępem do podstawowych wydawnictw prawnych.

W skargach wskazywano problem niedostatecznej ochrony prawnej funkcjonariuszy w związku z prowadzonymi przez nich postępowaniami, a także przypadki pomówień i prowokacji wobec policjantów, związanych z działaniami zorganizowanych grup przestępczych dążących do wyeliminowania lub zastraszenia „niewygodnych" funkcjonariuszy.

Podnoszono problem ograniczonej dostępności obywateli do możliwości uzyskania skutecznej pomocy od Policji (np. w Komendzie Stołecznej Policji). Brak nowoczesnych urządzeń technicznych pozwalających na szybki kontakt telefoniczny z Policją oraz brak właściwego systemu łączności w celu uruchomienia policyjnych środków interwencyjnych, prowadzi do niepełnej skuteczności Policji i uzasadnionej obawy obywateli o własne bezpieczeństwo. Jak wynika z wyjaśnień policjantów, obecnie średni czas dotarcia na miejsce zdarzenia nie zawsze gwarantuje skuteczność działań Policji i znacznie odbiega od standardów europejskich, gdzie oczekiwanie na patrol policyjny nie przekracza 3 minut. Problemem jest również brak możliwości szybkiego udzielenia pomocy policjantowi, który znajduje się w niebezpieczeństwie.

Rzecznikowi sygnalizowano coraz częstsze przypadki odmów przeprowadzania badań przez publiczne placówki służby zdrowia osób zatrzymanych przez Policję i kierowanych na badania w celu stwierdzenia braku medycznych przeciwwskazań w ich osadzeniu. Placówki powszechnej służby zdrowia odmawiają udzielania informacji o stanie zdrowia osoby, czy o wyniku obdukcji, mimo że tego rodzaju informa-

cje mają bezpośredni wpływ na prowadzone działania zmierzające do ustalenia np. sprawców napadu.

Wskazywano na konieczność uregulowania zasad odpłatności za uczestnictwo osób dobranych do okazania.

C. Sytuacja materialna służb mundurowych

a. Żołnierze zawodowi

Nie są realizowane normy wynikające z rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24.XI.1995 r. w sprawie określenia wielokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej, stanowiącej przeciętne uposażenia żołnierzy zawodowych[743]. Jak wynika z odpowiedzi Ministra Obrony Narodowej na wnioski Rzecznika przedstawione w wyniku wizyty w 18 Brygadzie Zmechanizowanej w Białymstoku[744] w 1998 r. nastąpił wzrost uposażenia żołnierzy zawodowych o 6% w stosunku do roku 1997. Podwyżki te są proporcjonalnie największe na najniższych stanowiskach. Na zapomogi resort przeznaczy kwotę 12 mln zł, przewiduje się objęcie tą pomocą liczby 20 tys. żołnierzy zawodowych znajdujących się w najtrudniejszych warunkach. Z dniem 1 stycznia 1998 r. wprowadzono także dodatek pieniężny do uposażenia nazwany „dodatkiem strefowym", przeznaczony dla żołnierzy zawodowych pełniących służbę w tzw. garnizonach odległych, dyslokowanych w niewielkich miejscowościach.

We wskazanej 18 Brygadzie Zmechanizowanej w 1997 r. ok. 15% stanu ewidencyjnego kadry uprawnione było do dodatku mieszkaniowego, z istoty swej mającego charakter pomocy socjalnej dla osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji materialnej. Z podobną sytuacją RPO zetknął się w listopadzie 1997 r. w 11 Dywizji Kawalerii Pancernej w żaganiu i 10 Brygadzie Kawalerii Pancernej w Świętoszowie[745].

W marcu 1998 r. Rzecznik wniósł rewizję nadzwyczajną[746] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego na korzyść żołnierza zawodowego, któremu bezprawnie zaniżono wysokość świadczeń pieniężnych należnych w związku ze zwolnieniem z zawodowej służby wojskowej. Przedmiotem sporu był sposób ustalenia podstawy wymiaru tych należ-

---

[743] Dz.U. Nr 136, poz. 666.
[744] RPO/268102/98/IX z 27.II.1998 r.
[745] RPO/261817/97/IX z 4.XII.1997 r.
[746] RPO/263180/98/IX z 12.III.1998 r.

ności. Rzecznik zarzucił w rewizji, że organy wojskowe naruszyły normy art. 17 ust. 1 i art. 18 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 17.XII.1974 r. o uposażeniu żołnierzy[747], stosownie do których podstawą wysokości wypłaconych należności winno być uposażenie należne na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym. Przyjęto bowiem na podstawie nieposiadających umocowania ustawowego przepisów § 24 ust. 3 zarządzenia nr 10/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 23.III.1993 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o uposażeniu żołnierzy[748] wysokość dodatku specjalnego uśrednioną z ostatnich dwunastu miesięcy służby, co spowodowało bezprawne uszczuplenie wypłaconych należności. Wyrok Sądu Najwyższego w tej sprawie mieć będzie istotne znaczenie dla interpretacji wskazanych przepisów w praktyce wojskowych organów emerytalnych.

b. Naruszanie przepisów o wynagrodzeniach i innych świadczeniach funkcjonariuszy

W korespondencji do Rzecznika i w czasie rozmów prowadzonych z funkcjonariuszami Policji podnoszony jest powszechnie problem wypłacenia podwyżek uposażeń z naruszeniem § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16.X.1997 r. w sprawie określenia wielokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej, stanowiącej przeciętne uposażenie policjantów[749]. Na podstawie § 1 tego rozporządzenia, wielokrotność przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1998 r., stanowiącą przeciętne uposażenie policjantów, ustala się na 1,72. Wypłacone podwyżki naliczono według wskaźnika 1,66, co stanowi naruszenie art. 99 ust. 4 ustawy o Policji oraz jest niezgodne z powołanym rozporządzeniem. Jak wynika z dotychczas udzielonych wyjaśnień, środki budżetowe przeznaczone na podwyżki, w części wynikającej z różnicy zastosowanych wskaźników, skierowano na inne cele, nie będące zgodnie z art. 104 ustawy o Policji dodatkami do uposażenia o charakterze stałym.

W wystąpieniach do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[750] Rzecznik zakwestionował przyjęty w § 9 ust. 2 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 17.XII.1996 r. w sprawie wypłacania ekwiwalentu konserwacyjnego oraz równoważnika mieszkaniowe-

---

[747] Tekst jedn. Dz.U. z 1992 r. Nr 5, poz. 18 ze zm.
[748] Dz.Rozk. MON z 1993 r., poz. 7 ze zm.
[749] Dz.U. z 1997 r., Nr 130, poz. 857.
[750] RPO/222121/96/IX z 15.V.1997 r. i z 7.VIII.1997 r.

go, przysługujących osobom uprawnionym do osobnych kwater stałych i najemcom lokali mieszkalnych[751] – termin ostatecznego jego wypłacania do 31 grudnia danego roku. Rzecznik w swych zastrzeżeniach wskazał na dyskryminacyjne rozwiązanie przyjęte przez Ministra Spraw Wewnętrznych (w porównaniu do mającego zastosowanie w Siłach Zbrojnych analogicznego rozporządzenia MON, przewidującego wypłatę równoważnika do 30.IV danego roku) oraz dodatkowo podniósł problem zwłoki w wydaniu tego aktu prawnego. W odpowiedzi[752] Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji nie uznał zarzutu Rzecznika wskazując, że delegacja ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP w odniesieniu do żołnierzy podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji nie wspomina, aby rozporządzenie było jednobrzmiące z aktem regulującym ten sam problem w resorcie obrony narodowej oraz nie nakłada obowiązku wypłaty tych świadczeń w tym samym terminie.

W końcu poprzedniego okresu sprawozdawczego Rzecznik złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności zarządzenia Nr 75 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15.X.1996 r. w sprawie warunków przyznawania nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg dla policjantów z ustawą z dnia 6.IV.1990 r. o Policji[753] i z art. 1 i art. 67 ust. 2 obowiązującej wówczas Konstytucji[754]. W dniu. 9.VII.1997 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji znowelizował zarządzenie Nr 75 zgodnie z sugestiami Rzecznika, a Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie[755].

Wystąpienie Rzecznika do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30.V.1997 r.[756] spowodowane było potrzebą kontroli stopnia realizacji przez Ministra jego wcześniejszego zapewnienia o częściowym zrekompensowaniu funkcjonariuszom i pracownikom Straży Granicznej skutków zaprzestania w 1995 r. wypłaty ryczałtu dewizowego za wykonywanie czynności związanych z kontrolą ruchu granicznego poza granicami RP[757]. Rekompensata, zgodnie z zapewnieniami Podsekretarza Stanu, miała polegać na podwyższeniu kontrolerom granicznym wysokości dodatku służbowego i granicznego oraz ekwiwalentu pieniężnego. żadne z tych zapewnień nie zostało zrealizowane. Wpraw-

[751] Dz.U. Nr 158, poz. 816.
[752] Z 10.IX.1997 r.
[753] Dz.U. Nr 30, poz. 179 ze zm.
[754] RPO/230575/96/IX; zob. szersze omówienie w Sprawozdaniu RPO ..., str. 304.
[755] Orzeczeniem z dnia 30.IX.1997 r. sygn. akt U.8/97.
[756] RPO/187905/95/IX.
[757] Zob. szerzej Sprawozdanie RPO ..., str. 307–208.

dzie wydane zostało zarządzenie o nowych stawkach dodatku granicznego, ale nie może być ono wykonane, albowiem Komendant Główny Straży Granicznej nie wydał zarządzenia o zaszeregowaniu istniejących stanowisk do poszczególnych kategorii dodatku granicznego. Ponadto Rzecznik wskazał na brak wykonania delegacji z art. 116 ust. 1 ustawy z dnia 12.X.1990 r. o Straży Granicznej[758], przewidującego możliwość otrzymania przez funkcjonariusza dodatkowego wynagrodzenia za wykonywanie zadań, wykraczających poza jego obowiązki służbowe. W odpowiedzi z 30.VI.1997 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podzielił uwagi Rzecznika i poinformował, że w sprawie dodatku granicznego stosowne zarządzenie Komendanta Głównego Straży Granicznej jest w fazie uzgodnień resortowych. W toku prac legislacyjnych znajduje się również zarządzenie stanowiące wykonanie delegacji ustawowej zawartej w art. 116 ust. 1 ustawy o Straży Granicznej, dotyczące możliwości otrzymania przez funkcjonariuszy SG dodatkowego wynagrodzenia za wykonywanie zleconych zadań wykraczających poza obowiązki służbowe. W sprawie cofnięcia wypłacania diet w walucie obcej funkcjonariuszom wykonującym czynności służbowe związane z kontrolą ruchu granicznego w granicznych placówkach kontrolnych na terytorium państw sąsiednich Minister uznał, że miejscem pracy kontrolerów ruchu granicznego jest cały obszar przejść granicznych. Brak jest zatem podstaw do wypłacania ryczałtu za czynności służbowe związane z kontrolą ruchu granicznego na terytorium państwa sąsiedniego.

Wynagrodzeniem funkcjonariuszy Służby Więziennej Rzecznik zajął się w związku ze zbiorowym wnioskiem żądającym zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego niektórych przepisów wykonawczych do ustawy z dnia 26.IV.1996 r. o Służbie Więziennej[759], a mianowicie § 2 ust. 1 i 3 zarządzenia Nr 49/97/CZSW Ministra Sprawiedliwości z dnia 5.IX.1997 r. w sprawie określenia warunków przyznawania nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg funkcjonariuszom Służby Więziennej oraz § 6 ust. 1 zarządzenia Nr 62/97/CZSW Ministra Sprawiedliwości z dnia 17.IX.1997 r. w sprawie dodatków do uposażenia funkcjonariuszy Służby Więziennej. Ze stanowiska Ministerstwa Sprawiedliwości, o które Rzecznik zwrócił się w tej sprawie[760] (a czego wcześniej bezskutecznie domagali się skarżący) wynika, że Minister Sprawiedliwości – zgodnie z delegacją ustawową – ma swobodę określenia warunków przyznawania nagród rocznych i sko-

[758] Dz.U. Nr 78, poz. 462 ze zm.
[759] Dz.U. Nr 61, poz. 283 ze zm.
[760] RPO/258587/IX z 20.I.1998 r.

rzysta z niej w taki sposób, by możliwie najpełniej zrealizować postulaty związkowe, zachowując jednak minimum charakteru nagród rocznych jako nagród sensu stricto, tak by pozostać w zgodzie z dyspozycją art. 106 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej. Realizacja postulatów NSZZ FiPW przejawiła się przede wszystkim w tym, że nagrodzie rocznej nadano charakter dość powszechny.

Natomiast zarządzenie Nr 62/97/CZSW wydane zostało na podstawie delegacji zawartej w art. 100 ust. 3 ustawy o Służbie Więziennej. Jedyną zasadą otrzymywania dodatku specjalnego wynikającą wprost z ustawy jest – poza wskazaniem, z jakiego tytułu może on być przyznany – jego stały charakter. Wszelkie inne zasady otrzymywania tego dodatku ustawa pozostawiła do określenia przez Ministra Sprawiedliwości. Minister Sprawiedliwości uznał, że dodatek ten może być przyznawany tylko tym funkcjonariuszom w służbie stałej, którzy wykazują się – łącznie – szczególnymi właściwościami i kwalifikacjami. Nabycie „kwalifikacji szczególnych" musi być poprzedzone odbyciem służby przygotowawczej i uzyskaniem nominacji do służby stałej. Mianowanie funkcjonariuszem oznacza bowiem jedynie potwierdzenie osiągnięcia przez daną osobę progu właściwości i kwalifikacji na zwykłym poziomie. Po zapoznaniu się z tym stanowiskiem Podsekretarza Stanu Rzecznik bada sprawę pod kątem istnienia podstaw do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego.

Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości[761] wskazując na wadliwe zaszeregowanie stanowisk głównych księgowych – funkcjonariuszy jednostek organizacyjnych więziennictwa, przyjęte w zarządzeniu Nr 12/97/CZSW Ministra Sprawiedliwości z dnia 11.III.1997 r. w sprawie ustalenia stawek uposażenia zasadniczego dla stanowisk nietypowych, w granicach stawek określonych dla stanowisk typowych funkcjonariuszy Służby Więziennej. Rzecznik uznał, że przy ustalaniu uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy, w tym głównych księgowych, Minister Sprawiedliwości związany był dyrektywami wynikającymi z § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2.V.1991 r. w sprawie praw i obowiązków głównych księgowych budżetów, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych[762]. Minister Sprawiedliwości nie podzielił stanowiska Rzecznika[763]. Wskazał, że pragmatyki służbowe funkcjonariuszy regulują w sposób całościowy sprawę uposażenia i trzeba je traktować jako przepisy szczególne

[761] RPO/243210/97/VIII z 3.VII.1997 r.
[762] Dz.U. Nr 40, poz. 174.
[763] W odpowiedzi z 21.VII.1997 r.

w stosunku do rozwiązań dotyczących wynagradzania poszczególnych grup zawodowych, a zatem przepisy rozporządzenia z dnia 2.V.1991 r. nie mają zastosowania do funkcjonariuszy. Adresat poinformował też, że Rada Ministrów w dniu 17.VI.1997 r. dokonała nowelizacji rozporządzenia z dnia 2.V.1991 r. m.in. poprzez wyłączenie stosowania przepisów § 2 ust. 2 i 3 wobec funkcjonariuszy pełniących funkcje głównych księgowych w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej.

D. Emerytury i renty

a. Funkcjonariuszy Policji

W Sprawozdaniu za okres od 8.V.1996 r. do 7.V.1997 r. przedstawiony został problem emerytów milicyjnych (policyjnych), którzy odchodząc ze służby po osiągnięciu pełnej wysługi nie byli przez organy kadrowe kierowani na komisje lekarskie ze względu na to, że nawet ustalenie inwalidztwa w związku ze służbą nie wpływało na wymiar podstawy świadczenia emerytalnego oraz powstania innych, dodatkowych uprawnień z tego tytułu[764]. Sytuacja uległa zmianie po wejściu w życie ustawy z dnia 18.II.1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin[765]. W odpowiedzi na wystąpienie RPO w tej sprawie[766] Minister Spraw Wewnętrznych podzielił pogląd Rzecznika i przyznał, że obowiązujące przepisy nie zawierają odpowiednich regulacji, ale stwierdził, że skierowanie wnioskodawcy na komisję lekarską może nastąpić w każdym czasie. Jeżeli zainteresowany przedłoży odpowiednie dokumenty, które dowodzą o związku inwalidztwa ze służbą, komisja lekarska nie ma prawa do odmowy orzeczenia takiego związku, bez względu na czas jaki upłynął od zwolnienia ze służby.

Na podstawie otrzymywanych skarg RPO w wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[767] zakwestionował zasady przeliczania dla celów emerytalnych uposażeń dwóch grup funkcjonariuszy[768]: emerytów, którzy odeszli ze służby przed 1983 r. oraz rencistów

---

[764] Sprawozdanie RPO ... , str. 318–319.
[765] Dz.U. Nr 53, poz. 214.
[766] RPO/182924/95/IX z 4.IV.1997 r. i odpowiedź z 9.V.1997 r.
[767] RPO/165122/994/IX z 3.VI.1997 r.
[768] Określone w zarządzeniu Nr 31 MSW z dnia 24.V.1994 r. – Dz.Urz. MSW Nr 1, poz. 26.

b. Milicji Obywatelskiej i Policji, którzy w szeregach tych formacji odbywali zastępczą służbę wojskową. W przypadku pierwszej grupy wprowadzenie w latach 1967–1980 nowych tabeli stanowisk odbywało się bez odniesienia do dotychczasowego systemu zaszeregowania. Uchybienia miały miejsce również przy dokonywaniu w 1979 r. waloryzacji świadczeń emerytalnych oraz ich rewaloryzacji w 1983 r. Przyjęte rozwiązania nie wywierały wówczas negatywnych skutków dla pobierających świadczenia, albowiem do chwili uchwalenia w 1994 roku obecnie obowiązującej ustawy emerytalnej, waloryzacji podlegał cały wymiar świadczenia. Jednocześnie jednak zarządzenie Nr 31/94 MSW nie zawiera tabeli, przyrównującej zlikwidowane przed 1983 r. stanowiska do istniejących w chwili wydania tego zarządzenia. W wyniku tego emeryci, którzy odeszli ze służby przed 1983 r. mają obniżoną grupę uposażenia oraz wymiar pobieranego świadczenia. Drugą grupą świadczeniobiorców, których sytuacji nie uwzględnia zarządzenie, są renciści, którzy w b. Milicji Obywatelskiej lub Policji odbywali zastępczą służbę wojskową i w jej trakcie stali się inwalidami. Zostali oni bowiem potraktowani jako funkcjonariusze w służbie kandydackiej i stosownie do tego zrewaloryzowano im w 1994 r. wymiar świadczenia, aczkolwiek ich status od 1973 r. ulegał istotnym zmianom. Niezależnie od tego § 2 ust. 5 zarządzenia Nr 31/94 MSW, bez podstawy ustawowej, ograniczył wymiar ich świadczenia rentowego do 65% stawki uposażenia zasadniczego, przewidzianej dla najniższej grupy zaszeregowania.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji[769] podzielił argumenty Rzecznika dotyczące nieprawidłowego przyrównywania grup uposażenia funkcjonariuszy zwolnionych przed rokiem 1983 wskazując, że funkcjonariusze byli przenoszeni na zasadach indywidualnych, a decydowały względy nie znajdujące odzwierciedlenia w materiałach zgromadzonych w aktach osobowych i emerytalnych. W konsekwencji Minister Spraw Wewnętrznych, nie widząc możliwości innego rozwiązania, omawianym zarządzeniem usankcjonował przyjętą w latach osiemdziesiątych praktykę. W sprawach indywidualnych zainteresowani mogą kierować odwołania do sądu. Rozwiązanie to może okazać się niewystarczające i dlatego resort, po zbadaniu stanu faktycznego (nie może zaistnieć sytuacja obniżenia świadczenia emerytalnego), podejmie decyzję o potrzebie nowelizacji przepisów zarządzenia. W sprawie niewłaściwego ustalania wysokości świadczenia dla tej grupy funkcjonariuszy Minister powołał się na minimalną skalę

[769] W odpowiedzi z 21.VII.1997 r.

tego zjawiska i z tego względu nie znalazł powodów nowelizowania obowiązujących w tej mierze przepisów.

W okresie sprawozdawczym Rzecznik kontynuował sprawę relacji stopni służbowych w Policji do stopni w b. MO i związanego z tym wymiaru świadczeń emerytalnych[770]. Między innymi w związku z wcześniejszymi działaniami Rzecznika wprowadzono nowy system w strukturze stopni policyjnych i mianowano wszystkich czynnych funkcjonariuszy Policji do stopni równorzędnych z posiadanymi wcześniej stopniami milicyjnymi. Nie postąpiono natomiast analogicznie w stosunku do emerytów i rencistów policyjnych (milicyjnych), którzy zakończyli służbę przed wprowadzeniem nowych stopni policyjnych. Na wystąpienie RPO[771] Podsekretarz Stanu w MSWiA podtrzymał dotychczasowe stanowisko, stwierdzając, iż stan prawny obecnie obowiązujący nie pozwala na mianowanie wskazanej grupy funkcjonariuszy[772].

b. Funkcjonariuszy pożarnictwa

Rzecznik otrzymuje liczne skargi od byłych funkcjonariuszy pożarnictwa, którzy zgodnie z wymogami art. 129 ustawy z dnia 24.VIII.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej[773] stali się strażakami PSP z zachowaniem ciągłości służby. Piszący podnoszą, że od początku obowiązywania ustawy o PSP osoby, które były funkcjonariuszami pożarnictwa, wyraziły pisemną zgodę gotowości podjęcia służby w PSP i spełniały warunki określone w art. 60 ustawy, nabywały prawo do zaopatrzenia emerytalnego wynikającego z ustawy z dnia 18.II.1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin. Jednakże w art. 129 ust. 6 ustawy o PSP czas posiadania statusu strażaków niepowołanych lub niemianowanych na stanowiska służbowe w PSP został ograniczony do 30.VI.1998 r. Z listów wynika, że Komendant Główny PSP od stycznia 1997 r. wznowił proces zwalniania ze służby w PSP tych, którzy nabyli prawo do zaopatrzenia emerytalnego. Mimo spełnienia, zdaniem piszących, warunków ustawowych Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA odmawia przyznania świadczeń dla tej grupy. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika o zbadanie i rozstrzygnięcie problemu[774], Podsekretarz Stanu w MSWiA zajął stanowisko, iż

---

[770] Zob. Sprawozdanie RPO ... , str. 317–318.
[771] RPO/237785/97/IX z 3.VI.1997 r.
[772] W piśmie z dnia 18.VIII.1997 r.
[773] Dz.U. Nr 88, poz. 400 ze zm.; dalej jako ustawa o PSP
[774] RPO/266651/98/IX z 2.II.1998 r.

przepisy ustawy z 18.II.1994 r. mają bezwzględne pierwszeństwo przy załatwianiu spraw związanych z problematyką emerytalno-rentową przed kontrowersyjną regulacją zawartą w art. 129 ustawy o PSP, wobec czego zainteresowanej grupie osób uprawnienia do policyjnego zaopatrzenia emerytalnego nie przysługują. Dlatego też wnioskodawcom wydawane są decyzje odmowne, które otwierają drogę do sądowej kontroli ich zasadności. Rzecznik nadal bada omówiony problem.

c. Funkcjonariuszy Służby Więziennej

Od połowy 1996 r. Rzecznik otrzymuje listy od emerytów – byłych funkcjonariuszy Służby Więziennej, którzy uważają, że wskutek wejścia w życie ustawy z dnia 26.IV.1996 r. o Służbie Więziennej[775] i związanej z tym zmiany siatki płac naruszone zostało ich prawo do waloryzacji świadczeń. Zdaniem skarżących w wyniku reorganizacji struktur Służby Więziennej nastąpiła zarazem zmiana tabeli stanowisk i przypisanych do nich wynagrodzeń zasadniczych, w większości przez podwyższenie dotychczasowych stawek wynagrodzenia. Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości[776] stwierdził, iż jego zdaniem – o ile na podstawie zarządzenia Nr 48/96/CZSW Ministra Sprawiedliwości z dnia 18.IX.1996 r. przeprowadzono podwyżki uposażeń funkcjonariuszy Służby Więziennej zajmujących stanowiska nietypowe, a byli funkcjonariusze, obecnie emeryci i renciści, zajmowali w przeszłości analogicznie zaszeregowane stanowiska – to istnieje podstawa do przeprowadzenia waloryzacji ich emerytur i rent na podstawie art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

W odpowiedzi[777] Minister Sprawiedliwości stwierdził, że prawdopodobnie powodem wysuwanych przez osoby zainteresowane wątpliwości jest utożsamianie pojęcia „analogicznie zaszeregowane stanowiska" z pojęciem „stanowiska analogiczne". Zgodnie z brzmieniem art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 18.II.1994 r. ustawodawca uzależnił wzrost świadczeń emerytalno-rentowych od wzrostu uposażeń funkcjonariuszy pozostających w służbie i zajmujących analogicznie zaszeregowane stanowiska, a nie od wzrostu uposażeń na analogicznych stanowiskach. W myśl § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13.VII.1994 r. w sprawie szczegółowych zasad waloryzacji emerytur i rent funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz ich rodzin stanowiskami analogicznie zaszeregowanymi jak stanowiska zajmowane przez

[775] Dz.U. Nr 61, poz. 283.
[776] RPO/235314/97/IX z 2.IX.1997 r.
[777] Z dnia 22.X.1997 r.

funkcjonariuszy zwolnionych ze służby, są stanowiska zaszeregowane w dniu zwolnienia według takich samych stawek uposażenia zasadniczego. W tej sytuacji Rzecznik wyczerpał możliwości działania.

d. Zasiłki pielęgnacyjne

W listach kierowanych do Rzecznika emeryci i renciści resortu spraw wewnętrznych wskazują na nieprawidłową wykładnię przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 16.I.1995 r. w sprawie zasad orzekania o inwalidztwie funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, emerytów i rencistów policyjnych, trybu postępowania i właściwości komisji lekarskich w tych sprawach, sposobu przeprowadzania kontrolnych badań lekarskich oraz wzywania inwalidów na te badania[778]. Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA uznaje, że – ponieważ w § 6 pkt 5 rozporządzenia mowa jest o obowiązku ustalenia przy orzekaniu o inwalidztwie funkcjonariusza, czy inwalida wymaga stałej opieki drugiej osoby – dla przyznania dodatku pielęgnacyjnego nie wystarcza zaliczenie danej osoby do I grupy inwalidów, ale konieczne jest ponadto ustalenie, iż inwalida ten wymaga opieki drugiej osoby. W ocenie RPO taka wykładnia jest sprzeczna z art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 14.XII.1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, który jednoznacznie stwierdza, że „dodatek pielęgnacyjny przysługuje osobie uprawnionej do emerytury lub renty, jeżeli osoba taka zaliczona została do I (pierwszej) grupy inwalidów albo ukończyła 75 lat życia".

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika[779] w tej sprawie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wyjaśnił, że ustawa z dnia 18.II.1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, UOP, SG, PSP i SW oraz ich rodzin określa (w art. 34 ust. 1 pkt 4), że w celu ustalenia okoliczności mających wpływ na prawo do świadczeń pieniężnych z tytułu zaopatrzenia emerytalnego lub ich wysokość organ emerytalny może kierować funkcjonariuszy do komisji lekarskich w celu stwierdzenia stopnia niezdolności do pracy i służby oraz konieczności zapewnienia opieki innej osoby. Stąd też w § 6 ust. 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 16.I.1995 r. wprowadzony został wymóg, aby komisje lekarskie orzekając o inwalidztwie ustalały, czy inwalida wymaga stałej opieki osoby drugiej

[778] Dz.U. Nr 8, poz. 44.
[779] RPO/269178/98/IX z 25.III.1998 r.

przy wykonywaniu podstawowych czynności życiowych. W konsekwencji występują dwie kategorie osób zaliczonych do I grupy inwalidów – wymagających opieki i tych, którzy tej opieki nie potrzebują. Jak stwierdził Minister, pomimo jednakowej zasady ustalania prawa do dodatku pielęgnacyjnego i jego wysokości, powołane akty prawne w sposób zasadniczy różnicują zakres podmiotowy uprawnionych do tego świadczenia w przypadku orzeczenia I grupy inwalidzkiej.

E. Sprawy mieszkaniowe żołnierzy i funkcjonariuszy oraz ich rodzin

a. Mieszkania policyjne

Do Rzecznika zwróciła się jedna z organizacji terenowych związku zawodowego policjantów kwestionując legalność zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15.X.1997 r. w sprawie warunków najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach będących własnością Skarbu Państwa, pozostających w zarządzie Policji oraz zasad obliczania czynszu najmu za te lokale[780]. Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[781] zwracając uwagę, iż podstawą wydania zarządzenia jest art. 97 ust. 2 ustawy z dnia 6.IV.1990 r. o Policji, który upoważnia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do określenia w porozumieniu z Prezesem Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz Ministrem Finansów warunków najmu lokali znajdujących się w budynkach będących własnością Skarbu Państwa, pozostających w zarządzie jednostek organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych, a także zasad obliczania czynszu najmu za te lokale. Tak więc problematyka wskazana w upoważnieniu została poddana szczególnej regulacji prawnej, właściwej ze względu na specyfikę służby funkcjonariuszy Policji. Tymczasem z przepisów zarządzenia wynika, że do najmu omawianych lokali oraz do obliczania za nie czynszu stosuje się przepisy ustawy o najmie. Formalnie rzecz biorąc takie wykonanie upoważnienia ustawowego nie wykracza poza jego granice. Jednak z art. 2 ust. 2 ustawy o najmie wynika, iż do lokali będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przepisy tej ustawy stosuje

[780] M.P. Nr 78, poz. 746.
[781] RPO/271257/98/V z 24.III.1998 r.

się jedynie subsydiarnie, a więc wówczas, gdy przepisy odrębne dotyczące tych lokali nie stanowią inaczej. Gdyby ustawodawca zamierzał poddać warunki najmu lokali ogólnym regułom określonym w ustawie o najmie, uczyniłby to zapewne poprzez uchylenie art. 97 ust. 2 ustawy o Policji. Ustawodawca nie zrobił tego jednak, stąd też powstaje wątpliwość co do zgodności w tym zakresie przepisów zarządzenia z art. 2 ust. 2 ustawy o najmie. Natomiast w zakresie zasad obliczania czynszu odesłanie do ustawy o najmie oznacza, iż czynsz ten jest ustalany zgodnie z przepisami o czynszu regulowanym, a więc także z uwzględnieniem zarządzeń wojewodów i uchwał rad gmin. W istocie więc odesłanie zawarte w zarządzeniu można odczytać jako przekazanie w określonym zakresie kompetencji wskazanym powyżej organom. W świetle art. 92 ust. 2 Konstytucji organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji innemu organowi. W odpowiedzi z dnia 30.IV.1998 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji stwierdził, że nie ma kolizji między unormowaniami ustawowymi a postanowieniami zarządzenia, ponieważ oba akty nie zawierają przepisów wykluczających wprost stosowanie zapisów drugiego aktu, a z faktu, iż do najmu lokali resortowych stosuje się przepisy ogólne nie można wyprowadzać wniosku o sprzeczności przedmiotowych przepisów. Również dopuszczenia stosowania przepisów ogólnych w zakresie obliczania czynszu najmu nie należy utożsamiać ze scedowaniem ustawowych uprawnień Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na inne organy, tj. wojewodę bądź radę gminy. Należy mieć na względzie, jak napisał Minister, postanowienia art. 20 ust. 3 oraz art. 21 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych, które wskazują proceduralne zasady obliczania czynszu najmu. Natomiast wojewoda oraz rada gminy w zakresie swoich kompetencji określają jedynie wskaźnik przeliczeniowy oraz zróżnicowanie stawek czynszu.

Rzecznik występował także do Komendanta Głównego Policji w sprawie pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe przyznawanej funkcjonariuszom Policji oraz policyjnym emerytom i rencistom[782]. Dotychczasowe przepisy wykonawcze utraciły bowiem swoją moc na podstawie art. 10 ustawy z dnia 21.VII.1995 r. o zmianie ustaw o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw[783] i nie zostały zastąpione przez nowe przepisy. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika

[782] RPO/241470/97/IX z 16.V.1997 r.
[783] Dz.U. Nr 104, poz. 515.

Komendant Główny Policji poinformował[784], że reforma centrum administracyjno-gospodarczego rządu oraz organizowanie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji spowodowały przedłużenie czasu prac legislacyjnych mających na celu kompleksowe uregulowanie w przepisach wykonawczych problematyki mieszkaniowej, w tym także pomocy finansowej udzielanej policjantom na budownictwo mieszkaniowe. Komendant powiadomił też Rzecznika, iż został już opracowany stosowny projekt zarządzenia w tej sprawie.

b. Mieszkania Służby Więziennej

Z napływających skarg mieszkańców lokali pozostających w administracji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej wynikało, że skarżący nigdy nie byli funkcjonariuszami Służby Więziennej, zaś lokale zajmują na podstawie wydanych w przeszłości umów najmu. Osoby te na podstawie zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20.IX.1996 r. w sprawie określenia wysokości czynszu najmu lokali mieszkalnych będących w administracji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej oraz rodzaju opłat dodatkowych, a także zasad zwrotu różnicy w opłatach czynszowych za inne lokale mieszkalne, za które funkcjonariusze są obowiązani opłacać czynsz[785] zostały obciążone – w stosunku do funkcjonariuszy Służby Więziennej – podwójną wysokością czynszu najmu. W odpowiedzi na wystąpienie RPO w tej sprawie[786] Minister Sprawiedliwości powiadomił[787], że chociaż nie podziela poglądów Rzecznika, iż sprawa czynszu dla osób, które nigdy nie były funkcjonariuszami Służby Więziennej nie powinna być regulowana przepisami resortowymi, to jednak w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej zostały podjęte prace nad zmianą zarządzenia. Zapowiadane przez Ministra zmiany nie zostały jednak wdrożone, pomimo upływu kilku miesięcy. Dlatego też Rzecznik złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 95 ust. 2 ustawy z dnia 26.IV.1996 r. o Służbie Więziennej, stanowiącego podstawę do wydania omawianego zarządzenia, z zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadą równości[788]. W uzasadnieniu wniosku Rzecznik stwierdził, że najemcy zajmujący lokale na ogólnych zasadach zostali bez uzasadnionych prawem przyczyn podzieleni w zakresie wysokości płaconego czynszu na dwie grupy: jedną opłacają-

[784] Pismo z dnia 28.VII.1997 r.
[785] Dz.Urz. Min. Sprawiedliwości Nr 5, poz. 34.
[786] RPO/234309/97/V z 4.VI.1997 r.
[787] Pismo z dnia 13.VIII.1997 r.
[788] RPO/234309/97/V z dnia 17.II.1998 r.

cą czynsz w wysokości czynszu regulowanego i drugą – opłacającą czynsz w wysokości ustalonej przez Ministra Sprawiedliwości. Wniosek oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

c. Mieszkania żołnierzy

Wśród spraw mieszkaniowych związanych z obowiązywaniem ustawy z dnia 22.VI.1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej[789] do Rzecznika wpływają m. in. skargi od osób, które po orzeczeniu przez sąd rozwodu nie mogą doprowadzić do rozkwaterowania byłego małżonka (posiadającego najczęściej prawo do kwatery wojskowej), który utrudnia zamieszkiwanie we wspólnie zajmowanym lokalu. Rzecznik wystąpił do Ministra Obrony Narodowej[790] zwracając uwagę, że opisany stan rzeczy jest przede wszystkim wynikiem wadliwych regulacji prawnych. Ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP nie zawiera żadnych przepisów, których zastosowanie mogłoby doprowadzić do usunięcia z kwatery uciążliwego rozwiedzionego małżonka. W szczególności brak jest w takim przypadku podstawy prawnej do wydania przez organ Wojskowej Agencji Mieszkaniowej decyzji administracyjnej o rozkwaterowaniu. Nie istnieje także materialnoprawna podstawa żądania orzeczenia przez sąd powszechny eksmisji byłego współmałżonka z zajmowanego lokalu. Odpowiadając na wystąpienie Minister Obrony Narodowej uznał[791], że obecny stan prawny jest wynikiem zamierzonego działania ustawodawcy, uwzględniającego potrzebę zachowania przez organy wojskowe neutralności w odniesieniu do spraw wiążących się ze sferą życia osobistego człowieka. Jednocześnie jednak Minister wyraził pogląd, iż przygotowywana nowelizacja ustawy o najmie lokali, którą w sprawach nieuregulowanych w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP będzie stosować się do mieszkań wojskowych, rozwiąże problem, bowiem zawiera przepis, według którego współnajemca będzie mógł wytoczyć powództwo o nakazanie przez sąd eksmisji rozwiedzionego małżonka lub innego współnajemcy tego samego lokalu, jeżeli ten swoim rażąco nagannym postępowaniem uniemożliwia wspólne zamieszkiwanie. Przepis taki rzeczywiście został wprowadzony do ustawy o najmie (art. 33 ust. 3 ustawy), jednak wątpliwe jest jego zastosowanie w sytuacji, gdy przydział kwatery wojskowej następuje na podstawie decyzji administracyjnej. Ponadto legitymacja do wniesienia powództwa przysługuje jedynie współnajem-

[789] Dz.U. Nr 86, poz. 433 ze zm.
[790] RPO/243868/97/V z 20.VI.1997 r.
[791] Pismo z dnia 14.VIII.1997 r.

cy lokalu. Współnajemcą takim nie jest zaś współmałżonek osoby, która otrzymała przydział lokalu od organów kwaterunkowych wojska. Okoliczności te przesądzają o tym, że sprawa ta będzie w dalszym ciągu przedmiotem działań Rzecznika.

Rzecznik wystąpił również do Ministra Obrony Narodowej w sprawie zagrożenia praw obywatelskich, jakie może w praktyce wywołać stosowanie przez dyrektorów oddziałów terenowych Wojskowej Agencji Mieszkaniowej przepisu art. 42 ust. 4 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP[792]. W świetle tego przepisu po uprawomocnieniu się decyzji o zwolnieniu kwatery lub po upływie terminu wypowiedzenia umowy najmu dyrektor oddziału zarządza przymusowe przekwaterowanie zobowiązanego, jeśli nie zwolnił on lokalu. Drugie ze wskazanych rozwiązań rodzi poważne zastrzeżenia co do istnienia podstaw do wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie postępowania egzekucyjnego. W myśl bowiem wskazanej regulacji dyrektor oddziału terenowego Agencji nie wydaje żadnego aktu indywidualnego konkretyzującego obowiązek opróżnienia lokalu. Podstawę do wszczęcia egzekucji stanowi sam fakt upływu terminu wypowiedzenia umowy najmu. Dlatego też, w ocenie Rzecznika, omawiana regulacja prawna jest wadliwa, a ponadto nie zapewnia osobom zainteresowanym właściwej ochrony prawnej. Po ponownym wystąpieniu w tej sprawie (ze względu na brak odpowiedzi)[793] Minister Obrony Narodowej wyraził pogląd[794], że jeśli obywatel uważa, że w jego przypadku przesłanki warunkujące wypowiedzenie umowy najmu nie zachodzą, może wystąpić do sądu powszechnego. Brak takiej reakcji ze strony zainteresowanego może sugerować, że nie kwestionuje on zasadności poczynań organu Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Jednocześnie jednak Minister zapewnił, iż podniesiony przez Rzecznika problem zostanie uwzględniony przy okazji nowelizacji przepisów wykonawczych do ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Jednak – zdaniem Rzecznika – w tej sprawie zmian wymaga przede wszystkim regulacja zawarta w samej ustawie. Rzecznik podejmie więc dalsze działania w omawianej sprawie.

Rzecznik złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek[795] o stwierdzenie niezgodności art. 131 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21.XI.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP[796] w zakresie, w jakim wyłącza

---

[792] RPO/254386/97/V z 21.VIII.1997 r.
[793] Z dnia 13.I.1998 r.
[794] Pismo z lutego 1998 r.
[795] RPO/191503/97/V z 30.X.1997 r.
[796] Dz.U. z 1992 r. Nr 4, poz. 16 ze zm.

on żołnierzy uznanych za jedynych żywicieli rodzin oraz żołnierzy samotnych w okresie odbywania przez nich czynnej służby wojskowej (z wyjątkiem służby nadterminowej i okresowej), będących właścicielami lokali mieszkalnych, z możliwości uzyskania świadczenia na pokrycie należności i opłat za zajmowane mieszkanie. Uzasadniając wniosek Rzecznik zwrócił uwagę, że wspomniana ustawa przewiduje pokrywanie należności mieszkaniowych żołnierzy posiadających prawo do lokalu w ramach stosunku najmu, spółdzielczego prawa do lokalu bądź innego cywilnoprawnego stosunku, nie przewiduje natomiast pokrywania wspomnianych należności, jeśli żołnierz jest właścicielem lokalu. Przyjęta w ustawie zasada może w skrajnym przypadku doprowadzić do tego, iż żołnierze ci w trakcie wykonywania obowiązku służby wojskowej zostaną pozbawieni przysługującego im prawa do lokalu. Ponieważ zaś prawna forma przysługującego żołnierzowi prawa do lokalu mieszkalnego nie ma znaczenia z punktu widzenia prawa do świadczenia polegającego na pokrywaniu należności mieszkaniowych, stąd doszło w tym zakresie do naruszenia zasady równości i sprawiedliwości społecznej. W dniu 6.V.1998 r. Trybunał powołując się na konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa, na tle własnego orzecznictwa interpretującego te zasady, w całości uwzględnił wniosek RPO[797].

W związku ze skargami dotyczącymi sprzedaży lokali na rzecz żołnierzy zawodowych Rzecznik stwierdził, że rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 7.III.1996 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu sprzedaży osobnych kwater stałych[798] zawiera dodatkowe, nieznane ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, wyłączenia lokali ze sprzedaży. W wystąpieniu do Ministra Obrony Narodowej[799] Rzecznik zwrócił uwagę, że § 2 ust. 2 powołanego rozporządzenia, zawierający dodatkowe wyłączenia lokali ze sprzedaży, wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego, które uprawniało Ministra jedynie do określenia zasad i trybu sprzedaży osobnych kwater stałych. W odpowiedzi na wystąpienie Minister stwierdził[800], że kwestionowany przez Rzecznika przepis należy traktować jako swoistą wskazówkę dla organów Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, mającą na celu ujednolicenie praktyki w skali kraju i że przepis ten nie ogranicza zbywania kwater na rzecz osób uprawnionych. Decyzje w tym zakresie należą do dyrekto-

[797] Sygn. akt K.37/97.
[798] Dz.U. Nr 32, poz. 141.
[799] Z dnia 26.I.1998 r. – RPO/253237/98/V.
[800] Pismo z dnia 17.III.1998 r.

rów oddziałów terenowych Agencji. Ponieważ odpowiedź nie wyjaśnia istoty problemu, RPO rozważa możliwość dalszych działań w sprawie.

W związku ze skargami indywidualnymi Rzecznik podjął sprawę stwierdzania nieważności decyzji administracyjnych w sprawie przyznania żołnierzom bezzwrotnej pomocy finansowej, wydawanych pod rządami ustawy z dnia 20.V.1976 r. o zakwaterowaniu sił zbrojnych[801]. Obecnie pomoc taka jest ekwiwalentem pieniężnym za rezygnację z kwatery, wypłacanym na podstawie umowy cywilnoprawnej. żaden jednak przepis obowiązującej ustawy z 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP nie wyłączył wynikającego z art. 157 § 2 Kpa uprawnienia obywatela do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności wydanej w przeszłości ostatecznej decyzji administracyjnej dotyczącej pomocy finansowej w formie bezzwrotnej. Tymczasem w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Prezes Wojskowej Agencji Mieszkaniowej wyraził pogląd, że taka decyzja nie może podlegać ocenie organów administracji i być przez nie wzruszona z przyczyn wskazanych w Kpa. O ocenę prawidłowości tego stanowiska Rzecznik zwrócił się do Ministra Obrony Narodowej[802].

---

[801] Tekst jedn. Dz.U. z 1992 r., Nr 5, poz. 19 ze zm.
[802] RPO/261184/98/V z 8.IV.1998 r.

20. Ochrona praw osób pozbawionych wolności

A. Uwagi ogólne

W pierwszym kwartale 1998 r. zostało zakończone w Biurze RPO opracowanie materiałów do części III publikacji „Stan i węzłowe problemy polskiego więziennictwa"[803]. Wszystkie tomy publikacji składają się na kompleksową diagnozę sytuacji więziennictwa i są próbą jego oceny na tle standardów europejskich i zasad wypracowanych przez współczesną penitencjarystykę. Część III publikacji przedstawia m.in. problemy tymczasowego aresztowania, wykonywania długoterminowych kar pozbawienia wolności, wykonywania pozbawienia wolności wobec recydywistów, problemy zdrowotne i odwykowe osób pozbawionych wolności, świadczenie pomocy postpenitencjarnej, stan sądowej kurateli dla dorosłych, aspekty penitencjarne działań na rzecz ofiary przestępstwa. W wielu przypadkach treść opracowań spełniała jednocześnie rolę obszernego materiału źródłowego dla wystąpień generalnych Rzecznika.

Na stan poszanowania praw osób pozbawionych wolności ma wpływ stopień zaludnienia więzień. W 1997 r. średnia liczba osób pozbawionych wolności wynosiła 57 705, a w 1996 r. – 58 844. Ten nieznaczny spadek liczby osób przebywających w aresztach śledczych i zakładach karnych nie wpłynął zasadniczo na poprawę warunków socjalno-bytowych osadzonych. Ustalone w rozporządzeniach Ministra Sprawiedliwości normy powierzchni przypadające na jednego osadzonego są niskie, co staje się szczególnie odczuwalne przy znacznym zużyciu obiektów więziennych, które w blisko 100 jednostkach penitencjarnych wymagają gruntownych remontów lub modernizacji. Na przełomie 1997 i 1998 roku przejawiła się tendencja wzrostu stanu populacji więziennej. Na dzień 27.02.1998 r. przebywało w aresztach śledczych i zakładach karnych 59 671 osób.

---

[803] Biuletyn RPO – Materiały nr 34, W-wa 1998 r.

Ogółem w okresie, którego dotyczy informacja rozpatrzono 2.710 skarg, nadesłanych do Biura RPO lub zebranych w trakcie wizytacji.

Najczęściej przedmiotem skarg były:

	Liczba	%
zła opieka medyczna	782	28,9
złe traktowanie	585	21,6
odmowa przepustki, warunkowego zwolnienia, udzielenia przerwy w odbywaniu kary	307	11,3
złe warunki bytowe	133	4,9
osadzenie w jednostce odległej od miejsca zamieszkania	134	4,9

Wymienione rodzaje skarg stanowiły w 1997 r. 71,6%, a więc prawie 3/4 wszystkich załatwionych skarg.

Okolicznością, która może zmniejszyć stan zaludnienia więzień jest efektywne funkcjonowanie środków karnych niezwiązanych z pozbawieniem wolności. Wymaga to m.in. poprawy działania sądowej kurateli dla dorosłych. Warunkiem usprawnienia jej funkcjonowania jest przyśpieszenie zmiany kurateli na zawodowo-społeczną, zwiększenie liczby kuratorów oraz modyfikacja systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego, na co Rzecznik wskazał w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości z dnia 23.III.1998 r.[804]. W odpowiedzi[805] przekazane zostały informacje o działaniach resortu na rzecz upowszechniania zawodowo-społecznego modelu kurateli, podwyższania kwalifikacji kuratorów i poprawy ich statusu materialnego. W ocenie Ministra 1999 rok powinien przynieść zasadnicze pozytywne zmiany w sytuacji kuratorów sądowych.

B. Warunki bytowe osadzonych

W końcu 1997 r. funkcjonowało 196 jednostek penitencjarnych. Od ponad 10 lat wznoszony jest tylko jeden obiekt więzienny – w Radomiu, z przeznaczeniem dla 800 osadzonych. Jego oddanie do eksploatacji przewidziane jest na 1998 r.[806]

---

[804] RPO/252900/97/VII.

[805] Z dnia 16.IV.1998 r.

[806] Informacja statystyczna CZSW o tymczasowo aresztowanych, skazanych i ukaranych za grudzień 1997 r., s. 4–12.

W 1997 r. podstawowa stawka żywieniowa w jednostkach penitencjarnych wynosiła 3,95 zł. Koszt miesięcznego wyżywienia jednego skazanego wyniósł w tym czasie 108 zł. Na odzież, obuwie, pościel i środki higieny osobistej przeznaczono 16 zł miesięcznie, na leki zaś – 8 zł. Poza wydatkami na leki każda z tych kwot – uwzględniając wskaźnik inflacji sredniorocznej w 1997 r. (14,9%) – była niższa niż w 1996 r.[807]

Systematyczne od wielu lat niedofinansowanie więziennictwa zmusza do odstępowania od wielu niezbędnych remontów i modernizacji, a w konsekwencji powoduje szybką degradację obiektów więziennych. Administracje więzienne przeprowadzają ze skromnych środków finansowych zamiast gruntownych modernizacji budynków i budowli, jedynie ich remonty bieżące. W efekcie w wielu przypadkach po krótkotrwałej naprawie następuje powrót do stanu wyjściowego. Z taką sytuacją zetknięto się np. ostatnio w Zakładzie Karnym w Tarnowie[808].

Ustalenia dokonane w Centralnym Zarządzie SW świadczą o tym, że aby zapewnić więźniom warunki bytu zgodne ze standardami europejskimi należy (uwzględniając stan na koniec 1997 r.) przeprowadzić remonty budynków w 84 jednostkach, kotłowni w 40 jednostkach, kuchni w 29 jednostkach oraz objąć remontami 3 szpitale. Wymiany wymaga sieć ciepłownicza w 32 jednostkach, wodno-kanalizacyjna w 23 jednostkach oraz sieć energetyczna i teletechniczna w 17 jednostkach. W 10 jednostkach występuje potrzeba zapewnienia właściwego ujęcia wody i urządzenia odpowiednich oczyszczalni ścieków.

Nadal trzy areszty śledcze: w Piotrkowie Trybunalskim (330 miejsc), w Radomiu (285 miejsc) i w Suwałkach (118 miejsc) nie mają skanalizowanych cel.

W budynkach zakwaterowania więźniów wielokrotnie występuje nieszczelność okien i wadliwe funkcjonowanie instalacji grzewczej, zły stan urządzeń sanitarnych, niedostateczny dopływ światła do cel, gdyż okna są zbyt małe, zawilgocenie cel, brak należycie zabudowanych kącików sanitarnych, wyeksploatowanie sprzętu kwaterunkowego oraz wysokie zużycie kocy, pościeli i ręczników.

Znaczne różnice między warunkami bytowymi w poszczególnych jednostkach powodują, że stopień dolegliwości izolacji więziennej jest w dużej mierze odmienny. Należy jednocześnie zaznaczyć, iż dolegliwości wynikające ze stanu obiektów więziennych dotykają w znacznym stopniu również funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej.

---

[807] Zob. Sprawozdanie RPO ... , str. 327.
[808] RPO/271149/98/VII.

Z napływających do Rzecznika skarg jednoznacznie wynika, iż administracja penitencjarna napotyka na duże trudności w realizacji ustawy z dnia 9.XI.1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych[809] oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości[810]. Największe problemy odnoszą się do możliwości osadzania niepalących więźniów w odrębnych celach mieszkalnych aresztów śledczych i zakładów karnych typu zamkniętego.

C. Ochrona zdrowia

Kolejny już rok wśród skarg kierowanych do Rzecznika przez osoby pozbawione wolności dominują zarzuty dotyczące sprawowanej w jednostkach penitencjarnych opieki medycznej. W 1997 r. stanowiły one 29 % ogółu rozpatrzonych skarg. Autorami znacznej ich części byli tymczasowo aresztowani, którzy często negowali możliwości leczenia się w warunkach więziennych.

Spośród nadsyłanych do Rzecznika skarg na opiekę medyczną podejmowanych jest około 80 %. Te, które tego wymagają, są na zlecenie Biura Rzecznika badane przez specjalistów z powszechnej służby zdrowia. Ze spraw podjętych uznano za choćby częściowo zasadne niecałe 3,5 %.

Lekarze więzienni przyznają, że przebywanie w warunkach więziennych może u wielu osadzonych pogłębiać proces degradacji zdrowotnej, któremu nie jest w stanie zapobiec opieka medyczna, jaką zapewnia więzienna służba zdrowia. Podkreśla się zwłaszcza negatywny wpływ stresu spowodowanego izolacją i pogłębionego brakiem konstruktywnego zajęcia dla osadzonych, a także akcentuje znaczenie warunków sanitarnych i lokalowych w jednostkach penitencjarnych (wieloosobowe cele, niezabudowane kąciki sanitarne, dostęp tylko do zimnej wody w celi, kąpiel raz w tygodniu, nałogowe palenie tytoniu przez większość osadzonych).

W wielu zakładach karnych realizuje się planowe i konsekwentne przedsięwzięcia w celu leczenia skazanych uzależnionych od alkoholu lub środków odurzających. Szczególnie cenna jest – prowadzona na terenie zakładów lub w bliskiej od nich odległości – działalność grup AA

---

[809] Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55.
[810] Dz.U. z 1996 r. Nr 140, poz. 658.

i klubów abstynenta. Systematyczną pracę odwykową wykonuje się również w wyodrębnionych oddziałach dla osób uzależnionych, które wymagają stosowania szczególnych środków leczniczo-wychowawczych. W 1997 r. średnio przebywało w takich oddziałach 569 skazanych. Rozwój działalności odwykowej w niezbędnej skali jest jednak sparaliżowany przez drastyczny brak środków finansowych. Potrzeby wskazują, iż należy podwoić liczbę oddziałów odwykowych, wydatnie zwiększyć liczbę terapeutów pracujących poza takimi oddziałami oraz przeszkolić wychowawców w zakresie diagnozowania uzależnień. Poważny problem stanowi też częsty jeszcze brak kontynuacji leczenia odwykowego po zwolnieniu z zakładów karnych[811].

Funkcjonowanie jedynego w Polsce oddziału rehabilitacji ociemniałych w Zakładzie Karnym w Bydgoszczy-Fordonie było przedmiotem wystąpienia Rzecznika, jakie w dniu 19.III.1997 r. skierował do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej[812]. W dniu 8.V.1997 r. Dyrektor poinformował Rzecznika o działaniach, jakie podjęte zostały i są zaplanowane w najbliższym czasie dla poprawy warunków funkcjonowania oddziału rehabilitacji ociemniałych. Wykonane do tej pory przez administrację więzienną prace wpłynęły na zmniejszenie liczby skarg kierowanych do Rzecznika z tej placówki.

Od dłuższego czasu występują problemy wynikłe z tego, że placówki powszechnej służby zdrowia żądają niekiedy opłat za świadczone przez siebie usługi w postaci różnych badań specjalistycznych. Więziennictwo najczęściej nie dysponuje na ten cel pieniędzmi, a nieporozumienia na tym tle mogłyby być wyeliminowane, gdyby zostało wydane na podstawie art. 212 § 4 Kkw rozporządzenie Ministrów Sprawiedliwości oraz Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie udzielania przez zakłady opieki zdrowotnej świadczeń dla osób pozbawionych wolności. Ustawa wprowadzająca § 4 do art. 212 Kkw weszła w życie 20.XI.1995 r.[813] Mimo upływu dwóch i pół roku nie zdołano jednak wydać tego aktu wykonawczego. Wnioski krytyczne można również odnieść do niewydania przewidzianego w § 5 art. 212 Kkw wspólnego rozporządzenia Ministrów Sprawiedliwości oraz Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie współpracy placówek tych resortów przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych osobom pozbawionym wolno-

---

[811] Pełna ocena problemów zdrowotnych i odwykowych osób pozbawionych wolności jest przedstawiona w III części publikacji „Stan i węzłowe problemy polskiego więziennictwa", Biuletyn RPO – Mat. nr 34.

[812] RPO/238880/97/VII, zob. szerzej Sprawozdanie RPO ... , str. 331.

[813] Dz.U. Nr 85, poz. 475.

ści. Wykonanie wskazanych delegacji ustawowych było przedmiotem odrębnych wystąpień Rzecznika w dniu 7.IV.1997 r. do obu właściwych ministrów[814]. W odpowiedziach – udzielonych przez Podsekretarzy Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości (z dnia 19.V.1997 r.) oraz w Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej (z dnia 3.VI.1997 r.) – powiadomiono, że prace nad projektami rozporządzeń znajdują się w końcowej fazie, jednak – jak do tej pory – nie zostały one zakończone. Można mieć wątpliwości, czy do czasu wejścia w życie nowego Kkw z 1997 r. wskazane rozporządzenia wykonawcze do obecnie obowiązującego Kodeksu zostaną wprowadzone do praktyki.

D. Resocjalizacja skazanych

W ramach działań Rzecznika podejmowano badania, które miały odpowiedzieć na pytanie, jakie możliwości mają wychowawcy i psychologowie więzienni w zakresie podejmowania przedsięwzięć resocjalizacyjnych. Wyniki badań zostały przedstawione w wystąpieniach Rzecznika do Ministra Sprawiedliwości (w sprawie psychologów więziennych z 24.IX.1996 r.[815] oraz w sprawie wychowawców w jednostkach penitencjarnych z 3.IV.1997 r.[816]). W udzielonej już w obecnym okresie sprawozdawczym odpowiedzi na to drugie wystąpienie Minister, w piśmie z 23.VII.1997 r., podzielił opinię Rzecznika o potrzebie zwiększenia liczby wychowawców w proporcji do liczby osadzonych i poinformował, że od roku przygotowany jest projekt nowych przepisów normujących organizację i zasady pracy penitencjarnej, których wydanie wstrzymano ze względu na bliski termin wejścia w życie nowych kodyfikacji karnych. Minister przedstawił też działania podejmowane dla podwyższenia poziomu kompetencji kadry wychowawców, przyznając jednocześnie, że stosunkowo mało absolwentów wyższych uczelni o przygotowaniu do pracy resocjalizacyjnej zgłasza się do pracy w Służbie Więziennej.

Potrzeby związane z oddziaływaniem resocjalizacyjnym na skazanych są bardzo duże. Przeprowadzone przez pracowników Biura Rzecznika badania wykazały, iż znaczna liczba więźniów uważa, że sądy skazały ich niesłusznie, bądź wymierzyły im zbyt surową karę (w grupie 215 badanych takiego zdania było 78 %). Z kolei z wypowiedzi zebra-

[814] RPO/241886/97/VII.
[815] RPO/224923/96/VII.
[816] RPO/241550/97/VII.

nych w innych grupach osób odbywających karę pozbawienia wolności wynika, że wysoki ich odsetek neguje istnienie pracy resocjalizacyjnej w zakładach karnych (w badanych grupach: 200 kobiet – 52 %, 100 młodocianych – 42 %, 106 skazanych na kary powyżej 10 lat pozbawienia wolności – 75 %, 200 dorosłych recydywistów – 81%).

Od początku lat dziewięćdziesiątych więziennictwo polskie pozbawione jest w dostatecznym zakresie tak istotnego środka oddziaływania penitencjarnego jak zatrudnienie. Według stanu na koniec lutego 1998 r. w jednostkach penitencjarnych zatrudniano odpłatnie 20,7 % osadzonych. Sytuacja ta znajduje też odbicie w licznych skargach kierowanych do Rzecznika, w których osadzeni wskazują przede wszystkim na skutki, jakie powoduje pozostawanie bez zatrudnienia (brak możliwości świadczenia pomocy rodzinie będącej w trudnej sytuacji materialnej, zakupu przedmiotów bieżącego użytku, przymusowa bezczynność w celi, pozbawienie możliwości odłożenia kwot potrzebnych po zwolnieniu z zakładu karnego).

W dniu 28.VIII.1997 r. Sejm uchwalił ustawę o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności[817]. Weszła ona w życie w dniu 1 stycznia 1998 r., jednak nie wydano do niej jak dotąd aktów wykonawczych, a zwłaszcza rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysokości składki na ubezpieczenie społeczne, jaką mają płacić podmioty zatrudniające więźniów.

E. Traktowanie osób pozbawionych wolności przez funkcjonariuszy

Ustalenia podejmowane w wyniku działań Rzecznika pozwalają stwierdzić, że w więziennictwie – generalnie rzecz biorąc – utrzymuje się atmosfera sprzyjająca właściwej pracy penitencjarnej. Poza przejściowymi i występującymi tylko w niektórych jednostkach przypadkami nie obserwuje się wrogości osadzonych w stosunku do Służby Więziennej.

Pomimo to skargi na niewłaściwe traktowanie osadzonych przez Służbę Więzienną stanowiły blisko 22 % ogółu rozpatrzonych skarg. Sporadycznie wysuwano w nadesłanej korespondencji zarzuty nadużycia siły fizycznej lub pobicia przez funkcjonariuszy. Przypadki te kierowane były do zbadania przez prokuraturę. Wszystkie kończyły

[817] Dz.U. Nr 123, poz. 777.

się odmową ścigania, bądź umorzeniem postępowania z powodu niestwierdzenia przestępstwa.

Tak jak w poprzednich latach, skargi na niewłaściwe traktowanie dotyczą przede wszystkim niesłusznego karania dyscyplinarnego, złego odnoszenia się oddziałowych lub wychowawców, dyskryminowania w zakresie przepustek i wniosków o warunkowe zwolnienie, odmowy zatrudnienia, uchybień przy przeszukiwaniu cel, niewłaściwego postępowania z korespondencją i depozytami, nieuzasadnionego przetransportowania lub odmowy przewiezienia do innej jednostki oraz braku należytej ochrony przed agresją współwięźniów.

W znacznej części tych przypadków (ok. 1/3) Rzecznik nie podejmował sprawy ustalając, że nie nastąpiło naruszenie prawa, gdyż chodziło o decyzję uznaniową odpowiednio uzasadnioną (np. dotyczącą przetransportowania, odmowy udzielenia przepustki), stwierdzając dopuszczalność tylko kontroli sądowej (np. zarzuty związane z ukaraniem dyscyplinarnym, wnioskowaniem o warunkowe zwolnienie) lub brak obiektywnych możliwości spełnienia żądań więźnia (np. skierowania do zatrudnienia).

W grupie spraw podjętych za chociażby częściowo słuszne uznano ok. 5 % skarg. Były to najczęściej uchybienia polegające na użyciu formy „ty" przy zwracaniu się do osadzonego, niezapewnieniu pobytu w celi dla niepalących, zagubieniu depozytu, niewłaściwym rozmieszczeniu w celach, braku działań związanych z udzieleniem pomocy postpenitencjarnej itp.

W lutym 1998 r. zetknięto się z nową, nie stosowaną dotychczas w tak znacznych rozmiarach, formą reakcji uczestników podkultury więziennej na próby ograniczenia przez administrację zakładu karnego zjawisk podkulturowych. Zastosowano metodę nękających skarg. Ponad 120 uczestników podkultury więziennej (tzw. „grypsujących"), w większości młodocianych, skierowało indywidualne skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich. Sformułowane przez nich zarzuty dotyczyły warunków socjalno-bytowych osadzenia, traktowania przez funkcjonariuszy, opieki medycznej oraz możliwości kontynuowania nauki w szkole przywięziennej. W żadnej ze skarg nie podejmowano natomiast problemów związanych z funkcjonowaniem podkultury na terenie zakładu karnego. Przeprowadzone w tej jednostce przez pracowników Biura Rzecznika czynności sprawdzające potwierdziły zasadność zarzutów odnoszących się do złego stanu cel mieszkalnych oraz pomieszczeń kuchni i łaźni, zagrzybionych i odpadających z tynku murów, braku sprawnego systemu wentylacyjnego, a więc proble-

mów, które może rozwiązać odkładana od wielu lat modernizacja zakładu. Z treścią podjętych ustaleń zapoznano Dyrektora Generalnego i Dyrektora Okręgowego SW.

W dniu 6.V.1998 r. Rzecznik poinformował Ministra Sprawiedliwości o wpływających do niego skargach tymczasowo aresztowanych na odmowy dyrektorów jednostek penitencjarnych zezwoleń na kontakty telefoniczne z rodzinami lub obrońcami, mimo wcześniejszej zgody na takie kontakty organów, do dyspozycji których osoby te pozostają[818]. W wystąpieniu Rzecznik wskazał, że w świetle przepisów Kodeksu karnego wykonawczego oraz Regulaminu wykonywania tymczasowego aresztowania brak jest podstaw do sformułowania kategorycznego zakazu korzystania przez tymczasowo aresztowanych z aparatu telefonicznego, a o ewentualnych ograniczeniach w tym zakresie powinien decydować sąd jako organ, do dyspozycji którego pozostaje tymczasowo aresztowany.

F. Zagrożenie ze strony współosadzonych

W 1997 r., wg danych Centralnego Zarządu SW, ujawniono w jednostkach penitencjarnych 50 przypadków zgwałceń lub znęcania się nad więźniami, których sprawcami było 129 współosadzonych. W tym samym okresie odnotowano na terenie aresztów śledczych i zakładów karnych 454 bójki i pobicia, w których uczestniczyło 790 osadzonych.

Ofiarami aktów przemocy są najczęściej osadzeni, których z różnych względów trzeba chronić przed agresją pozostałych więźniów. Skazani, których można zaliczyć do grupy „poszkodowanych", to z reguły osoby, które: popełniły przestępstwa uznawane według standardów więziennych za hańbiące, są biernymi homoseksualistami lub za takich zostały w więzieniu uznane, naraziły się uczestnikom podkultury więziennej, obciążyły kogoś w postępowaniu karnym swoimi zeznaniami, pracowały w organach ochrony porządku prawnego lub z nimi współpracowały, są życiowo słabe lub nieporadne. Do Rzecznika trafiają skargi niektórych poszkodowanych. Żalą się oni zarówno na wyrażaną w różnych formach agresję ze strony współwięźniów, jak i niejednokrotnie na brak należytych przedsięwzięć ochronnych, które powinna podejmować administracja penitencjarna. Występują też przypadki postępowań kar-

[818] RPO/269349/98/VII.

nych, które dowodzą, że czasem nie udaje się zapobiec nawet bardzo drastycznym formom agresji wobec współwięźniów.

W 1996 r. Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości o powołanie specjalnych oddziałów dla przestępców seksualnych, zwłaszcza pedofilów i gwałcicieli[819] i poddania ich tam leczeniu. Dodatkowym motywem była niska skuteczność kary pozbawienia wolności wobec takich sprawców, którzy po odbyciu kary wracają na drogę przestępstwa. W odpowiedzi udzielonej 9.V.1997 r. Minister Sprawiedliwości poinformował, że wykonane zostały ekspertyzy: seksuologiczna i psychologiczna, dotyczące sprawców tego rodzaju przestępstw oraz możliwości oddziaływań terapeutycznych w warunkach izolacji więziennej. Wynika z nich, że zachowanie przestępcze tylko niewielkiej liczby podejrzanych o dokonanie przestępstw seksualnych jest uwarunkowane dewiacjami seksualnymi, leczenie tej kategorii osób jest możliwe jedynie za ich zgodą. Jednocześnie znikoma liczba osób z zaburzeniami w sferze seksualnej deklaruje chęć podjęcia leczenia w warunkach więziennych. Umieszczenie takich skazanych w wyodrębnionych oddziałach wiązałoby się z ich stygmatyzacją oraz narażaniem na przejawy poniżania w trakcie leczenia, jak i po jego zakończeniu. Przy niewystarczającym budżecie więziennictwa istnieje konieczność wyboru innych priorytetów.

Ponownie Rzecznik poruszył problem zagrożenia niektórych kategorii skazanych ze strony współwięźniów w wystąpieniu z dnia 27.XI.1997 r. do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o utworzenie w wybranych jednostkach penitencjarnych oddziałów dla skazanych wymagających takiej ochrony[820]. Argumentów przemawiających za tworzeniem takich oddziałów dostarczyły czynności sprawdzające, przeprowadzone w 21 jednostkach penitencjarnych w okresie od marca do września 1997 r. W ich trakcie przeprowadzono indywidualne rozmowy z 220 osobami zagrożonymi agresją oraz przeanalizowano, z udziałem kadry więziennej, problematykę metod ochrony poszkodowanych[821]. Ustalenia dokonane w toku tych czynności potwierdziły, że Służba Więzienna podejmuje różne przedsięwzięcia ochronne, które mają zapobiec agresji w stosunku do takich osadzonych. Stosowane metody polegają przede wszystkim na ukrywaniu przed współosadzonymi okoliczności, które powodują agresję z ich strony, a także umieszczaniu zagrożonych w osobnych celach

[819] RPO/230517/96/VII z 25.XI.1996 r. – zob. szerzej Sprawozdanie RPO ..., str. 326–327.

[820] RPO/240244/97/VII.

[821] Szczegółowe wyniki podjętych badań są zawarte w III części publikacji „Stan i węzłowe problemy polskiego więziennictwa".

i oddziałach przy równoczesnym stosowaniu oddzielnych spacerów, kąpieli, zajęć kulturalno-oświatowych itp. Badania przeprowadzone przez pracowników Biura Rzecznika wykazały, że najlepszą ochronę praw zagrożonych osadzonych stanowi umieszczenie ich w oddzielnych oddziałach, gdzie ograniczenia, którym podlegają, są wielokrotnie mniejsze niż w razie przebywania w wydzielonych celach. Ponadto możliwość agresji ze strony współosadzonych w przypadku takich oddziałów jest wyraźnie ograniczona. Należy przy tym zaznaczyć, że blisko 80 % zagrożonych (z 220, z którymi rozmawiano) godzi się na większe oddalenie od domu za cenę zmniejszenia zagrożenia.

Dyrektor Generalny Służby Więziennej w skierowanej do Rzecznika odpowiedzi z dnia 18.XII.1997 r. stwierdził, że rozwiązanie proponowane przez Rzecznika wiąże się z automatycznym i trwałym naznaczeniem osadzonych poszkodowanych lub potencjalnie poszkodowanych w środowisku współosadzonych. Psychiczne koszty takiego rodzaju izolacji więziennej są – zdaniem Dyrektora Generalnego – ogromne i niewspółmierne do rzeczywistego zagrożenia. O ile natomiast poziom agresywności wśród osadzonych, mimo podejmowanych przez więziennictwo działań, będzie miał tendencję wzrostową, propozycja Rzecznika ma zostać powtórnie rozważona. Nieprzekonany tą argumentacją, Rzecznik w dniu 29.XII.1997 r. ponowił w tej sprawie wystąpienie (skierowane do Ministra Sprawiedliwości) uznając, iż sytuacja związana z agresją wśród więźniów jest wystarczająco poważna, aby podejmowania przedsięwzięć w tym zakresie nie odkładać na później. W odpowiedzi z dnia 3.III.1998 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości nie podzielił jednak tego stanowiska, stwierdzając, że nie zachodzi konieczność wprowadzania szczególnych form ochrony niektórych kategorii skazanych, a pojawiającym się dla nich zagrożeniom ze strony współwięźniów agresywnych może skutecznie przeciwdziałać Służba Więzienna. Rzecznik będzie systematycznie sprawdzał stan ochrony przed agresją współosadzonych.

Znacząca jest liczba podejrzanych, w stosunku do których umarza się postępowanie przygotowawcze z powodu ich całkowitej niepoczytalności. W stosunku do pewnej ich części – w tym sprawców najcięższych przestępstw – jest stosowane tymczasowe aresztowanie. Przed takimi osadzonymi należy niezwłocznie chronić innych więźniów.

Ze wskazaną grupą tymczasowo aresztowanych stykano się także w toku działań podejmowanych z ramienia RPO. Jak stwierdzono osoby te permanentnie zagrażały współosadzonym, dopuszczając się również przestępstw na terenie aresztów śledczych. W tej sytuacji

Rzecznik wystąpił w dniu 13.VIII.1997 r. do Ministra Sprawiedliwości o spowodowanie, aby sądy kierowały do jednostek penitencjarnych stosowne powiadomienia, gdy występuje wysokie prawdopodobieństwo, że tymczasowo aresztowany może być niepoczytalny[822]. Prokurator Krajowy pismem z dnia 16.XI.1997 r. powiadomił, że dla pełnej realizacji postulatów zawartych w wystąpieniu Rzecznika uznano za celowe wprowadzenie do regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek prokuratury nowego przepisu § 146 ust. 3, nakładającego na prokuratora obowiązek niezwłocznego przekazywania dyrektorowi aresztu śledczego wszystkich uzyskanych w związku z prowadzonym postępowaniem informacji, wskazujących na możliwość agresywnych zachowań tymczasowo aresztowanego, jak też na potrzebę jego izolacji z jakichkolwiek powodów. Podobne rozwiązanie – jak wynika z informacji Departamentu Organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości – będzie wprowadzone do regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych.

[822] RPO/230403/96/VII.

21. Ochrona praw Polaków za granicą, sprawy obywatelstwa polskiego

Z nadsyłanych do Rzecznika listów wynika, że interesy polskich obywateli za granicą są czasami naruszane przez działania obcych władz. Rzecznik, który nie ma prawa występowania do organów państw obcych, występował w takich wypadkach do Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

O podjęcie odpowiednich działań Rzecznik zwrócił się w sprawie RPO/265619/98/I, w której zainteresowana napotykała na trudności w uzyskaniu od obywatela francuskiego odszkodowania zasądzonego przez francuski sąd. W sprawie RPO/270189/98/I zainteresowana prosiła o pomoc w uzyskaniu od władz włoskich aktu zgonu byłego męża; dokument ten niezbędny jest jej przy ubieganiu się o rentę rodzinną dla syna. W sprawie RPO/268786/98/I zainteresowany z uwagi na trwałe kalectwo prosił o pomoc w uzyskaniu zadośćuczynienia od sprawcy wypadku drogowego, jaki miał miejsce na terytorium Niemiec. W sprawie RPO/253239/97/I zainteresowana prosiła o pomoc w usunięciu blokady wjazdu na terytorium Włoch. W sprawie RPO/253521/97/I zainteresowani skarżyli się na niewłaściwe potraktowanie ich przez greckie służby graniczne. W sprawie RPO/259911/97/I skarżący wskazywał bezprawne czynności policji Republiki Czeskiej, związane z zatrzymaniem mu prawa jazdy i dowodu rejestracyjnego samochodu.

Rzecznik interweniował także w sprawach, w których obywatele zarzucali, iż niewłaściwie i nierzetelnie prowadzone są postępowania spadkowe po ich krewnych za granicą[823], w niektórych wypadkach zarzucając przewlekłość postępowania[824]. Z odpowiedzi udzielonych w tych sprawach przez Departament Konsularny i Wychodźstwa MSZ wynika, że placówki konsularne starają się należycie zabezpieczać interesy spadkobierców, zaś długotrwałość prowadzonych postępowań

[823] Np. RPO/249220/97/I, RPO/262906/97/I, RPO/265491/98/I.
[824] M.in. RPO/97522/92/I, RPO/119731/93/I.

wynika ze skomplikowanej procedury, złożonego charakteru spraw i wielości osób uprawnionych do spadku.

Rzecznik interweniował też w sprawach, w których zainteresowani zgłaszali zastrzeżenia do działalności placówek konsularnych, krytycznie oceniając świadczoną im pomoc[825]. Zarzuty jednak nie potwierdziły się. Z ustaleń poczynionych przez Departament Konsularny i Wychodźstwa wynika, że stopień zaangażowania placówek w tych sprawach był znaczący i podejmowane były w nich niezbędne czynności.

W niektórych, choć rzadkich, przypadkach Rzecznik zwracał się o udzielenie pomocy polskiemu obywatelowi do zagranicznych ombudsmanów (np. do Ombudsmana Macedonii o pomoc w uzyskaniu zwrotu z banku pieniędzy wpłaconych przed ostatnią wojną w b. Jugosławii).

W wystąpieniu z dnia 3.IV.1998 r. do Prezesa Rady Ministrów[826] RPO powrócił do podejmowanej w poprzednich latach sprawy uprawnień Polaków z Kazachstanu i innych miejsc zesłania w b. ZSRR, występując o rozważenie możliwości zlecenia Międzyresortowemu Zespołowi do Spraw Repatriacji przyśpieszonego opracowania założeń akcji repatriacyjnej związanej z zasiedlaniem Ziem Zachodnich i Północnych Polski oraz powołania w tym celu „Fundacji Repatriacyjnej Polaków ze Wschodu". Zdaniem Rzecznika niezbędna jest zmiana art. 2 ust. 2 pkt 1 lit. e) ustawy z dnia 17.X.1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent tak, aby możliwe było zaliczenie repatriantom jako okresu składkowego zatrudnienia za granicą mającego miejsce również po wejściu w życie wskazanej ustawy, tj. po 15.XI.1991 r. Niezależnie od tego Rzecznik podkreślił potrzebę dalszych działań zmierzających do zawarcia z Republiką Kazachstanu traktatu dwustronnego obejmującego m.in. ochronę interesów zamieszkałych tam Polaków, w tym osób dążących do repatriacji.

W okresie objętym informacją Rzecznik podjął dwie kwestie dotyczące regulacji w zakresie obywatelstwa polskiego.

Art. 34 ust. 2 Konstytucji RP przewiduje możliwość zrzeczenia się obywatelstwa. Nie przewiduje jej natomiast ustawa z dnia 15.II.1962 r. o obywatelstwie polskim[827] i nie przewidywały jej poprzednio obowiązujące ustawy. Brak jest w aktualnym stanie prawnym unormowań regulujących tryb postępowania w takich przypadkach. Ponieważ Rzecznik otrzymuje prośby o informacje w tej sprawie, zwrócił się

---

[825] Np. RPO/259680/97/I, RPO/270678/98/I.
[826] RPO/108042/93/III.
[827] Dz.U. Nr 10, poz. 49 ze zm.

o stanowisko oraz o wyjaśnienie, jaka procedura stosowana jest w Kancelarii Prezydenta w tych sprawach – do Szefa Kancelarii[828].

W odpowiedzi z dnia 30.IV.1998 r. RPO został powiadomiony, iż obecnie Prezydent RP wydaje postanowienia w sprawie wyrażenia zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego, których skutkiem prawnym jest utrata obywatelstwa polskiego. Ze względu na odmienny kształt przepisów konstytucyjnych i brak w Konstytucji RP z dnia 2.IV.1997 r. przepisu odpowiadającego art. 41 Małej Konstytucji, na mocy którego Prezydent zwalniał z obywatelstwa polskiego, przewidziana przez ustawę z dnia 15.II.1962 r. o obywatelstwie polskim instytucja zwolnienia z obywatelstwa polskiego nie jest stosowana. Przyjęte w Ustawie Zasadniczej rozwiązanie, zgodnie z którym jedyną podstawą utraty obywatelstwa jest zrzeczenie się (za zgodą Prezydenta), wyklucza stosowanie przepisów ustawy z 1962 r. dopuszczających pozbawienie obywatelstwa polskiego (art. 15 ustawy). W odpowiedzi podkreślono, że w najbliższym czasie podjęte zostaną prace nad zmianą ustawy o obywatelstwie polskim, dostosowujące ją do nowej Konstytucji i zmian kompetencyjnych związanych z reformą podziału administracyjnego państwa.

W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[829] Rzecznik wskazał potrzebę zmiany przepisów ustawy o obywatelstwie polskim dotyczących uproszczonej procedury nabywania, odzyskiwania i utraty obywatelstwa. Sytuacja kobiet w tym zakresie jest bardziej korzystna, niż mężczyzn. W ocenie RPO zróżnicowanie to narusza konstytucyjną zasadę równości, a państwo – wprowadzając szczególne zasady dotyczące nadawania obywatelstwa – nie może ich określać według kryterium płci.

Ochrona praw obywateli polskich pracujących za granicą omówiona została w rozdziale dotyczącym stosunków pracy.

---

[828] RPO/272692/98/I z dnia 30.III.1998 r.
[829] RPO/265055/97/I z dnia 8.IV.1998 r.

22. Ochrona praw cudzoziemców

Większość nadesłanych do Rzecznika spraw związanych z ochroną praw cudzoziemców dotyczyła nadania statusu uchodźcy. Zainteresowani skarżyli się na przewlekłość postępowań w tych sprawach. W związku z tym w wystąpieniu z dnia 31.VII.1997 r.[830] Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o ustosunkowanie się do problemu czasu rozpatrywania wniosków o nadanie statusu uchodźcy w kontekście terminów określonych w Kpa.

W odpowiedzi z dnia 25.VIII.1997 r. Minister podzielił stanowisko Rzecznika co do pilnej konieczności skrócenia czasu oczekiwania cudzoziemców na decyzje w tych sprawach. Minister wyjaśnił jednak, że obowiązująca w nich procedura jest złożona i wymaga niemal w każdym przypadku współpracy z innymi instytucjami i organizacjami. Praktyka wskazuje, że zachowanie dwumiesięcznego terminu przyjętego w Kpa dla spraw administracyjnych niekiedy okazuje się niemożliwe z powodu specyfiki danej sprawy. Postępowanie wydłuża brak danych o kraju pochodzenia cudzoziemca i trudności w dostępie do potrzebnych informacji. Zależność ta jednakże występuje we wszystkich krajach, prowadzących procedury uchodźcze. Dążąc do urealnienia terminu przewidzianego na przeprowadzenie procedury uchodźczej dokonano odpowiedniej zmiany w nowej ustawie o cudzoziemcach.

Rzecznik w związku z wystąpieniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do Ministra Sprawiedliwości i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w którym informuje się ich o naruszaniu w postępowaniu dotyczącym wydalania małoletnich cudzoziemców z terytorium RP, bądź nadania im statusu uchodźcy przepisów normujących reprezentację osób nie mających pełnej zdolności do czynności prawnych, zwrócił się do obu Ministrów z prośbą o informację o zajętym w tej sprawie stanowisku i planowanych lub podjętych działaniach[831].

W odpowiedzi[832] Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zapewnił Rzecznika, że w trakcie procedur uchodźczych i związanych

---

[830] RPO/251312/97/I.
[831] RPO/249972/97/I z 20.VIII.1997 r.
[832] Z 3.IX.1997 r.

z wydaleniem z Polski podejmowane są wszelkie możliwe działania, mające zapewnić małoletnim należytą ochronę prawną i socjalną. Konkretne działania uzależnione są od tego, czy małoletni przebywa w Polsce z rodzicami bądź opiekunami, czy też jest pozbawiony takiej opieki i od jego wieku, co jest istotne przy świadczeniach socjalnych. Ogólne reguły postępowania w przypadkach małoletnich, którzy przebywają w Polsce razem z rodzicami lub opiekunami, są takie same, jak w przypadku ich rodziców (opiekunów), z tym, że wszelkie wnioski i decyzje dotyczące dorosłych obejmują także i małoletnich. W przypadkach zaś małoletnich pozbawionych opieki – zgodnie z art. 34 § 1 Kpa występuje się do właściwego sądu rodzinnego z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby niezdolnej do czynności prawnych. Wyznaczony przez sąd przedstawiciel reprezentuje interesy dziecka podczas przeprowadzanych procedur. Minister przekazał także Rzecznikowi do wiadomości kopię odpowiedzi udzielonej Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, w której wyjaśnia indywidualne przypadki poruszone w wystąpieniu przez Fundację.

Natomiast Dyrektor Departamentu Spraw Rodzinnych i Nieletnich w Ministerstwie Sprawiedliwości[833] stwierdził, że rola sądu ogranicza się tu, zgodnie z ustawą z dnia 25.VI.1997 r. o cudzoziemcach[834], do wydawania postanowień o umieszczeniu cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub w areszcie w celu wydalenia oraz do wyznaczenia w myśl art. 34[1] Kpa przedstawiciela dla osoby nie mającej zdolności do czynności prawnych. Ministerstwo podkreśliło jednak, że całkowicie odrębnym zagadnieniem są kwestie związane z postępowaniem sądowym w stosunku do cudzoziemców – dzieci. Można tu wyróżnić dwie grupy spraw: cywilne, a w szczególności opiekuńcze oraz sprawy związane z odpowiedzialnością za czyny karalne (sprawy nieletnich). W pierwszej z tych grup podkreślenia wymaga przede wszystkim fakt, że część zagadnień jest regulowana przez umowy międzynarodowe, a różnorodność ich postanowień nie pozwala na stworzenie jednolitych norm postępowania, wspólnych dla wszystkich cudzoziemców niezależnie od kraju pochodzenia. Adresat zapewnił, że problematyka nieletnich cudzoziemców będzie pozostawać w obszarze szczególnej uwagi Ministerstwa Sprawiedliwości, które będzie podejmować starania mające na celu jej uwzględnienie w każdym przypadku negocjowania nowej umowy dwustronnej o wzajemnej pomo-

[833] W odpowiedzi z 17.XII.1997 r.
[834] Dz. U. Nr 114, poz. 739.

cy prawnej, w tym między innymi w przygotowywanych obecnie renegocjacjach umowy z Rumunią.

Przy okazji wyjazdów w teren stwierdza się zbyt mało miejsc w ośrodkach dla cudzoziemców oraz niedostosowanie aresztów policyjnych do przebywania w nich przez czas dłuższy. Wydaje się, że jeśli kwestie te nie zostaną rozwiązane, już wkrótce może okazać się, iż Polska nie jest przygotowana do reagowania na kolejne fale napływu cudzoziemców.

23. Współpraca RPO z innymi organami państwa

1. W okresie objętym informacją Rzecznik skierował 10 wystąpień problemowych do Parlamentu i jego organów. Zawierały one sugestie określonych zmian legislacyjnych i dotyczyły: nowelizacji ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, uprawnień pracowników prywatyzowanych zakładów do nieodpłatnego nabycia akcji, zapewnienia transmisji ważnych wydarzeń przez telewizję publiczną, środków odwoławczych od wykładni dokonanej przez organy Parlamentu w sprawie łączenia funkcji członka Parlamentu z innym stanowiskiem, regulacji chroniących dzieci przed scenami przemocy i pornografią w telewizji, sytuacji osób pobierających zasiłek przedemerytalny dla bezrobotnych w gminach, które utraciły status rejonu zagrożonego szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym, perspektyw legislacyjnego uregulowania sytuacji właścicieli działek zalesionych przez państwo i „zamrożonych" przez plan zagospodarowania przestrzennego, warunków wykonywania krajowego przewozu drogowego osób oraz potrzeby nowelizacji ustawy o RPO.

Na część wystąpień kierowanych do poprzedniego Parlamentu Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi do końca jego kadencji (w tym na wystąpienie z dnia 5.V.1997 r. do Marszałka Sejmu wskazujące potrzebę pilnego uchwalenia przed końcem kadencji niektórych ustaw szczególnie istotnych dla praw i wolności obywatelskich[835]). W takich sytuacjach RPO zmuszony był ponownie kierować to samo wystąpienie do nowo wybranego Sejmu i Senatu (np. w sprawie zasad prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych[836], czy uprawnień kombatanckich osób represjonowanych, które walczyły w czasie wojny po wschodniej stronie tzw. linii Curzona[837]).

---

[835] RPO/244576/97/I – zob. Sprawozdanie RPO ... , str. 19.
[836] RPO/236861/97/VI z 25.VIII.1997 r.
[837] RPO/192998/95/III z 4.XII.1997 r.

W omawianym okresie parlamentarzyści zwrócili się do Rzecznika 69 razy: w ostatnich miesiącach II kadencji Zgromadzenia Narodowego wpłynęły 23 wystąpienia poselskie i 3 senatorskie, w obecnej kadencji – 34 poselskie i 9 senatorskich. Najczęściej (w 41 przypadkach) były to wystąpienia w sprawach jednostkowych. Spraw indywidualnych, ale sygnalizujących zjawiska występujące wielokrotnie było 15. Spraw zaś wyłącznie o charakterze generalnym – 13. Niekiedy parlamentarzyści zwracali się w sprawach, które już wcześniej wpłynęły do Biura RPO, albo gdy udzielona odpowiedź nie spełniała oczekiwań zainteresowanego.

Najliczniejszą grupę wystąpień parlamentarzystów stanowiły wystąpienia zawierające wnioski o wniesienie kasacji lub rewizji nadzwyczajnej. Było ich 16, w tym 10 wniosków o kasacje w sprawach cywilnych, 5 wniosków o kasacje w sprawach karnych i 1 wniosek o rewizję nadzwyczajną od orzeczenia NSA. Wnioski o kasacje w sprawach cywilnych dotyczyły m.in. podwyższenia wysokości alimentów, roszczeń wobec PZU za skradziony samochód, eksmisji z lokalu mieszkalnego, nieważności umowy sprzedaży lokalu mieszkalnego, nabycia uprawnień do lokalu użytkowego, odmowy nabycia własności przez zasiedzenie samochodu nabytego na podstawie sfałszowanych dokumentów oraz odmowy przyznania renty z tytułu choroby zawodowej i jednorazowego odszkodowania. W sprawach tych Rzecznik – jak dotąd – nie znalazł podstaw do złożenia kasacji. W jednej sprawie trwa jeszcze badanie dokumentów. W dwóch wypadkach Rzecznik wniósł do Sądu Najwyższego kasacje w sprawach karnych. W jednej kasacja została uwzględniona, w drugiej – jeszcze nie została rozpatrzona. Wniosek o rewizję nadzwyczajną od orzeczenia NSA w sprawie podatku dochodowego od osób fizycznych nie mógł być uwzględniony z powodu braku podstaw prawnych. Wszystko to wskazuje, że strony szukają często u parlamentarzystów wsparcia w sprawach, które załatwione być nie mogą.

Drugą pod względem liczebności grupę wystąpień parlamentarzystów stanowiły wystąpienia dotyczące uprawnień emerytów i rencistów. Łącznie było ich 14. Miały charakter zarówno indywidualny, jak też generalny. Sprawy indywidualne zawierały wnioski o sprawdzenie prawidłowości obliczenia emerytury, o przeanalizowanie dokumentów dotyczących inwalidztwa, o interwencję w ZUS z powodu bezskutecznego domagania się odsetek od zwróconych składek, o interwencję z powodu niemożności otrzymania przez emeryta deputatu węglowego od przedsiębiorstwa postawionego w stan upadłości oraz o spowodowanie przyznania renty specjalnej, której ZUS odmówił wdowie z czworgiem ma-

łych dzieci. Natomiast wśród spraw generalnych poruszane były kwestie dotyczące rewaloryzacji emerytur i rent, a także uprawnień emerytalno-rentowych żołnierzy i funkcjonariuszy pożarnictwa.

Siedmiu parlamentarzystów kwestionowało prawidłowość zasad ustalenia uprawnień do otrzymania akcji spółek, powstających na podstawie ustawy z dnia 30.VIII.1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Z reguły do wystąpień tych dołączano skargi zbiorowe byłych pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw.

Jeden z parlamentarzystów zwrócił się o spowodowanie autorytatywnego wyjaśnienia wątpliwości co do treści pojęcia „zatrudnienia w administracji rządowej", którego to zatrudnienia nie można łączyć z mandatem posła (art. 103 ust. 1 Konstytucji RP) i senatora (art. 108 Konstytucji RP). Ponieważ nie ma obecnie możliwości dokonania przez Trybunał Konstytucyjny powszechnie obowiązującej wykładni odpowiednich przepisów prawa, Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Marszałka Senatu, prezentując własną ocenę trybu rozstrzygnięcia tego rodzaju wątpliwości. Rzecznik zawiadomił też o sprawie Przewodniczącego Senackiej Komisji Praworządności i Praw Człowieka. Sprawa trybu rozstrzygania wątpliwości, jakie mogą powstać na tym tle wymaga bowiem wyraźnego uregulowania prawnego.

Były również dwa wystąpienia krytycznie oceniające kryteria, jakimi kieruje się Fundacja „Polsko-Niemieckie Pojednanie" i Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych przy przyznawaniu pomocy materialnej. RPO wystąpił do Sądu Najwyższego z wnioskiem o podjęcie uchwały wyjaśniającej, czy rozstrzygnięcia organów tej Fundacji w przedmiocie pomocy finansowej za represje doznane ze strony okupanta hitlerowskiego podlegają kontroli sądowej. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 31.III.1998 r. uznał, że rozstrzygnięć Fundacji nie można uważać za akty administracyjne, które w rozumieniu ustawy o NSA mogą być zaskarżane do tego Sądu, natomiast odmówił odpowiedzi na pytanie, czy istnieje możliwość kwestionowania rozstrzygnięć Fundacji w postępowaniu cywilnym. Uzasadnienie do tej uchwały nie zostało jeszcze opublikowane.

Parlamentarzyści zwracali się do Rzecznika także z postulatami doprowadzenia do podjęcia inicjatywy ustawodawczej. Tego rodzaju wnioski odnosiły się m.in. do problemu rozszerzenia możliwości nabywania akcji spółek powstających wskutek prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, do objęcia pracowników ośrodków pomocy społecznej postanowieniami ustawy z dnia 6.III.1997 r. o rekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz do zaliczenia do okresu

uprawniającego do świadczeń emerytalnych nauki w zasadniczej szkole zawodowej. Wpłynęło też pytanie o termin nowelizacji ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego na terenach położonych na wschód od tzw. linii Curzona. Rzecznik inicjatywy ustawodawczej nie posiada. Zwraca się więc o podjęcie inicjatywy ustawodawczej do właściwych organów, w tym także do komisji parlamentarnych.

2. W minionym roku Rzecznik złożył do Trybunału Konstytucyjnego 21 wniosków o stwierdzenie niezgodności przepisów zawartych w aktach niższego rzędu z aktami prawnymi wyższej rangi. 6 wniosków dotyczyło niezgodności przepisów rozporządzeń z regulacjami ustawowymi, 15 – niezgodności przepisów ustawowych z Konstytucją.

Nie zaczęła jeszcze w praktyce szerzej funkcjonować instytucja skargi konstytucyjnej. W myśl przepisów ustawy z dnia 1.VIII.1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym[838] o wszczęciu postępowania z każdej takiej skargi Trybunał Konstytucyjny informuje Rzecznika, który może zgłosić w nim udział. Wpłynęło dotychczas zaledwie kilka takich informacji. Rzecznik zamierza włączać się do postępowania jedynie wówczas, gdy popiera skargę. Od powstania instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich konsekwentnie realizowaną w praktyce zasadą jego działania (wyrażającą się m.in. w charakterze wnoszonych kasacji i rewizji nadzwyczajnych) jest bowiem obrona praw obywatela wobec państwa i jego organów. Wyjątek może dotyczyć spraw, w których występują obywatele o sprzecznych interesach. Wówczas konieczna może okazać się ochrona obywatela, który skargi konstytucyjnej nie wniósł.

Poważny problem stwarza termin 14 dni, w którym Rzecznik ma podjąć decyzję o swym ewentualnym wstąpieniu do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Termin ten jest zdecydowanie za krótki dla zbadania sprawy w celu podjęcia właściwej decyzji. Wydaje się, że stan prawny powinien ulec zmianie tak, aby Rzecznik mógł zgłosić swój udział w postępowaniu przynajmniej do chwili rozpoczęcia rozprawy przed Trybunałem. Ograniczeń co do możliwości wstępowania Rzecznika do postępowania w sprawie nie przewidują zresztą przepisy o postępowaniach sądowych.

3. Konstytucja pozbawiła Trybunał Konstytucyjny prawa dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Jednocześnie Sąd Naj-

---

[838] Dz.U. Nr 102, poz. 643.

wyższy w praktyce ogranicza nieraz zakres stosowania art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 20.IX.1984 r. o Sądzie Najwyższym[839], dotyczącego podejmowania uchwał mających na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości. Zdaniem Sądu Najwyższego[840] jednolita wykładnia prawa przez sądy, nawet jeśli jest błędna, nie uzasadnia jeszcze skorzystania przez Rzecznika z instytucji pytania prawnego, zaś wątpliwości powinny dotyczyć wyłącznie wątpliwości w sprawach, które podlegają orzecznictwu sądowemu. Tak więc sama okoliczność, iż przepis kształtujący prawa lub wolności obywatelskie wywołuje określone wątpliwości nie uzasadnia jeszcze dokonywania przez Sąd Najwyższy jego wykładni.

Zmiana kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i stanowisko Sądu Najwyższego ograniczyły możliwość doprowadzenia przez Rzecznika do abstrakcyjnej wykładni przepisów prawnych. Ograniczenia te mogą się zwiększyć, ponieważ w nowej Konstytucji spod nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego zostało wyłączone sądownictwo administracyjne. Może więc być wątpliwe, czy po okresie przejściowym – kiedy to Sąd Najwyższy rozpatruje rewizje nadzwyczajne od orzeczeń NSA – będzie w ogóle dopuszczalne kierowanie pytań prawnych o dokonanie abstrakcyjnej wykładni prawa administracyjnego. Dlatego też, jak się wydaje, zasadne byłoby rozważenie celowości stworzenia możliwości dokonywania takiej wykładni w przyszłości przez NSA i przyznania Rzecznikowi prawa kierowania pytań w sprawie takiej wykładni do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

4. Współpraca Rzecznika z sądami nie nasuwała poważniejszych zastrzeżeń.

RPO jedynie w kilku przypadkach wszczynał postępowanie sądowe, bądź uczestniczył w postępowaniach przed sądami pierwszej i drugiej instancji. Z zasady bowiem Rzecznik nie zastępuje obywatela w postępowaniach, w których sam zainteresowany może skutecznie dochodzić ochrony swoich praw. W takich przypadkach RPO jedynie informuje o możliwości skierowania sprawy na drogę sądową i istniejących środkach odwoławczych. W 6 przypadkach Rzecznik skierował skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego, przeważnie zaskarżając przepisy lokalne.

Istotnym środkiem działania Rzecznika są natomiast kasacje i rewizje nadzwyczajne do Sądu Najwyższego. W ostatnim roku RPO złożył ich 94.

---

[839] Tekst jedn. Dz.U. z 1994 r., Nr 13, poz. 48 ze zm.

[840] Zob. postanowienia z dnia 21.XI.1997 r. – sygn. akt III CZP 54/97 i z dnia 17.XII.1997 r. – sygn. akt III CZP 47/97.

Pozytywnie rozwiązana została sprawa dostępu Rzecznika do archiwów sądów wojskowych. Wobec zaskarżenia przez RPO do Trybunału Konstytucyjnego zarządzenia Ministra Obrony Narodowej odmawiającego udostępnienia akt Rzecznikowi, Minister uchylił kwestionowaną regulację. Od tej pory Rzecznik nie napotyka na trudności w uzyskiwaniu z archiwów wojskowych akt niezbędnych dla podjęcia decyzji o wniesieniu kasacji od orzeczenia sądu wojskowego. Również tak szybko, jak było to możliwe, Rzecznik otrzymywał akta sądowe. Na szczególne podkreślenie zasługuje tu bardzo sprawne działanie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który akta spraw przesyła w ciągu kilku dni.

Indywidualne interwencje Rzecznika kierowane do prezesów sądów dotyczyły w zdecydowanej większości przypadków rażącej przewlekłości postępowań. W odpowiedziach prezesi przedstawiali dane liczbowe o wpływie spraw i sytuacji etatowo-finansowej ich sądów, świadczące dobitnie o pogłębiających się trudnościach w szybkim rozpoznawaniu spraw. Jednocześnie, tam gdzie było to możliwe, adresaci wystąpień RPO podejmowali działania nadzorcze i kontrolne.

Po dniu 1.VII.1998 r. Rzecznik praktycznie pozbawiony zostanie możliwości wnoszenia kasacji w sprawach cywilnych. Obecnie szczególne uprawnienia RPO w tym zakresie wynikają z art. 12 ustawy z dnia 1.III.1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego. Wygaśnięcie tych uprawnień spowoduje, iż Rzecznik będzie mógł wnieść kasację jedynie w sprawie, w której występował w postępowaniu apelacyjnym, co w praktyce RPO zdarza się wyjątkowo. Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości i Przewodniczącego Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka o odpowiednią zmianę przepisów Kpc.

5. W minionym roku Rzecznik nie napotykał na problemy w otrzymywaniu akt prawomocnie zakończonych postępowań przygotowawczych. Trudności w tym zakresie zostały usunięte dzięki odpowiednim zaleceniom Prokuratora Krajowego, wystosowanym w końcu 1996 r. do wszystkich prokuratorów apelacyjnych[841]. W działaniach RPO sprawa ta ma istotne znaczenie, ponieważ corocznie kilkaset skarg dotyczy decyzji o umorzeniu lub odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego. Wystąpienia Rzecznika w tych sprawach kierowane wówczas, gdy analiza akt wskazywała na zasadność zarzutów formułowanych przez skarżących się, były wnikliwie rozpatrywane przez

[841] Zob. szerzej Sprawozdanie RPO ... , str. 39–40.

prokuratorów wojewódzkich i apelacyjnych, którzy w wielu przypadkach decydowali o wszczęciu lub podjęciu postępowania.

6. Z 203 wystąpień o charakterze generalnym, 172 Rzecznik w okresie objętym informacją skierował do Prezesa Rady Ministrów, ministrów i kierowników centralnych organów administracji. Utrudnienia we współpracy z tymi organami powodowane były najczęściej długim oczekiwaniem na odpowiedź na wystąpienie (z reguły tym dłuższym, im bardziej złożona była przedstawiona kwestia), brakiem konkretnego ustosunkowania się do przedstawionego problemu, zawężeniem odpowiedzi do fragmentu przedstawionego problemu (np. jednostkowej sprawy, która była jedynie jego ilustracją).

Nie nasuwa zastrzeżeń współpraca Rzecznika z resortem obrony narodowej. Minister i komórki organizacyjne resortu, np. Departament Prawny, Departament Kadr i Szkolnictwa Wojskowego, Biuro Skarg i Interwencji, do których najczęściej kierowane są wystąpienia w indywidualnych sprawach, odpowiadają terminowo, a treść udzielanych odpowiedzi jest konkretna. Odpowiedzi zaopatrywane są zazwyczaj w materiały dokumentujące podejmowane działania, bądź ilustrujące przebieg prowadzonego postępowania. Niepokojącym natomiast zjawiskiem są próby ustalania autorów skarg do Rzecznika, a następnie nawet ich dyscyplinowania. Przypadki takie miały miejsce w Krakowskim Okręgu Wojskowym, w Śląskim Okręgu Wojskowym i w Marynarce Wojennej.

Współpraca z Ministrem Sprawiedliwości także nie nasuwa zastrzeżeń. Nie było przypadków braku reakcji na wystąpienia Rzecznika lub pisma Biura RPO, choć nadchodziły one czasem z widocznym opóźnieniem. Były jednak rzeczowe, a treść ich wskazywała na uważne traktowanie argumentacji zawartej w korespondencji.

Od 10 miesięcy RPO nie otrzymuje odpowiedzi od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na wystąpienie z dnia 17.VII.1997 r. dotyczące regulacji zobowiązującej Rzecznika do uzyskania każdorazowo zgody Ministra na wgląd w akta dyscyplinarne funkcjonariuszy. Minister udostępniał akta indywidualnych spraw, o które występował Rzecznik, ale do problemu zasadności wprowadzonych ograniczeń nie ustosunkował się. Zdarzało się, że odpowiedzi Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji były nieterminowe. Wystąpienia wymagały nieraz monitów. Podobnie przedstawiała się współpraca z niektórymi komórkami organizacyjnymi tego resortu (Departament Kadr i Szkolenia, Zakład Emerytalno-Rentowy) oraz podporządkowanymi mu organami, przede wszystkim z Komendą Główną Państwowej Straży Po-

żarnej i niekiedy z Komendą Główną Policji i jej terenowymi ogniwami (Komendami Wojewódzkimi Policji). Uzyskiwane odpowiedzi ograniczały się często do podtrzymania racji danego organu. Ze względu na nadużywanie stosowania klauzuli niejawności w dokumentach dotyczących indywidualnych przypadków (decyzji personalnych podejmowanych w trakcie służby) utrudniony jest dostęp do nich.

Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej z reguły udziela odpowiedzi na wystąpienia Rzecznika, chociaż niejednokrotnie po upływie 30 dni od skierowania wystąpienia. Odpowiedzi nieraz są niezbyt konkretne i nie wyjaśniają wątpliwości podnoszonych przez RPO. Z brakiem pełnego wyjaśnienia problemu i udzielenia wyczerpującej odpowiedzi Rzecznik spotkał się np. w sprawie pobierania opłat za niektóre zabiegi wysokospecjalistyczne, pobierania opłat za leki stosowane w Instytucie Onkologii w Warszawie, dostępu do specjalistycznych świadczeń kardiologicznych i jakości implantów kręgosłupowych. W niektórych listach podnoszono problem braku odpowiedzi Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej na skargi obywateli.

Wystąpienia kierowane przez Rzecznika do organów administracji centralnej w sprawach związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego w zasadzie spotykają się z dość szybką reakcją i odpowiedzi udzielane są w terminach do dwóch miesięcy. Termin ten bywa jednak przekraczany w korespondencji z Ministrem Edukacji Narodowej. Od 15.XII.1997 r. Rzecznik oczekuje także na odpowiedź Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa na wystąpienie w sprawie odszkodowań dla rolników za szkody wyrządzone w uprawach przez zwierzęta chronione.

7. Z szybką reakcją spotykają się wystąpienia kierowane do administracji terenowej. Wyjątkiem jest tu jedynie samorząd terytorialny m.st. Warszawy i warszawskiej Gminy Centrum. Na odpowiedzi – mimo wysyłanych ponagleń – oczekuje się wiele miesięcy. Nie zawierają one nieraz rozważań merytorycznych, a jedynie informację o przyczynach kolejnej zwłoki w udzieleniu odpowiedzi. Najbardziej drastycznym przykładem jest prowadzona przez Rzecznika od trzech lat (a przez zainteresowanych od 6 lat) indywidualna sprawa wykupienia od Gminy Centrum części mieszkania przyłączonej z zachowaniem wszelkich wymogów formalnych do lokalu będącego własnością zainteresowanych. Od września 1997 r. RPO czeka też na odpowiedź w sprawie pozbawienia ulg w przejazdach warszawską komunikacją uczniów średnich szkół wieczorowych.

24. Działania RPO na rzecz popularyzacji praw człowieka

W styczniu 1998 r. minęło dziesięć lat od rozpoczęcia działalności urzędu RPO. Z tej okazji wydano zbiór studiów pt. „Obywatel – jego wolności i prawa" zawierający dwanaście opracowań omawiających różne aspekty ochrony wolności i praw obywatelskich oraz analizę wybranych praw i wolności na tle regulacji konstytucyjnej i standardów międzynarodowych. Autorami opracowań byli wybitni przedstawiciele nauki i praktyki.

W dniach 27–28 stycznia 1998 r. zorganizowana została konferencja naukowa, poświęcona omówieniu trzech zagadnień: wpływu nowej Konstytucji na prawa i wolności obywatelskie, realizacji w Polsce międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka oraz instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich. W konferencji uczestniczyli sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawiciele ośrodków naukowych, instytucji i organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną praw człowieka, Prezes Europejskiego Instytutu Ombudsmana oraz Ombudsmani ze Szwecji, Litwy i Węgier.

Ponieważ wejście w życie nowej Konstytucji, zawierającej rozbudowane przepisy o wolnościach i prawach człowieka i obywatela oraz nakazującej bezpośrednie stosowanie w polskim porządku prawnym ratyfikowanych umów międzynarodowych spowodowało pojawienie się szeregu wątpliwości interpretacyjnych, rozpoczęto organizowanie w Biurze RPO spotkań dyskusyjnych poświęconych ich wyjaśnianiu. Pierwsze z takich „Spotkań u Rzecznika" miało miejsce w lutym 1998 r. Do wykładów będących wprowadzeniem do dyskusji i do dyskusji zapraszani są przedstawiciele nauki i praktyki – specjaliści od omawianej problematyki, parlamentarzyści, przedstawiciele sądownictwa, zainteresowanych resortów i instytucji oraz organizacji społecznych, zawodowych i politycznych.

Z okazji 50–rocznicy przyjęcia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka Rzecznik wydał broszurę z tekstem Deklaracji udostępnianą interesantom przychodzącym do Biura RPO i innym osobom zaintere-

sowanym oraz kalendarz ścienny z tekstem „Deklaracji", który został rozesłany m.in. do szkół, placówek służby zdrowia, zakładów karnych i jednostek wojskowych.

W związku z wejściem w życie w listopadzie 1998 r. Protokołu 11 do Konwencji Europejskiej aktualizowana jest broszura informacyjna wyjaśniająca procedurę składania skarg do Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Przygotowuje się podobną informację dotyczącą możliwości wnoszenia skarg indywidualnych do Komitetu Praw Człowieka. Opracowywana jest broszura informująca o warunkach, jakie spełniać musi indywidualna skarga konstytucyjna. Celem wszystkich tych opracowań jest jasne i zwięzłe przedstawienie obywatelowi dodatkowych środków ochrony jego praw i warunków, jakie muszą być spełnione, aby mógł on skutecznie z tych środków skorzystać.

Kontynuowana jest działalność wydawnicza Biura RPO obejmująca comiesięczną „Informację o pracy Rzecznika Praw Obywatelskich" oraz „Biuletyn RPO" i „Biuletyn RPO – Materiały", które (w kilku tomach rocznie) zawierają problemowy przegląd wybranych wystąpień Rzecznika oraz opracowania, raporty i ekspertyzy omawiające stan przestrzegania podstawowych praw obywatelskich na podstawie praktyki RPO.

Aktualne problemy związane z ochroną praw obywateli oraz informacje o działaniach Rzecznika przedstawiane były na tematycznych konferencjach prasowych organizowanych w Biurze RPO, w wywiadach Rzecznika i pracowników Biura RPO dla prasy, radia i telewizji oraz w publikacjach w prasie codziennej i fachowej (stały felieton RPO i rubryka „RPO informuje" w „Rzeczpospolitej", stałe publikacje m.in. w „Przeglądzie Podatkowym", „Serwisie Prawno-Pracowniczym", specjalne rubryki informujące o działaniach RPO w prasie specjalistycznej).

Prowadzone były działania mające na celu promocję praw człowieka wśród młodzieży: RPO uczestniczył w organizacji II Ogólnopolskiego Konkursu dla uczniów szkół średnich na esej lub rozprawkę pt. „Powszechna Deklaracja Praw Człowieka", organizowanego przez Koordynatora Systemu ONZ w Polsce i Ośrodek Informacji ONZ oraz sprawował patronat honorowy nad ogólnopolską olimpiadą wiedzy o prawach człowieka, organizowaną przez Uniwersytet w Toruniu.

Dziesięcioletnia praktyka działania polskiego Rzecznika w połączeniu z jego szerokimi doświadczeniami i silną pozycją ustrojową powodują, iż w coraz większym zakresie z doświadczeń RPO korzystały instytucje i organy zajmujące się ochroną praw człowieka w innych państwach, przede wszystkim Europy Środkowej i Wschodniej i Wspólnoty Niepodległych Państw. Podobne problemy społeczno-gospodarcze

procesu transformacji ustrojowej powodują, że polski model i praktyka działania RPO są dla nich bliższe i bardziej użyteczne, niż analogiczne instytucje niektórych innych krajów. Dostrzegają to również międzynarodowe instytucje zajmujące się ochroną praw człowieka.

W listopadzie 1997 r. pomiędzy Rzecznikiem Praw Obywatelskich a Regionalnym Biurem na Europę i kraje WNP Programu Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju (UNDP) podpisane zostało porozumienie w sprawie wdrożenia „Regionalnego Programu Wspierania Demokracji, Społeczeństwa Obywatelskiego i Administrowania Państwem". Celem porozumienia jest pomoc dla instytucji państwowych i organizacji pozarządowych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, Republikach Nadbałtyckich oraz we Wspólnocie Niepodległych Państw w procesie tworzenia instytucji ochrony praw człowieka i obywatela, wzrostu efektywności ich działania oraz promocji praw człowieka. Chodzi w pierwszym rzędzie o organizację doradztwa w tworzeniu i poprawie funkcjonowania organizacji i urzędów odpowiedzialnych za zapewnienie i monitorowanie poszanowania praw człowieka, ustanowienie ośrodka, który będzie gromadził, opracowywał i rozpowszechniał informacje dotyczące aktualnej sytuacji i zmian w tej dziedzinie w regionie, jak również szkolenie na temat zakresu działania ombudsmanów, ich uprawnień oraz organizacji i zarządzania biurami. Działania te są prowadzone we współpracy z innymi instytucjami zajmującymi się ochroną praw człowieka, przede wszystkim z Biurem OBWE do spraw Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka.

W ramach realizacji porozumienia Polskę odwiedzali przedstawiciele nowopowstałych instytucji ombudsmańskich z krajów naszego regionu. Biuro RPO przekazywało też informacje i materiały dotyczące pracy polskiego Rzecznika.

W dniach 25–28.V.1998 r. odbędzie się w Warszawie międzynarodowe seminarium na temat „Ombudsmani i narodowe instytucje ochrony praw człowieka", organizowane przez Biuro OBWE ds. Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, przy współudziale Regionalnego Biura na Europę i kraje WNP Programu Narodów Zjednoczonych do Spraw Rozwoju, Rady Europy i Rzecznika Praw Obywatelskich. Wśród tematów seminarium, na które zaproszeni zostali przedstawiciele wszystkich krajów OBWE, znajdą się: organizacyjne aspekty działania instytucji ombudsmana, jego relacje z władzą publiczną i sądową, planowanie edukacji prawnej oraz wymiana informacji o instytucjach ochrony praw człowieka przy pomocy Internetu.

25. Wnioski

1. W okresie drugiego roku III kadencji RPO (od 8.V.1997 r. do 7.V. 1998 r.) nie nastąpiły zasadnicze zmiany liczby i przedmiotu kierowanych do Rzecznika listów. Utrzymuje się wysoki wpływ spraw do Biura RPO świadczący o stosunkowo szerokim wykorzystywaniu przez obywateli tego środka ochrony ich praw. Tak, jak w poprzednich kilku latach, najliczniejsze są skargi dotyczące spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, działań organów prokuratury i wymiaru sprawiedliwości (przede wszystkim wnioski o kasacje i rewizje nadzwyczajne), gospodarki mieszkaniowej, podatków, działalności gospodarczej i ochrony konsumenta.

2. Ponieważ w wyniku wejścia w życie nowej Konstytucji wiele jej nowych przepisów dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela stosuje się bezpośrednio, Rzecznik w swych wystąpieniach zaczął po dniu 17.X.1997 r. powoływać się na tego rodzaju przepisy konstytucyjne. To samo dotyczy prawa międzynarodowego. Z mocy Konstytucji ratyfikowane umowy międzynarodowe stanowią bowiem źródło powszechnie obowiązującego prawa w Polsce.

Wiele sygnałów świadczy o tym, że Konstytucja nie spowodowała istotniejszych zmian w dotychczasowych przyzwyczajeniach organów władzy publicznej, które odwołują się prawie wyłącznie do ustaw i aktów niższego rzędu. Zachodzi więc konieczności zintensyfikowania działań, mających na celu dostosowanie praktyki tych organów do nowych zasad, zwłaszcza, że – jeśli chodzi o bezpośrednie stosowanie prawa międzynarodowego – jest to związane z przewidywanym przystąpieniem Polski do struktur europejskich.

3. W związku z przewidzianym w art. 236 ust. 1 Konstytucji dwuletnim okresem, w którym Rada Ministrów ma przedstawić Sejmowi projekty ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji, konieczne jest dostosowanie do tego okresu prac nad projektami ustaw regulującymi m.in. prawa i wolności obywatelskie. Dotyczy to m.in. ustawowego określenia warunków i zakresu odpłatności świadczeń zakładów

opieki zdrowotnej (art. 68 ust. 2 Konstytucji) oraz wyjątków od zasady bezpłatności nauki w wyższych szkołach publicznych (art. 70 ust. 2 Konstytucji), ustawowego uregulowania zasad dostępu do informacji o działalności organów publicznych itp.

Niezbędny jest też przegląd ustaw wydanych przed wejściem w życie Konstytucji z punktu widzenia zapewnienia obywatelom prawa do sądu zgodnie z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji i ściślejsze przestrzeganie tego prawa w ustawach uchwalanych po jej wejściu w życie.

4. W wyniku wprowadzenia przez Konstytucję zamkniętego systemu źródeł prawa upoważnienia do wydawania przepisów wykonawczych utracili kierownicy centralnych urzędów administracji, marszałkowie obu izb Parlamentu, Prezes NBP i inne centralne organy państwowe, a także centralne organy organizacji samorządu zawodowego i gospodarczego. Ani Konstytucja ani odrębna ustawa nie ustaliły w sposób generalny zasad sukcesji kompetencji normodawczych po tych organach. Szybkiego uregulowania wymaga więc wyjaśnienie, kto jest upoważniony do wydawania przepisów wykonawczych, do których wydawania były upoważnione te organy.

Należy też przeciwdziałać obchodzeniu nowych zasad tworzenia prawa przez wprowadzanie przepisów powszechnie obowiązujących w formie obwieszczeń wydawanych przez kierowników urzędów centralnych oraz zarządzeń organów NBP.

5. Trzeba znieść ograniczenia czasowe możliwości zaskarżania do NSA aktów prawa lokalnego, zwłaszcza, że żadnych ograniczeń czasowych nie ma przy zaskarżaniu do Trybunału Konstytucyjnego aktów prawa stanowionego przez organy naczelne. Różnic zaś w zasadach zaskarżania aktów normatywnych być nie powinno. Bez względu na to, czy akt normatywny wydał organ lokalny, czy naczelny, jego wadliwość może ujawnić się w każdym czasie.

6. Poważną liczbę spraw kierują do Rzecznika ludzie znajdujący się w trudnej sytuacji życiowej i materialnej. żyjąc biednie, osoby takie szczególnie dotkliwie odczuwają naruszanie ich praw wynikające m.in. z wadliwych zmian ustawodawczych, nieprawidłowych mechanizmów waloryzacji ich świadczeń i skutków inflacji.

Materiały, jakimi dysponuje Rzecznik, potwierdzają wniosek o konieczności nasilenia działań chroniących zwłaszcza te grupy społeczne, które z różnych przyczyn nie są w stanie skutecznie walczyć o na-

leżne im prawa. Należą do nich zwłaszcza rodziny wielodzietne, rodziny patologiczne, niepełnosprawni, osoby chore psychicznie, dzieci, zwłaszcza przebywające w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, osoby stare, osoby przebywające w domach opieki społecznej i bezrobotni. Za konieczną – w świetle skarg do Rzecznika – uznać należy szybką reformę systemu zabezpieczenia społecznego i ochrony zdrowia, bez której wielu spraw nie da się właściwie załatwić.

Niezbędne jest eliminowanie przypadków naruszania zasady równego traktowania wszystkich obywateli. Nie zawsze przypadki takiej dyskryminacji są zgłaszane do Rzecznika. Mimo np., że indywidualnych wystąpień kobiet skarżących się na dyskryminację ze względu na płeć nie jest wiele, zjawisko dyskryminacji kobiet istnieje i wymaga przeciwdziałania.

Konieczne jest – na co zwracają uwagę także międzynarodowe organy ochrony praw człowieka – ściślejsze przestrzeganie praw mniejszości oraz przebywających w Polsce cudzoziemców.

7. W minionym roku miały miejsce pierwsze tzw. eksmisje na bruk. Jest to problem bardzo trudny, ponieważ nie można kwestionować prawa właścicieli domów do eksmitowania najemców, którzy nie opłacają czynszu lub w inny sposób naruszają swe obowiązki lokatorskie. Z drugiej jednak strony – konieczne jest udzielenie pomocy tym z eksmitowanych, którzy nie są w stanie uzyskać we własnym zakresie najskromniejszego nawet lokalu. Problem dałoby się złagodzić, gdyby samorządy terytorialne w szerszym zakresie współdziałały z organami egzekucyjnymi w przeciwdziałaniu poszerzaniu się zjawiska bezdomności. Do rozważenia jest także opracowanie przepisów ustawowych o ochronie lokatorów, na wzór obowiązujących w niektórych innych krajach.

Utrzymuje się wadliwy stan prawny, wynikający z powiązania wielu praw obywatelskich z zameldowaniem. Powoduje on, że osoba, która nie jest nigdzie zameldowana, nie może korzystać z niektórych praw obywatelskich. Uzyskanie zameldowania nie jest zaś łatwe, jako że zameldowanie jest z kolei powiązane z prawem do lokalu. W rezultacie nadal istnieje zjawisko braku meldunku, zwłaszcza na skutek tzw. wymeldowań do nikąd.

8. Mimo upływu dziewięciu lat od zmiany systemu społeczno-gospodarczego państwa i uchwalenia zmian konstytucyjnych zrównujących ochronę wszystkich typów i form własności, obowiązują, a nawet nadal są uchwalane, regulacje preferujące ochronę własności

podmiotów państwowych i spółdzielczych. Regulacje takie naruszają konstytucyjną zasadę równości.

9. W wielu skargach podnoszony jest zarzut niejasności i niestabilności systemu podatkowego. W szczególności kwestionowane jest to, że w istocie każdego roku trzeba od początku uczyć się zasad obliczania podatków i że trudno planować działalność życiową na dłuższe terminy. Jako bardzo skomplikowany oceniony został tegoroczny system wypełniania formularzy zeznań podatkowych (tzw. PIT-ów). Wiele uwag krytycznych wywołuje też nowa ordynacja podatkowa, m.in. na skutek wprowadzenia odrębnych przepisów proceduralnych, zawierających mniej gwarancji procesowych dla obywatela, niż przewiduje to ogólne postępowanie administracyjne (Kpa).

10. Stan przestępczości, w tym także brutalizacja działań sprawców przestępstw powoduje wyraźne zaniepokojenie opinii społecznej o swe bezpieczeństwo. Listy docierające do Rzecznika świadczą o tym, że walka z przestępczością oceniana jest jako nieefektywna. Poprawa sytuacji wymagałaby m.in. usunięcia przyczyn mało skutecznej pracy policji i prokuratury (m.in. niedostatek środków) oraz usunięcia trudności, z jakimi w dalszym ciągu boryka się sądownictwo (zwłaszcza – przewlekłość postępowania).

Aprobując co do zasady działania podejmowane w celu nasilenia walki z demoralizacją i przestępczością nieletnich oraz ochroną młodzieży przed przestępczością osób dorosłych, Rzecznik zwracał uwagę na konieczność ścisłego przestrzegania w takich sprawach granic wyznaczonych przez prawo.

11. Ciągle nie w pełni chroniona jest prywatność. Na poczucie braku bezpieczeństwa osobistego ma wpływ rozbudowanie w ostatnich latach służb typu policyjnego uprawnionych do ingerencji w życie obywateli, w tym także do stosowania wobec nich środków przymusu i wchodzenia do mieszkań. Służby te z reguły nie są umundurowane, zaś legitymacje uprawniające do wykonywania ich funkcji – trudno rozpoznawalne. Wobec zdarzających się kradzieży i innych naruszeń prawa dokonywanych z powołaniem się na swe rzekome uprawnienia, należałoby dokonać przeglądu uprawnień tych służb, a zwłaszcza przyjąć i spopularyzować zasadę, że obywatel obowiązany jest umożliwić wejście do mieszkania jedynie funkcjonariuszowi, któremu towarzyszy tzw. gospodarz domu lub umundurowany policjant.

12. Utrzymuje się praktyka braku umiejętnego godzenia przez organy administracji państwowej interesu publicznego ze słusznym interesem obywatela. Zbyt często interes obywatela nie jest doceniany, co prowadzi do naruszania praw obywateli. Prawa te chronione są bardziej przez organy centralne, niż lokalne. Reformie podziału administracyjnego państwa powinno w tej sytuacji towarzyszyć podjęcie działań w celu doprowadzenia do świadomości nowej administracji znaczenia ścisłego przestrzegania wolności i praw obywatelskich.

13. Potrzebne jest rozstrzygnięcie, czy Rzecznik powinien zachować po 1.VII.1998 r. prawo wnoszenia kasacji w sprawach cywilnych. Z dniem tym mija okres, w którym obowiązywały uregulowania przejściowe, przewidujące takie prawo. Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami Rzecznik mógłby w przyszłości wnieść w sprawach cywilnych kasację jedynie wówczas, gdy uczestniczył w postępowaniu apelacyjnym w danej sprawie. Rzecznik zaś z reguły w postępowaniu apelacyjnym nie jest w stanie uczestniczyć.

14. Zachodzi potrzeba dostosowania ustawy z dnia 15.VII.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich do przepisów Konstytucji. Ponieważ dotychczasowy model urzędu rzecznikowskiego sprawdził się w praktyce, zasadniczych zmian być nie powinno. Wstępny projekt nowelizacji ustawy został przygotowany w Biurze RPO. Konieczne jest ustalenie, który z organów władzy powinien wystąpić z inicjatywą ustawodawczą.

Załącznik Nr 1

Dane informacyjno–statystyczne

Wpływ spraw do RPO

	1997 (2 rok III kad.) 8.05.97–7.05.98	**1996** (1 rok III kad.) 8.05.96–7.05.97	**cały okres funkcjonowania instytucji RPO**
Liczba wniosków	31 282	29 769	282 803
Liczba listów	47 410	46 750	408 187
Liczba odpowiedzi	16 092	14 660	118 937

Wnioski oznaczają nowe sprawy (wnoszone po raz pierwszy), a listy – ogół wpływających pism od obywateli.

Biuro RPO

	1997	**1996**
Ogólna liczba etatów	190	175
Personel analityczny	119	113
Personel biurowy	71	62

Struktura organizacyjna Biura Rzecznika Praw Obywatelskich:

1. Zespół Podstawowych Praw i Wolności
2. Zespół Prawa Karnego
3. Zespół Zabezpieczenia Społecznego
4. Zespół Prawa Cywilnego i Gospodarki Nieruchomościami
5. Zespół Prawa Administracyjnego i Spraw Mieszkaniowych
6. Zespół Prawa Gospodarczego, Danin Publicznych i Ochrony Praw Konsumenta
7. Zespół Prawa Karnego Wykonawczego
8. Zespół Prawa Pracy
9. Zespół Praw Żołnierzy i Funkcjonariuszy Służb Publicznych
10. Zespół Do Spraw Lokalnych, Samorządu Terytorialnego i Ochrony Środowiska

11. Zespół. Prawa Rodzinnego
12. Zespół Klasyfikacji Wniosków
13. Zespół Prezydialny
14. Samodzielny Wydział Do Spraw Stosowania Konwencji Europejskich i Współpracy Międzynarodowej
15. Samodzielny Wydział Spraw Osobowych i Wynagrodzeń
16. Samodzielny Wydział Finansowy
17. Pełnomocnik RPO do Spraw Prasowych

Załącznik Nr 2

Sprawy indywidualne

Sprawy indywidualne podjęte do prowadzenia

W okresie objętym Informacją rozpatrzono 34 402 nowe sprawy indywidualne, w tym:

– podjęto do prowadzenia	15 463
– poprzestano na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania	15 826
– przekazano wniosek wg właściwości	524
– zwrócono się o uzupełnienie wniosku	1 244
– nie podjęto	13 45 *

W Biurze RPO przyjęto 3 023 interesantów oraz przeprowadzono 4 064 rozmowy telefoniczne, udzielając wyjaśnień i porad. W czasie wizytacji (badanie spraw na miejscu) podjęto do prowadzenia 104 sprawy, a ponadto przeprowadzono rozmowy wyjaśniające okoliczności badanych problemów z około tysiącem osób.

Zakończono postępowanie w 14 810 sprawach podjętych.

Spośród 14 810 spraw podjętych indywidualnie i zakończonych:

– uzyskano rozwiązanie pozytywne	– w 33,4%
– nie uzyskano rozwiązania pozytywnego ze względu na:	
– niepotwierdzenie się zarzutu	– w 55,9%
– względy obiektywne (upływ czasu, nieodwracalne skutki prawne, brak dowodów)	– w 7,9%
– nieuwzględnienie wystąpienia RPO	– w 2,2%
– z powodu wyczerpania przez RPO możliwości działania	– w 0,6%

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

---

* przekazane do wiadomości lub niezrozumiałej treści

Przedmiot nowych spraw
(według właściwości zespołów merytorycznych):

Podstawowe prawa i wolności obywatelskie, służba zdrowia i prawa osób niepełnosprawnych	–	4,2%
Prawo karne	-	11,7%
Zabezpieczenie społeczne, pomoc społeczna	–	18,4%
Prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	–	9,2%
Prawo administracyjne i sprawy mieszkaniowe	–	11,9%
Prawo gospodarcze, daniny publiczne, ochrona praw konsumenta	–	17,9%
Prawo karne wykonawcze	–	6,9%
Prawo pracy	–	9,9%
Prawa żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych	–	3,2%
Sprawy lokalne, samorząd terytorialny i ochrona środowiska	–	3,2%
Prawo rodzinne	–	2,6%
Inne	–	0,7%

Zmiany organizacyjne, które nastąpiły po 1 maja 1997 r. i związana z nimi zmiana właściwości Zespołów uniemożliwia pełne porównanie przedmiotowego rozkładu wniosków z 1 rokiem II kadencji.

Poniższe zestawienie dotyczy wybranych grup problemowych, które w nowym układzie klasyfikacji centralnej wniosków są porównywalne:

	1997	**1996**
Sprawy pracownicze i ubezpieczeń społecznych	28,3	24,3
Sprawy mieszkaniowe	11,9	14,9
Prawo gospodarcze, daniny publiczne, cła	17,9	17,1
Prawo karne wykonawcze	6,9	6,1
Prawa żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych	3,2	3,2
Samorząd terytorialny i ochrony środowiska	3,2	2,2

Załącznik Nr 3

Wystąpienia RPO o charakterze ogólnym (systemowym) – art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o RPO

Lp.	Nr sprawy	Data wystąpienia	Adresat	Przedmiot wystąpienia
1.	RPO/236460/97/I	08.05.97	Minister Łączności	Dostęp osób niepełnosprawnych do usług telekomunikacyjnych.
2.	RPO/222121/96/IX	15.05.97	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Termin wypłaty równoważnika mieszkaniowego dla byłych żołnierzy WOP.
3.	RPO/226128/96/III	15.05.97	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Wyliczenie wskaźników waloryzacji emerytur i rent za 1996 r.
4.	RPO/192998/95/III	16.05.97	Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Społecznej	Perspektywy nowelizacji ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego.
5.	RPO/241470/97/V	16.05.97	Komendant Główny Policji	Pomoc finansowa na budownictwo mieszkaniowe dla emerytowanych policjantów.
6.	RPO/238015/97/II	20.05.97	Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny	Brak uregulowań prawnych dotyczących postępowania ze zwierzętami, których przepadek został orzeczony przez sąd.

7.	RPO/233996/97/X	21.05.97	Minister Edukacji Narodowej	Dowóz dzieci do oddziałów zerowych mieszczących się w szkołach.
8.	RPO/245084/97/II	21.05.97	Minister Sprawiedliwości-Prokurator Generalny	Praktyka sądowa zarządzania badań i obserwacji psychiatrycznej.
9.	RPO/240912/97/I	26.05.97	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Nieprawidłowe praktyki dokumentowania uprawnień przysługujących emerytom i rencistom.
10.	RPO/243309/97/V	26.05.97	Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	Ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymywania z budżetu państwa dotacji na remonty zasobów mieszkaniowych.
11.	RPO/187905/95/IX	30.05.97	Komendant Główny Straży Granicznej	Dodatek graniczny dla SG.
12.	RPO/165122/94/IX	03.06.97	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Zasady przeliczania uposażeń funkcjonariuszy dla celów emerytalnych.
13.	RPO/237785/97/IX	03.06.97	Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji	Nierówna sytuacja niektórych byłych funkcjonariuszy policji (MO), powstała w wyniku zmian stopni policyjnych.
14.	RPO/215612/96/IV	04.06.97	Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej	Uchylenie zarządzenia Prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, ustalającego minimalną cenę nieruchomości sprzedawanych na zasadach określonych w art. 29 ust.1 ustawy z 19.10.1991 r.

				o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.
15.	RPO/234309/97/V	04.06.97	Minister Sprawiedliwości	Wysokość czynszu najmu za niektóre lokale pozostające w administracji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej.
16.	RPO/247790/97/I	10.06.97	Minister Edukacji Narodowej	Naruszenie praw obywateli w związku ze sposobem organizacji nauki religii w szkołach publicznych.
17.	RPO/221423/96/VI	13.06.97	Minister Łączności	W sprawie decyzji zmieniających warunki koncesji dla GSM 1 i GSM 2.
18.	RPO/243428/97/VI	13.06.97	Minister Skarbu Państwa	Brak dostatecznych informacji w środkach masowego przekazu o uprawnieniach b. pracowników do nieodpłatnego nabycia akcji spółek powstałych w wyniku prywatyzacji.
19.	RPO/214968/96/II	17.06.97	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Policyjna praktyka przechowywania i wykorzystywania kart daktyloskopijnych oraz zdjęć sygnalitycznych.
20.	RPO/236861/97/VI	17.06.97	Prezes Rady Ministrów	Uprawnienia do nieodpłatnego otrzymywania akcji Spółek powstałych w wyniku prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

21.	RPO/249024/97/III	18.06.97	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	W sprawie daty, w której powstaje i podlega realizacji prawo do zasiłku pielęgnacyjnego.
22.	RPO/204843/95/X	20.06.97	Prezes NSA	Luki w regulacjach prawnych normujących nadzór w systemie organów samorządu terytorialnego i organów administracji rządowej, a także w zakresie kognicji NSA wobec niektórych nietypowych aktów administracyjnych.
23.	RPO/243868/97/V	20.06.97	Minister Obrony Narodowej	Rozkwaterowanie małżonków po orzeczeniu przez sąd rozwodu.
24.	RPO/244578/97/II	20.06.97	Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny	Przekroczenie granic delegacji ustawowej przez niektóre regulacje dotyczące prowadzenia rejestru osób prawomocnie skazanych i udzielania informacji z tego rejestru.
25.	RPO/249407/97/I	20.06.97	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Okres oczekiwania na wykonanie zlecone terapii przez osoby z chorobami nowotworowymi.
26.	RPO/218559/96/VI	27.06.97	Minister Finansów	Termin przedawnienia wydania decyzji określającej inną wysokość podatku dochodowego niż wynikająca z zeznania podatnika.
27.	RPO/243486/97/I	27.06.97	Prezes Rady Ministrów	O spowodowanie nowelizacji rozporządzenia Rady

				Ministrów w sprawie wykazu prac wzbronionych młodocianym.
28.	RPO/244700/97/IX	30.06.97	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Fundusz nagród dla cywilnych nauczycieli akademickich zatrudnionych w wyższych szkołach wojskowych.
29.	RPO/239127/97/VIII	03.07.97	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Urlopy wypoczynkowe i dni wolne od pracy pracowników zatrudnionych przy pilnowaniu.
30.	RPO/243210/97/VIII	03.07.97	Minister Sprawiedliwości	Zaszeregowanie stanowiska głównego księgowego w jednostkach organizacyjnych więziennictwa.
31.	RPO/249449/97/I	07.07.97	Rektor Politechniki Śląskiej	Zarządzenie pozbawiające możliwości kandydowania na stanowiska kierownicze nauczycieli akademickich, którzy w trakcie kadencji przechodzą na emeryturę.
32.	RPO/191507/95/V	10.07.97	Minister Sprawiedliwości	Obowiązek gmin dostarczenia lokalu eksmitowanym obywatelom.
33.	RPO/236834/97/X	11.07.97	Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa	Podstawy prawne działania Straży Ochrony Przyrody.
34.	RPO/248839/97/III	14.07.97	Prezes ZUS	Niewykonywanie przez oddziały ZUS wyroków sądowych dotyczących kosztów uzyskania

				dochodu przez pracujących emerytów.
35.	RPO/240682/97/IX	16.07.97	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Niezgodność z ustawą o RPO zarządzenia MSW, wprowadzającego szczególną procedurę udostępniania akt postępowań dyscyplinarnych.
36.	RPO/237482/97/VIII	17.07.97	Prezes Rady Ministrów	Zakres ochrony praw obywateli polskich zatrudnionych na statkach z obcą banderą.
37.	RPO/244276/97/IV	17.07.97	Minister Sprawiedliwości	Zasady wynagradzania biegłych – emerytowanych pracowników naukowych w postępowaniu sądowym.
38.	RPO/251447/97/VI	17.07.97	Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów	O wszczęcie postępowania antymonopolistycznego przeciwko PTK „Centertel".
39.	RPO/231920/96/VIII	22.07.97	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Uwagi do nowych regulacji dotyczących urlopu wypoczynkowego i ich interpretacji przez resort pracy.
40.	RPO/248129/97/VIII	25.07.97	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	O zmianę Zarządzenia MPPiSS w sprawie kontroli prawidłowości wykorzystywania zwolnień lekarskich.
41.	RPO/249633/97/VI	28.07.97	Prezes Głównego Urzędu Ceł	Zwolnienia od cła mienia polskich marynarzy zatrudnionych na statkach obcych bander.

42.	RPO/235257/97/VI	30.07.97	Minister Finansów	Regulacja odsetek za zwłokę przy nieterminowym rozpoznaniu przez organ skarbowy wniosku o zaniechanie ustalania i poboru oraz o umorzenie zaległego podatku.
43.	RPO/250940/97/VIII	31.07.97	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Prawo do świadectw rekompensacyjnych.
44.	RPO/251312/97/I	31.07.97	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Przewlekłość postępowań o nadanie statusu uchodźcy.
45.	RPO/193191/95/VIII	01.08.97	Prezes Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki	Praktyka transferów piłkarzy między klubami.
46.	RPO/251723/97/VIII	01.08.97	Główny Inspektor Pracy	Korzystanie przez PIP z uprawnienia do wnoszenia powództw o ustalenie istnienia stosunku pracy.
47.	RPO/237185/97/VI	05.08.97	Minister Finansów	Ulga w podatku dochodowym od osób fizycznych z tytułu gromadzenia oszczędności w kasie mieszkaniowej.
48.	RPO/242318/97/I	05.08.97	Minister Obrony Narodowej	Sposób doręczania kart powołania do odbycia służby wojskowej.
49.	RPO/253067/97/I	05.08.97	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Przekroczenie gra nic upoważnienia ustawowego przez przepisy dotyczące profilaktycznej ochrony zdrowia studentów.
50.	RPO/250116/97/VI	06.08.97	Prezes NBP	Skutki poręczeń kredytowych udzielanych przez mał-

				żonków bez wyrażenia zgody przez współmałżonków.
51.	RPO/222121/96/IX	07.08.97	Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji	Sposób wykonania delegacji z ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych w odniesieniu do żołnierzy podległych MSWiA.
52.	RPO/253256/97/XI	07.08.97	Pełnomocnik Rządu ds. Dzieci	W sprawie potrzeby znalezienia rodzin zastępczych dla jak największej liczby dzieci przebywających w domach dziecka na terenach, które objęła powódź.
53.	RPO/248777/97/I	12.08.97	Minister Sprawiedliwości	Zabezpieczenie realizacji praw wyborczych osób przebywających w zakładach karnych.
54.	RPO/223875/96/II	13.08.97	Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny	Przewlekłość postępowań sądowych w sprawach rehabilitacyjnych i odszkodowawczych.
55.	RPO/230403/96/VII	13.08.97	Minister Sprawiedliwości	Zapewnienia osobom pozbawionym wolności ochrony przed agresja osób niepoczytalnych.
56.	RPO/244923/97/I	18.08.97	Minister Obrony Narodowej	Odmowy przyjmowania kobiet do wyższych szkół wojskowych.
57.	RPO/249972/97/I	20.08.97	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Sprawiedliwości	Sytuacja małoletnich cudzoziemców w postępowaniu dotyczącym wydalenia ich z terytorium RP, bądź

				nadania im statusu uchodźcy.
58.	RPO/252349/97/I	20.08.97	Minister Obrony Narodowej	Naruszenia wolności sumienia i wyznania w Wojsku Polskim.
59.	RPO/254386/97/V	21.08.97	Minister Obrony Narodowej	Wszczęcie postępowania egzekucyjnego w ustawie z dnia 22.06.1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP.
60.	RPO/236861/97/VI	25.08.97	Marszałek Sejmu RP, Marszałek Senatu RP, Prezes Rady Ministrów	Stanowisko RPO w sprawie uprawnień pracowników i byłych pracowników prywatyzowanych zakładów pracy do nieodpłatnego nabycia akcji.
61.	RPO/206122/96/X	26.08.97	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Finansowanie nałożonego obowiązku gmin zwrotu kosztów dojazdu dzieci do szkół środkami komunikacji publicznej.
62.	RPO/182225/95/III	02.09.97	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Niewydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia wykonawczego, prze-widzianego w art. 9 ustawy z dnia 17.10.1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent.
63.	RPO/235314/97/IX	02.09.97	Minister Sprawiedliwości	W sprawie waloryzacji świadczeń emerytów Służby Więziennej.
64.	RPO/218622/96/V	16.09.97	Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	Wypłata rekompensat dla kandydatów do spółdzielni mieszkaniowych.

65.	RPO/255209/97/VIII	17.09.97	Wiceprezes NIK	Nieprawidłowości w zatrudnianiu obywateli polskich za granicą.
66.	RPO/215612/96/IV	23.09.97	Minister Skarbu Państwa	W sprawie stosowania przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa przy sprzedaży nieruchomości rolnych wyłącznie kryteriów ustalania ceny wynikających bezpośrednio z art. 30 ustawy z 19.10. 1991 r.
67.	RPO/252351/97/VIII	24.09.97	Minister Edukacji Narodowej	Wymiar urlopu wypoczynkowego pracowników naukowo-dydaktycznych i innych, korzystających z sześciotygodniowych urlopów wypoczynkowych.
68.	RPO/256985/97/II	24.09.97	Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego	Bezpodstawne stosowanie tymczasowego aresztowania, wynikłe ze zbyt późnego rozpoznania przez Sąd Najwyższy wniosku o przedłużenie tego środka.
69.	RPO/237852/97/II	30.09.97 06.10.97	Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny, Minister Obrony Narodowej	Przewlekłość postępowań w sprawach o odszkodowanie i zadośćuczynienie za oczywiście niesłuszne tymczasowe aresztowanie.
70.	RPO/251447/97/VI	06.10.97	Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów	Promocyjna sprzedaż przez Polska Telefonie Cyfrowa „Centertel" telefonów Nokia 440.

71.	RPO/191507/95/V	07.10.97	Minister Sprawiedliwości	Nowelizacja rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9.03.1968 r. w sprawie czynności komorników.
72.	RPO/242318/97/I	07.10.97	Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej	Zapewnienie tajemnicy korespondencji przy wysyłaniu wezwań do odbycia służby wojskowej.
73.	RPO/257961/97/VI	16.10.97	Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów	Wynagrodzenia pobierane przez biegłych rewidentów za badania bilansów spółek.
74.	RPO/253124/97/VI	22.10.97	Główny Inspektor PIH	Brak pouczeń o możliwości odwołania się do NSA od ustaleń inspektorów PIH.
75.	RPO/255178/97/VI	22.10.97	Prezes NBP	Utrudnienia w uzyskaniu kredytów bankowych przez osoby w wieku poborowym.
76.	RPO/255627/97/VI	23.10.97	Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji	Pozbawienie odbiorców telewizji publicznej możliwości oglądania transmisji meczów piłki nożnej ligi polskiej.
77.	RPO/252548/97/V	12.11.97	Minister Sprawiedliwości	Niedostateczny zakres kontroli kasacyjnej wyroków eksmisyjnych.
78.	RPO/260772/97/VI	12.11.97	Minister Finansów	W sprawie podwyżki w 1998 r. 35% składek PZU za obowiązkowe ubezpieczenia OC.

79.	RPO/248042/97/I	19.11.97	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Wprowadzenie – na podstawie zarządzenia rektora – w Akademii Medycznej w Poznaniu odpłatności za wszczęte przewody doktorskie osób nie będących pracownikami tej uczelni.
80.	RPO/223875/96/II	20.11.97	Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny	Nowelizacja ustawy z dnia 23.02.1991 r. która pozwalałaby na rozpoznanie w jednym terminie wniosku o unieważnienie orzeczenia i jednocześnie zasądzenie odszkodowania.
81.	RPO/258080/97/XI	20.11.97	Komendant Główny Policji, Minister Edukacji Narodowej, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Sprawiedliwości, Wojewoda Radomski	Stanowisko RPO w sprawie działań podjętych w październiku 1997 r. w Radomiu w celu przeciwdziałania demoralizacji i przestępczości nieletnich.
82.	RPO/261513/97/I	20.11.97	Komendant Główny Policji	Projekt udostępnienia w Internecie listów gończych i komunikatów Policji.
83.	RPO/260340/97/II	25.11.97	Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny	Długotrwałość prowadzonych badań sądowo-psychiatrycznych.
84.	RPO/240244/97/VII	27.11.97	Dyrektor Generalny Służby Więziennej	O utworzenie w wybranych jednostkach penitencjarnych oddziałów

				dla skazanych wymagających szczególnej ochrony przed agresją ze strony innych skazanych.
85.	RPO/259509/97/V	28.11.97	Minister Łączności	Wadliwa praktyka poczty w zakresie doręczeń pism od organów administracji.
86.	RPO/260859/97/VIII	28.11.97	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Prowadzenie przez niektórych pracodawców akt osobowych pracowników.
87.	RPO/257289/97/VI	01.12.97	Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów	Długotrwałość procedury zwrotu nadpłat opłaty skarbowej z tytułu wydania zezwolenia na wykonywanie czynności agenta ubezpieczeniowego.
88.	RPO/192998/95/III	04.12.97	Marszałek Sejmu RP	Konieczność zmiany ustawy z dnia 20.02.1993 r. zmieniającej ustawę z 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego.
89.	RPO/261459/97/VI	04.12.97	Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Finansów	Niektóre regulacje ustawy z dnia 29.08.1997 r. o finansowaniu dróg publicznych.
90.	RPO/262521/97/V	04.12.97	Minister Sprawiedliwości	Sytuacja obywateli, którzy w następstwie wykonania eksmisji zostali

				pozbawieni jakiegokolwiek schronienia, sami zaś nie są w stanie schronienia takiego sobie zapewnić.
91.	RPO/262607/97/V	04.12.97	Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	Prawo do dodatku mieszkaniowego niektórych grup obywateli.
92.	RPO/236861/97/VI	05.12.97	Prezes Rady Ministrów	Stanowisko RPO w sprawie uprawnień pracowników i byłych pracowników prywatyzowanych zakładów pracy do nieodpłatnego nabycia akcji spółek.
93.	RPO/252351/97/VIII	05.12.97	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Wymiar urlopu bibliotekarzy – pracowników szkół wyższych.
94.	RPO/252351/97/VIII	08.12.97	Główny Inspektor Pracy	Wymiar urlopu bibliotekarzy – pracowników szkół wyższych.
95.	RPO/263232/97/XI	09.12.97	Minister Sprawiedliwości	Niewystarczająca ochrona w mediach dóbr osobistych nieletnich – sprawców czynów karalnych i nieletnich przejawiających demoralizację.
96.	RPO/261879/97/VI	11.12.97	Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Finansów	Opodatkowanie honorariów związanych z kontraktami zawieranymi w ramach realizacji programu Phare Sierra.
97.	RPO/250014/97/X	15.12.97	Wiceprezes Rady Ministrów – Minister	Brak przepisów wykonawczych

			Spraw Wewnętrznych i Administracji	do art. 4 ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym.
98.	RPO/255279/97/I	15.12.97	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Niewłaściwa jakość implantów kręgosłupowych, zakupywanych przez Ministerstwo Zdrowia.
99.	RPO/256834/97/X	15.12.97	Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa	Brak możliwości uzyskania odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzęta na polach położonych w rezerwatach przyrody.
100.	RPO/262469/97/I	15.12.97	Dyrektor Centralnego Zarządu Służby Zdrowia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji	Utrudniony dostęp osób uprawnionych do leczenia drogimi środkami farmaceutycznymi.
101.	RPO/263172/97/IV	17.12.97	Prezes Rady Ministrów	O podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie nowelizacji ustawy z dnia 7.07.1994 r. – Prawo budowlane poprzez zmianę przepisu art.48.
102.	RPO/264051/97/X	18.12.97	Minister Pracy i Polityki Socjalnej, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Przewodniczący Sejmików Samorządowych Województw	W sprawie działań dla ochrony – w warunkach zimowych – osób bezdomnych, oraz osób dotkniętych katastrofą ostatniej powodzi.
103.	RPO/238660/97/I	19.12.97	Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa	Zakaz wykonywania zawodu sędziego przez osobę, której małżonek jest radcą prawnym.

104.	RPO/249282/97/I	19.12.97	Pełnomocnik ds. Osób Niepełnosprawnych	Pomoc państwa w zakupie samochodu lub wózka inwalidzkiego dla osób niepełnosprawnych.
105.	RPO/248311/97/VIII	22.12.97	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Niezaliczanie marynarzom polskim okresów pracy w warunkach szczególnych lub o szczególnym charakterze, wykonywanej na statkach „przeflagowanych" pod obce bandery.
106.	RPO/258825/97/XI	22.12.97	Minister Edukacji Narodowej	Konieczność zreformowania systemu opieki nad dzieckiem.
107.	RPO/240244/97/VII	29.12.97	Minister Sprawiedliwości	O utworzenie w jednostkach penitencjarnych oddziałów dla skazanych wymagających ochrony przed agresją ze strony innych osadzonych.
108.	RPO/212138/96/VI	31.12.97	Wiceprezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów	Naruszenia praw konsumenckich przez niezgodne ze stanem rzeczywistym wykazywanie na fakturach sprzedaży samochodów roku produkcji pojazdu.
109.	RPO/265778/98/I	12.01.98	Prezes Głównego Urzędu Ceł	Zamieszczanie w paszportach osób przekraczających granice informacji o zakupach alkoholu.

110.	RPO/214968/96/II	13.01.98	Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Praktyka Policji przechowywania i wykorzystywania kart daktyloskopijnych oraz zdjęć sygnalitycznych.
111.	RPO/242859/97/I	13.01.98	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Potrzeba zmiany art. 111 pkt 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym.
112.	RPO/254386/97/V	13.01.98	Minister Obrony Narodowej	Stosowanie przez dyrektorów oddziałów terenowych WAM przepisu art.42 ust.4 ustawy z dnia 22.06.1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP.
113.	RPO/265962/98/I	19.01.98	Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji	Audycje reklamowe odwołujące się do autorytetu lekarzy, pielęgniarek.
114.	RPO/216868/96/I	21.01.98	Minister Transportu i Gospodarki Morskiej	Zrównanie uprawnień małżonków do świadczeń kolejowej służby zdrowia.
115.	RPO/262956/97/VI	21.01.98	Minister Transportu i Gospodarki Morskiej	W sprawie nowych uregulowań dotyczących kwalifikacji instruktorów w ośrodkach szkolenia kierowców.
116.	RPO/265502/98/III	23.01.98	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Praktyka ZUS obliczania tzw. faktycznego dochodu dorabiających emerytów i rencistów.
117.	RPO/253237/97/V	26.01.98	Minister Obrony Narodowej	Przekroczenie granic upoważnienia w określaniu zasad i trybu sprzedaży kwater stałych.

118.	RPO/255627/97/VI	26.01.98	Przewodniczący Sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu	Wykupywanie praw do transmisji telewizyjnych lub obsługi ważnych wydarzeń.
119.	RPO/264120/97/V	26.01.98	Marszałek Senatu RP	Środki prawne przysługujące senatorowi w sytuacji, gdy nie podziela on wykładni Prezydium Senatu, w sprawie osobiście go dotyczącej.
120.	RPO/267050/98/I	27.01.98	Minister Edukacji Narodowej	Realizacja przez osoby niepełnosprawne prawa do nauki.
121.	RPO/267094/98/I	27.01.98	Państwowa Komisja Wyborcza	Realizacja przez osoby niepełnosprawne praw wyborczych.
122.	RPO/248918/97/VIII	30.01.98	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Konsekwencje wprowadzenia zasady, że kolejna umowa o pracę na czas określony, wywołuje skutki prawne umowy na czas nieokreślony.
123.	RPO/266651/98/IX	02.02.98	Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji	Uprawnienia emerytalne funkcjonariuszy pożarnictwa.
124.	RPO/267544/98/I	02.02.98	Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny	Stosowanie do prokuratorów w stanie spoczynku zakazu zajmowania innych stanowisk.
125.	RPO/227317/96/VI	03.02.98	Minister Skarbu Państwa	O uwzględnienie w toku prac nad projektem ustawy

				reprywatyzacyjnej kwestii rozliczeń Skarbu Państwa z posiadaczami przedwojennych papierów wartościowych.
126.	RPO/267097/98/V	03.02.98	Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Finansów	Poprawność stanowienia prawa w zakresie cen urzędowych energii elektrycznej i gazu.
127.	RPO/220974/96/II	05.02.98	Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny	Sprzeczność art.44 ust.1 u.s.p. z zasadą dwuinstancyjności postępowania sądowego.
128.	RPO/244676/97/V	11.02.98	Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji	Zróżnicowanie oferty programowej i związanych z tym opłat przez operatorów telewizji kablowych.
129.	RPO/265194/98/V	11.02.98	Minister Gospodarki	Brak aktów wykonawczych do ustawy Prawo energetyczne.
130.	RPO/265778/98/I	11.02.98	Minister Finansów	Nowelizacja przepisu nakładającego na funkcjonariuszy celnych obowiązek zamieszczania w paszporcie informacji o przewożonym przez granice alkoholu.
131.	RPO/267094/98/I	11.02.98	Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej	Przystosowanie lokali wyborczych dla osób niepełnosprawnych.
132.	RPO/262700/97/VI	13.02.98	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Warunki sanitarne i bytowe w prywatnych domach opieki.

133.	RPO/268103/98/II	13.02.98	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Kontrola pojazdów mechanicznych przez nie umundurowanych funkcjonariuszy policji.
134.	RPO/269272/98/IX	16.02.98	Minister Obrony Narodowej	O przyspieszenie prac nad uregulowaniem zasad kierowania żołnierzy do służby poza granicami RP.
135.	RPO/267714/98/V	17.02.98	Prezes Rady Ministrów	Potrzeba stworzenia rozwiązań, które zapewnią najuboższym ochronę przed negatywnymi skutkami podwyżek cen energii i gazu.
136.	RPO/267239/98/I	19.02.98	Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej	Konieczność doprecyzowania przepisów dotyczących uprawnień do świadczeń zdrowotnych osób przebywających w schroniskach dla nieletnich.
137.	RPO/261879/97/VI	20.02.98	Minister Finansów	Zmiana przez resort finansów interpretacji przepisów dotyczących opodatkowania honorariów finansowanych ze środków pomoc niczych.
138.	RPO/267474/98/III	20.02.98	Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej	Ograniczenia dochodowe emerytów i rencistów.
139.	RPO/179236/95/VII	23.02.98	Wicepremier – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Konieczność skoordynowania działań dla nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

140.	RPO/268858/98/I	23.02.98	Minister Sprawiedliwości, Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Pozbawienie sędziów i prokuratorów oraz członków ich rodzin prawa do korzystania ze świadczeń zdrowotnych na zasadach ustalonych dla osób uprawnionych.
141.	RPO/209906/96/VI	24.02.98	Prezydent m.st. Warszawy	Zwłoka w realizacji uprawnień do nieodpłatnego nabycia garaży wybudowanych na gruntach Skarbu Państwa przez osoby prywatne.
142.	RPO/240164/97/XI	24.02.98	Przewodniczący Sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu	Skuteczność regulacji chroniących dzieci i młodzież przed scenami przemocy i pornografią w telewizji.
143.	RPO/264666/97/VIII	24.02.98	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Świadectwa rekompensacyjne dla pracowników placówek zagranicznych.
144.	RPO/262273/97/IX	25.02.98	Minister Obrony Narodowej	W sprawie zniesienia (lub modyfikacji) ograniczeń w wyjazdach zagranicznych żołnierzy.
145.	RPO/268810/98/I	25.02.98	Wojewoda Warszawski	Niedostatek środków finansowych na szpitalnictwo psychiatryczne w województwie warszawskim.
146.	RPO/268810/98/I	25.02.98	Przewodniczący Sądu Wojewódzkiego w Warszawie	Niewystarczająca kontrola przez sędziów przestrzegania praw osób przebywających w szpitalach psychiatrycznych.

147.	RPO/268810/98/I	25.02.98	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Sytuacja finansowa szpitali psychiatrycznych i naruszenia praw pacjentów tych szpitali.
148.	RPO/268097/98/VIII	26.02.98	Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Społecznej	W sprawie sytuacji osób pobierających zasiłek przedemerytalny dla bezrobotnych w gminach, które utraciły status rejonu zagrożonego szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym.
149.	RPO/60076/90/IV	26.02.98	Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	Uregulowanie sytuacji właścicieli nieruchomości zalesionych przez Państwo oraz działek „zamrożonych" przez plan.
150.	RPO/60076/90/IV	26.02.98	Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej	Stan prac legislacyjnych nad rozwiązaniem problemu działek zalesionych i „zamrożonych".
151.	RPO/226919/96/IX	27.02.98	Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji	Zasady przeliczenia uposażeń funkcjonariuszy MO, którzy odeszli ze służby przed 1983 r.
152.	RPO/231398/96/VI	27.02.98	Minister – Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów	Obowiązek zawierania umów o nadzór nad prawidłowością stosowania certyfikatu.
153.	RPO/270625/98/V	27.02.98	Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	Droga sądowa weryfikacji orzeczeń dyscyplinarnych wobec rzeczoznawców majątkowych, pośredników w ob-

				rocie nieruchomościami i zarządców nieruchomości.
154.	RPO/252351/97/VIII	03.03.98	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Konieczność uregulowania problematyki udzielania urlopu, gdy określany jest on w innych jednostkach niż dzień roboczy.
155.	RPO/269755/98/V	03.03.98	Prezes Wojskowej Agencji Mieszkaniowej	Koszty eksploatacji mieszkań pozostających w zasobach WAM.
156.	RPO/261513/97/I	05.03.98	Komendant Główny Policji	Umieszczanie w Internecie zdjęć i informacji o osobach zaginionych i poszukiwanych listami gończymi.
157.	RPO/268271/98/VIII	05.03.98	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Pozbawienie osób pobierających zasiłki przedemerytalne możliwości podejmowania zatrudnienia.
158.	RPO/266969/98/I	06.03.98	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Wyłączenie dostępu do dokumentacji medycznej dla zakładów ubezpieczeń prowadzących działalność w sferze ubezpieczeń majątkowych i osobowych.
159.	RPO/268347/98/I	09.03.98	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Wystawianie pacjentom hospitalizowanym na choroby nowotworowe recept na leki do realizacji w aptekach otwartych i pobieranie opłat za środki konieczne do badań diagnostycznych.

160.	RPO/270241/98/I	09.03.98	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Egzekwowanie od kierowników domów pomocy społecznej zadań w zakresie zapewnienia opieki zdrowotnej mieszkańcom.
161.	RPO/270241/98/I	09.03.98	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Realizacja uprawnień mieszkańców domów pomocy społecznej do opieki zdrowotnej.
162.	RPO/236460/97/I	12.03.98	Minister Łączności	Nowelizacja rozporządzenia Ministra Łączności z dnia 21.10.1996 r. w sprawie dostępu osób niepełnosprawnych do usług pocztowych lub telekomunikacyjnych.
163.	RPO/258579/97/I	12.03.98	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Opłaty za pobyt w szpitalu psychiatrycznym.
164.	RPO/268283/98/VIII	12.03.98	Minister Sprawiedliwości	Wynagrodzenia pracowników administracyjnych sądów.
165.	RPO/228177/96/XI	13.03.98	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Zatrudnienie młodocianych przy lekkich pracach sezonowych i dorywczych.
166.	RPO/271538/98/I	13.03.98	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Brak przepisów wykonawczych do ustawy z dnia 5.12.1996 r. o zawodzie lekarza.
167.	RPO/247587/97/X	18.03.98	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Łączenie funkcji radnego z funkcją prezesa spółki wodnej.

168.	RPO/239546/97/V	19.03.98	Prezes Zarządu PKO BP	Odmowy dokonania cesji praw do wkładu zgromadzonego na książeczce mieszkaniowej.
169.	RPO/252900/97/VII	23.03.98	Minister Sprawiedliwości	Funkcjonowanie kurateli sądowej dla dorosłych.
170.	RPO/269550/98/I	24.03.98	Prezes Naczelnej Rady Lekarskiej, Prezes Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych	Reklamy środków medycznych i farmaceutycznych.
171.	RPO/271257/98/V	24.03.98	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Warunki najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach będących własnością Skarbu Państwa.
172.	RPO/271657/98/X	24.03.98	Minister – Członek Rady Ministrów	Pomoc finansowa dla rolników poszkodowanych przez powódź.
173.	RPO/271753/98/VI	24.03.98	Prezes NBP	Żądanie przez PKO BP podawania przy udzielaniu kredytów numeru identyfikacji podatkowej (NIP).
174.	RPO/265078/98/VI	25.03.98	Minister Finansów	Ulgi w podatku dochodowym z tytułu wydatków na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych.
175.	RPO/269178/98/IX	25.03.98	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Dodatek pielęgnacyjny dla inwalidów – byłych funkcjonariuszy służb mundurowych.
176.	RPO/272692/98/I	30.03.98	Szef Kancelarii Prezydenta RP	Możliwość i procedura zrzeczenia się obywatelstwa polskiego.

177.	RPO/60076/90/IV	30.03.98	Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	Uregulowanie problemu działek „zamrożonych".
178.	RPO/273825/98/VIII	31.03.98	Prezes Krajowego Urzędu Pracy	W sprawie informacji udzielanych przez pracowników rejonowych urzędów pracy o możliwościach pomocy finansowej.
179.	RPO/108042/92/III	03.04.98	Prezes Rady Ministrów	Repatriacja Polaków z Kazachstanu.
180.	RPO/227317/96/VI	03.04.98	Minister Finansów	Rozliczenia Skarbu Państwa z posiadaczami przedwojennych papierów wartościowych.
181.	RPO/263636/97/V	03.04.98	Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa	Brak przepisów wykonawczych dotyczących ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym szkodliwym dla ludzi.
182.	RPO/272186/98/X	03.04.98	Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa	Brak podstaw prawnych działania Straży Ochrony Przyrody.
183.	RPO/206283/96/IV	06.04.98	Minister Transportu i Gospodarki Morskiej	Realizacja roszczeń związanych z zajęciem przed 1985 r. gruntów pod budowę dróg publicznych.
184.	RPO/261184/97/V	08.04.98	Minister Obrony Narodowej	Dopuszczalność żądania wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie decyzji dotyczącej pomocy finansowej przyznawanej

				żołnierzom w sprawach mieszkaniowych.
185.	RPO/265055/97/I	08.04.98	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Uproszczona procedura nabycia, odzyskania i utracenia obywatelstwa polskiego.
186.	RPO/266045/98/IX	08.04.98	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Licencje pracowników ochrony.
187.	RPO/270230/98/III	08.04.98	Prezes ZUS	Opóźnienia w doliczaniu przez ZUS do podstawy wymiaru świadczeń wartości świadectw rekompensacyjnych.
188.	RPO/275177/98/IV	08.04.98	Minister Sprawiedliwości	Pozbawienie RPO prawa do wnoszenia kasacji od orzeczeń w sprawach cywilnych po 1.07.1998 r.
189.	RPO/234318/97/III	10.04.98	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Zmiany w zasiłkach przedemerytalnych i świadczeniach przedemerytalnych.
190.	RPO/235632/97/I	10.04.98	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	O podjęcie działań dla oddzielenia działalności prywatnej od świadczeń udzielanych przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej.
191.	RPO/256860/97/VIII	10.04.98	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Utrata uprawnień przez rzeczoznawców do spraw bezpieczeństwa i higieny pracy.
192.	RPO/271400/98/V	10.04.98	Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	Obwieszczenia w sprawie ustalania wysokości nor-

				matywów spłaty kredytów jako źródło prawa.
193.	RPO/275065/98/I	14.04.98	Komendant Główny Policji	Ankieta dotycząca światopoglądu funkcjonariuszy.
194.	RPO/228177/96/XI	16.04.98	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Zatrudnianie młodocianych.
195.	RPO/232421/96/IV	16.04.98	Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	Zlecanie i finansowanie wyceny mienia pozostawionego za granicą.
196.	RPO/272518/98/III	16.04.98	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Niejednolita podstawa ustalania podwyżek waloryzacyjnych oraz redukcji świadczeń emerytalno-rentowych.
197.	RPO/274323/98/V	20.04.98	Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	Sprzedaż na rzecz osób trzecich lokali mieszkalnych zajmowanych przez najemców.
198.	RPO/270241/98/I	30.04.98	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Zasady realizacji uprawnień do opieki zdrowotnej mieszkańców domów pomocy społecznej.
199.	RPO/259797/97/VI	30.04.98	Przewodniczący Sejmowej Komisji Transportu i Łączności	Warunki wykonywania krajowego drogowego przewozu osób.
200.	RPO/269879/98/VI	05.05.98	Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów	Sprzedaż samochodów w systemie konsorcyjnym.
201.	RPO/274880/98/VIII	06.05.98	Szef Służby Cywilnej	Mianowania do służby cywilnej.

202.	RPO/269349/98/VII	06.05.98	Minister Sprawiedliwości	Kontakty telefoniczne osób tymczasowo aresztowanych.
203.	RPO/277459/98/I	06.05.98	Marszałek Sejmu	Nowelizacja ustawy o RPO.

Załącznik Nr 4

Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego

a. Zaskarżające przepisy prawne – art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO

Złożone w okresie 8.V.1997 r. – 7.V.1998 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Przedmiot wniosku	Wynik
1.	RPO/240249/97/VI	28.05.97	21.01.98	K.23/97	Dyskryminacja podatkowa rodzin niepełnych.	umorz.
2.	RPO/233242/96/VI	30.05.97	–		Brak prawa do obniżenia podatku od towarów i usług ze względu na brak kopii faktury u wystawcy.	–
3.	RPO/231615/96/VI	13.06.97	26.09.97	U.10/97	Egzekucja administracyjna należności Skarbu Państwa, państwowych jednostek budżetowych.	umorz.
4.	RPO/247773/97/III	17.06.97	27.11.97	U.11/97	Zawieszanie (zmniejszanie) emerytur i rent ze względu na pracę.	cz. uwzgl.
5.	RPO/247694/97/VI	03.07.97	25.11.97	K. 26/97	Zmiana ulg mieszkaniowych w podatku dochodowym	cz. uwzgl.
6.	RPO/230838/96/IX	11.08.97	–	–	Wyłączenie z kognicji NSA niektórych spraw	–

					żołnierzy zawodowych.	
7.	RPO/246615/97/VI	14.08.97	–	–	Powołanie przez Ministra Finansów Komisji Egzaminacyjnej przyznającej upoważnienia do prowadzenia ksiąg rachunkowych.	–
8.	RPO/243309/97/V	04.09.97	10.03.98	K. 30/97	Ograniczenie podmiotów uprawnionych do dotacji budżetowych na remont budynków mieszkalnych.	umorz.
9.	RPO/258568/97/V	17.10.97	–	–	Przepadek środków odurzających w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym.	–
10.	RPO/191503/95/V	30.10.97	6.05.98	K.37/97	Należności mieszkaniowe żołnierzy – właścicieli lokali.	uwzgl.
11.	RPO/257757/97/V	03.11.98	–	–	Ustalenie dochodu dla przyznania dodatku mieszkaniowego.	–
12.	RPO/263652/97/V	17.12.97	–	–	Odpowiedzialność dyscyplinarna komorników – dwuinstancyjność postępowania sądowego.	–
13.	RPO/238660/97/I	09.02.98	–	–	Zakaz powiązań rodzinnych między sędziami a osobami	–

			wykonującymi inne zawody prawnicze.	
14. RPO/234309/97/V	17.02.98	–	–	Czynsz za lokale będące w dyspozycji jednostek Służby Więziennej. –
15. RPO/264781/97/V	17.02.98	–	–	Pierwszeństwo w nabyciu lokalu. –
16. RPO/270585/98/VI	26.02.98	–	–	Sposób wprowadzenia podwyższonych stawek podatku akcyzowego dla paliw (opłaty drogowej). –
17. RPO/233680/97/X	09.03.98	–	–	Opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż alkoholu. –
18. RPO/233680/97/VI	12.03.98	–	–	Sądowa kontrola decyzji zezwalającej na tzw. obrót specjalny z zagranicą. –
19. RPO/268621/98/VI	30.03.98	–	–	Wyrejestrowanie pojazdu ze względu na nieeksploatację. –
20. RPO/269498/98/IV	31.03.98	–	–	Kontrola sądowa rozstrzygnięć organów Polskiego Związku Działkowców. –
21. RPO/275847/98/VI	20.04.98	–	–	Uprawnienia organów skarbowych do żądania informacji objętych tajemnicą bankową. –

Złożone wcześniej – rozpoznane w okresie 8.V.1997 – 7.V.1998 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Przedmiot wniosku	Wynik
1.	RPO/213570/96/V	18.04.96	30.09.97	K. 9/96	Obowiązek zwrotu premii gwarancyjnej przy sprzedaży mieszkania.	umorz.
2.	RPO/226974/96/VI	26.09.96	24.06.97	K. 21/96	Uprawnienia organów podatkowych do wglądu w informacje stanowiące tajemnicę bankową.	cz. uwzgl.
3.	RPO/210188/96/V	27.09.96	17.12.97	K. 22/96	Zasady spłaty kredytów mieszkaniowych	cz. uwzgl.
4.	RPO/231861/96/IX	05.12.96	09.06.97	K. 24/96	Zgoda na skierowanie żołnierza zawodowego do służby w kontyngentach wojskowych poza granicami Państwa.	cz. uwzgl.
5.	RPO/220387/96/VI	31.12.96	12.11.97	U. 1/97	Obowiązek handlowców informowania urzędów skarbowych o transakcjach ich kontrahentów.	umorz.
6.	RPO/226460/96/VI	26.02.97	04.11.97	U. 3/97	Zwolnienia od cła mienia przesiedlenia a zameldowanie na pobyt stały.	oddal.
7.	RPO/238311/97/VI	07.03.97	16.12.97	K. 8/97	Dolny limit odliczeń remontowych	cz. uwzgl.

					przy podatku dochodowym.	
8.	RPO/236459/97/VI	12.03.97	20.01.98	K. 9/97	Kryterium wysokości stawki w podatku od środków transportowych.	umorz.
9.	RPO/234559/97/III	24.03.97	15.10.97	K. 11/97	Waloryzacja emerytur i rent za IV kwartał 1995 r.	cz. uwzgl.
10.	RPO/224553/96/II	02.04.97	02.09.97	U. 7/97	Dostęp Rzecznika Praw Obywatelskich do akt spraw sądów wojskowych.	umorz.
11.	RPO/115134/93/I	03.04.97	29.09.97	K. 15/97	Zróżnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn – urzędników służby cywilnej.	uwzgl.
12.	RPO/243044/97/VI	18.04.97	29.04.98	K. 17/97	Sankcje skarbowe w ustawie o VAT.	cz. uwzgl.
13.	RPO/233212/96/V	22.04.97	22.10.97	K. 18/97	Dziedziczenie najmu.	umorz.
14.	RPO/221807/96/X	29.04.97	07.11.97	K. 22/97	Obowiązek właścicieli oczyszczania chodników położonych wzdłuż ich nieruchomości.	cz. uwzgl.
15.	RPO/230575/96/IX	05.05.97	30.09.97	U. 8/97	Nagrody roczne w Policji.	umorz.

b. O dokonanie powszechnie obowiązującej wykładni prawa – art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy o RPO

Złożone wcześniej, rozpoznane w okresie 8.V.1997 r. – 7.V.1998 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Przedmiot wniosku	Wynik
1.	RPO/220387/96/VI	16.12.96	12.11.97	W. 11/96	Obowiązek handlowców informowania urzędów skarbowych o transakcjach ich kontrahentów.	umorz.

Załącznik Nr 5

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

Złożone w okresie 8.V.1997 r. – 7.V.1998 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Przedmiot wniosku
1.	RPO/240712/97/V	20.05.97	09.10.97	III ZP 23/97	Data nabycia uprawnień do dodatku mieszkaniowego.
2.	RPO/228790/96/II	18.07.97	30.10.97	I KZP 17/97	Przedłużenie tymczasowego aresztowania przy pozbawieniu wolności w innej sprawie.
3.	RPO/127387/93/IV	29.07.97	17.12.97	III CZP 47/97	Droga sądowa przy orzeczeniu Komisji Majątkowej.
4.	RPO/237606/97/V	11.08.97	21.11.97	III CZP 54/97	Opłaty pobierane przez spółdzielnie mieszkaniowe za czynności cywilno-prawne.
5.	RPO/239127/97/VIII	11.08.97	05.11.97	III ZP 32/97	Czas pracy pracowników zatrudnionych przy pilnowaniu.
6.	RPO/256336/97/V	18.09.97	05.11.97	III ZP 37/97	Sądowa kontrola działań gmin w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych.

7. RPO/224302/96/III	02.10.97	03.12.97	III ZP 41/97	Wysokość emerytury górniczej.
8. RPO/250355/97/I	30.10.97	31.03.98	III ZP 44/97	Zaskarżalność do NSA rozstrzygnięć organów Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie".

Złożone wcześniej – rozpoznane w okresie 8.V.1997 – 7.V.1998 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Przedmiot wniosku
1.	RPO/229145/96/VI	02.04.97	16.07.97	III CZP 22	Zakres roszczeń Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.
2.	RPO/ 239015/97/V	16.04.97	26.06.97	III ZP 18/97	Umorzenie postępowania o przydział lokalu po wejściu w życie ustawy o najmie.
3.	RPO/217514/96/I	18.04.97	26.06.97	III ZP 19/97	Wynagrodzenie za dyżury lekarskie.

Załącznik Nr 6

Rewizje nadzwyczajne i kasacje

a) Złożone w okresie 8.V.1997 r. – 7.V.1998 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Charakter rewizji (kasacji)*	Wynik
1.	RPO/232929/96/III	08.05.97	11.09.97	II UKN 231/97	P	Uwzgl.
2.	RPO/237535/97/II	15.05.97	–	–	K	–
3.	RPO/239573/97/II	15.05.97	17.07.97	III KKN 236/97	K	Uwzgl.
4.	RPO/239762/97/II	15.05.97	–	–	K	–
5.	RPO/238640/97/II	19.05.97	–	–	K	–
6.	RPO/218745/96/V	26.05.97	26.09.97	II CKU 79/97	C	Uwzgl.
7.	RPO/234472/97/II	26.05.97	01.10.97	IV KKN 297/97	K	Uwzgl.
8.	RPO/236631/97/IV	26.05.97	–	–	C	–
9.	RPO/239029/97/II	26.05.97	–	–	K	–
10.	RPO/241360/97/II	26.05.97	02.12.97	II KKN 234/97	K	Uwzgl.
11.	RPO/137449/93/V	03.06.97	10.07.97	I CKU 102/97	C	Oddal.
12.	RPO/242656/97/II	03.06.97	26.09.97	II CKU 82/97	C	Uwzgl.
13.	RPO/237225/97/III	06.06.97	29.10.97	II UKN 291/97	P	Uwzgl.
14.	RPO/243387/97/III	19.06.97	07.11.97	II UKN 310/97	P	Uwzgl.
15.	RPO/230598/96/V	20.06.97	17.10.97	III CKU 36/97	C	Uwzgl.
16.	RPO/241725/97/II	20.06.97	–	–	K	–
17.	RPO/227080/96/II	23.06.97	06.10.97	III KKN 293/97	K	Uwzgl.
18.	RPO/242488/97/IV	03.07.97	16.09.97	III CKU 39/97	C	Uwzgl.
19.	RPO/244992/97/VI	07.07.97	07.10.97	III RN 46/97	A	Oddal.
20.	RPO/226400/96/II	10.07.97	–	–	K	–

* K – karna, C – cywilna, P – pracy, U – ubezpieczeń społecznych, A – administracyjna

21.	RPO/247265/97/VIII	16.07.97	03.11.97	I PKN 333/97	P	Uwzgl.
22.	RPO/195671/95/II	05.08.97	–	–	K	–
23.	RPO/247305/97/II	11.08.97	–	–	K	–
24.	RPO/239838/97/IV	12.08.97	16.10.97	I CKU 130/97	C	Uwzgl.
25.	RPO/242975/97/I	12.08.97	07.10.97	III RN 61/97	A	Uwzgl.
26.	RPO/248425/97/II	20.08.97	19.12.97	II KKN 383/97	K	Uwzgl.
27.	RPO/238345/97/III	21.08.97	18.12.97	II UKN 421/97	P	Oddal.
28.	RPO/250511/97/VI	28.08.97	03.12.97	III RN 70/97	A	Oddal.
29.	RPO/250276/97/II	03.09.97	–	–	K	–
30.	RPO/203936/95/III	16.09.97	04.03.98	II UKN 460/97	U	Uwzgl.
31.	RPO/241231/97/III	16.09.97	22.01.98	II UKN 462/97	U	Uwzgl.
32.	RPO/250761/97/VIII	16.09.97	19.12.97	I PKN 448/97	P	Oddal.
33.	RPO/241810/97/II	18.09.97	–	–	K	–
34.	RPO/253678/97/II	18.09.97	20.01.98	III KKN 453/97	K	Bez rozp.
35.	RPO/253915/97/III	18.09.97	22.01.98	II UKN 461/97	U	Oddal.
36.	RPO/249455/97/II	19.09.97	–	–	K	–
37.	RPO/253260/97/IV	23.09.97	20.11.97	III CKU 67/97	C	Uwzgl.
38.	RPO/253531/97/IV	23.09.97	21.11.97	I CKU 155/97	C	Uwzgl.
39.	RPO/134093/93/II	26.09.97	07.11.97	WKN 25/97	K	Uwzgl.
40.	RPO/249796/97/VIII	26.09.97	27.01.98	II UKN 471/97	P	Uwzgl.
41.	RPO/252130/97/VIII	29.09.97	03.04.98	II UKN 476/97	P	Uwzgl.
42.	RPO/251491/97/II	02.10.97	–	–	K	–
43.	RPO/251495/97/VIII	06.10.97	19.01.97	PKN 477/97	P	Uwzgl.
44.	RPO/254398/97/IV	13.10.97	28.11.97	I CKU 175/97	C	Uwzgl.
45.	RPO/254448/97/II	14.10.97	–	–	K	–
46.	RPO/253805/97/II	16.10.97	–	–	K	–
47.	RPO/252031/97/IV	22.10.97	12.12.97	III CKU 92/97	C	Uwzgl.
48.	RPO/139251/93/II	23.10.97	–	–	K	
49.	RPO/257610/97/II	23.10.97	–	–	K	–
50.	RPO/254358/97/V	24.10.97	21.01.98	III RN 100/97	A	Uwzgl.

51.	RPO/250684/97/V	30.10.97	21.01.98	III RN 101/97	A	Uwzgl.
52.	RPO/249825/97/II	05.11.97	10.03.98	IV KKN 615/97	K	Uwzgl.
53.	RPO/251573/97/II	05.11.97	–	–	K	–
54.	RPO/250979/97/II	20.11.97	–	–	K	–
55.	RPO/95744/92/II	03.12.97	–	–	K	–
56.	RPO/257959/97/I	10.12.97	25.02.98	III RN 116/97	A	Uwzgl.
57.	RPO/256383/97/V	12.12.97	30.01.98	III CKU 106/97	C	Oddal.
58.	RPO/260178/97/II	15.12.97	–	–	K	–
59.	RPO/216446/96/II	17.12.97	05.03.98	IV KKN 704/97	K	Uwzgl.
60.	RPO/238102/97/III	17.12.97	03.04.98	II UKN 595/97	U	Uwzgl.
61.	RPO/249673/97/III	22.12.97	–	–	U	–
62.	RPO/257232/97/III	22.12.97	–	–	U	–
63.	RPO/247555/97/II	06.01.98	–	–	K	–
64.	RPO/252911/97/III	07.01.98	–	–	U	–
65.	RPO/262140/97/II	07.01.98	–	–	K	–
66.	RPO/249047/97/II	13.01.98	–	–	K	–
67.	RPO/248809/97/II	14.01.98	–	–	K	–
68.	RPO/265435/97/II	19.01.98	02.04.98	V KKN 44/98	K	Uwzgl.
69.	RPO/253617/97/II	20.01.98	–	–	K	–
70.	RPO/258664/97/IV	21.01.98	24.03.98	I CKU 6/98	C	Uwzgl.
71.	RPO/259911/97/II	02.02.98	17.04.98	V KKN 112/98	K	Uwzgl.
72.	RPO/249646/97/II	03.02.98	–	–	K	–
73.	RPO/254302/97/II	03.02.98	–	–	K	–
74.	RPO/251271/97/II	11.02.98	–	–	K	–
75.	RPO/257598/97/II	11.02.98	–	–	K	–
76.	RPO/258223/97/II	11.02.98	–	–	K	–
77.	RPO/260091/97/II	11.02.98	–	–	K	–
78.	RPO/262176/97/II	17.02.98	–	–	K	–
79.	RPO/245279/97/II	20.02.98	–	–	K	–
80.	RPO/240184/97/II	24.02.98	–	–	K	–

81.	RPO/259600/97/IV	24.02.98	–	–	C	–
82.	RPO/260414/97/II	24.02.98	–	–	K	–
83.	RPO/222723/96/II	02.03.98	17.04.98	V KKN 128/98	K	Uwzgl.
84.	RPO/259509/97/V	09.03.98	07.04.98	III URN 22/98	A	Uwzgl.
85.	RPO/263180/97/IX	12.03.98	–	–	A	–
86.	RPO/264613/97/II	17.03.98	–	–	K	–
87.	RPO/262861/97/II	18.03.98	–	–	K	–
88.	RPO/247846/97/II	20.03.98	–	–	K	–
89.	RPO/206487/96/II	23.03.98	–	–	K	–
90.	RPO/243227/97/II	31.03.98	–	–	K	–
91.	RPO/253502/97/II	03.04.98	–	–	K	–
92.	RPO/225007/96/II	04.04.98	–	–	K	–
93.	RPO/263357/97/VI	14.04.98	–	–	A	–
94.	RPO/224553/96/II	24.04.98	–	–	K	–

b) Złożone wcześniej – rozpoznane w okresie 8.V.1997 r. – 7.V.1998 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Charakter	Wynik
1.	RPO/153836/94/II	24.06.96	27.01.98	III KKN 120/96	K	Oddal.
2.	RPO/134125/93/II	26.09.96	01.10.97	IV KKN 330/96	K	Uwzgl.
3.	RPO/170393/94/II	26.09.96	22.08.97	III KKN 269/96	K	Oddal.
4.	RPO/217845/96/II	29.10.96	8.12.97	III KKN 324/96	K	Uwzgl.
5.	RPO/217091/96/II	18.11.96	13.06.97	V KKN 301/96	K	Uwzgl.
6.	RPO/227067/96/VI	29.11.96	12.06.97	V KKN 314/96	K	Oddal.
7.	RPO/225635/96/III	30.12.96	14.05.97	II UKN 93/96	P	Uwzgl.
8.	RPO/216574/96/IV	10.02.97	14.05.97	III CKU 9/97	C	Uwzgl.
9.	RPO/229027/96/III	20.02.97	02.10.97	II UKN 84/97	P	Oddal.
10.	RPO/229838/96/III	20.02.97	07.08.97	II UKN 83/97	P	Oddal.
11.	RPO/142485/94/II	04.03.97	02.04.98	V KKN 95/97	K	Uwzgl.
12.	RPO/206916/96/V	05.03.97	08.08.97	II CKU 30/97	C	Uwzgl.

13.	RPO/224395/96/II	12.03.97	19.03.98	V KKN 114/97	K	Uwzgl.
14.	RPO/234734/97/III	17.03.97	07.08.97	II UKN 119/97	P	Oddal.
15.	RPO/232054/96/III	19.03.97	08.05.97	I PKN 123/97	P	Uwzgl.
16.	RPO/227691/96/III	20.03.97	20.05.97	II UKN 121/97	P	Uwzgl.
17.	RPO/231051/96/II	26.03.97	02.06.97	IV KKN 162/97	K	Uwzgl.
18.	RPO/206674/96/IV	04.04.97	28.05.97	III CKU 24/97	C	Oddal.
19.	RPO/238701/97/X	09.04.97	05.06.97	III RN 23/97-24	A	Uwzgl.
20.	RPO/233404/96/II	10.04.97	12.02.98	III KKN 170/97	K	Uwzgl.
21.	RPO/240087/97/VI	24.04.97	03.09.97	III RN 27/97	A	Oddal.
22.	RPO/127512/93/II	24.04.97	20.08.97	IV KKN 231/97	K	Uwzgl.
23.	RPO/234615/97/III	28.04.97	04.09.97	II UKN 214/97	P	Uwzgl.
24.	RPO/237464/97/I	28.04.97	05.06.97	III RN 30/97	A	Uwzgl.
25.	RPO/233818/97/II	05.05.97	06.08.97	IV KKN 246/97	K	Uwzgl.

Załącznik Nr 7

Skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego

a. Wniesione w okresie 8.V.1997 r. – 7.V.1998 r.

Lp.	Nr sprawy	Data skargi	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Opis	Wynik
1.	RPO/173183/94/V	20.08.97	12.03.98	SA 1644/97	Kryteria wyboru osób, z którymi umowy najmu powinny być zawarte w pierwszej kolejności.	Umorz.
2.	RPO/243238/97/V	26.09.97	22.01.98	I S.A. 1703/97	Stawki czynszu regulowanego za lokale mieszkalne	Uwzgl.
3.	RPO/221423/96/VI	22.10.97	27.04.98	II SA 1459/97	Koncesja na wykonywanie usług cyfrowej radiokomunikacji ruchomej lądowej dla „Polkomtel" S.A.	Uwzgl.
4.	RPO/221423/96/VI	22.10.97	27.04.98	II SA 1460/97	Koncesja udzielona Spółce „Polska Telefonia Cyfrowa" Sp. z o.o. na wykonywanie usług cyfrowej radiokomunikacji ruchomej lądowej.	Uwzgl.

5.	RPO/260391/97/X	27.02.98	Odmowa przywrócenia terminu określonego w art. 43a ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.	-
6.	RPO/275391/98/X	29.04.98	Zakaz przebywania w godzinach nocnych przez nieletnich na ulicach i w miejscach publicznych w Warszawie i województwie.	-

b. Wniesione wcześniej - rozpoznane w okresie 8.V.1997 r. – 7.V.1998 r.

Lp.	Nr sprawy	Data skargi	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Opis	Wynik
1.	RPO/212578/96/IX	06.12.96	09.05.97	III SA 307/97	Zaświadczenie potwierdzające rodzaj i okres wykonywania przymusowego zatrudnienia w kopalniach węgla w ramach zastępczej służby wojskowej.	Uwzgl.

Załącznik Nr 8

Wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w terenie

Urzędy administracji i instytucje terenowe

1.	Urząd Wojewódzki w Opolu, Urzędy Miejskie w Opolu i Nysie	11–13.06.1997 r.
2.	Urząd Wojewódzki w Katowicach, Urząd Miejski w Raciborzu, Urzędy Gminne w Krzyżanowicach i Babicach	5–8.08.1997 r.
3.	Urzędy Wojewódzkie, Miejskie i Gminne w Katowicach, Raciborzu, Kędzierzynie-Koźlu, Opolu, Lubszy, Nysie, Kłodzku i Wałbrzychu. Kuratoria w Katowicach, Opolu i Wałbrzychu	15–19.09.1997 r.
4.	Urząd Miejski w Radomiu. Towarzystwo Przyjaciół Dzieci i Komitet Ochrony Praw Dziecka w Radomiu	4.11.1997 r.
5.	Spotkanie z Wojewodą Rzeszowskim	22.04.1998 r.

Placówki opiekuńczo-wychowawcze i resocjalizacyjne

1.	Ośrodki adopcyjno-opiekuńcze i placówki opieki całkowitej nad dziećmi w Katowicach, Opolu i Wałbrzychu	15–19.09.1997 r.
2.	Schronisko dla Nieletnich w Dominowie,	
3.	Policyjna Izba Dziecka, Pogotowie Opiekuńczo-Wychowawcze i Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy w Lublinie, Dom Małego Dziecka w Kraśniku	27–29.10.1997 r.
3.	Policyjna Izba Dziecka w Radomiu	4.11.1997 r.
4.	Pogotowie Opiekuńczo-Wychowawcze, Policyjna Izba Dziecka, Dom Małego Dziecka, Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy, Schronisko dla Nieletnich w Łodzi	24–26.11.1997 r.

5.	Schronisko dla Nieletnich, Policyjna Izba Dziecka, Pogotowie Opiekuńcze, Dom Małego Dziecka, Centrum Pomocy Dziecku i Rodzinie, Ośrodek Adopcyjno-Wychowawczy w Gdańsku	19–22.01.1998 r.
6.	Dom Dziecka, Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy TPD, Pogotowie Opiekuńcze, Zespół Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych, Policyjna Izba Dziecka w Krakowie, Zakład Poprawczy i Schronisko dla Nieletnich w Pszczynie i Zawierciu	17–20.02.1998 r.
7.	Policyjna Izba Dziecka w Warszawie	9.04.1998 r.

Szpitale

1.	Szpitale Psychiatryczne w Tworkach i Drewnicy	18.02.1998 r.

Jednostki i zakłady penitencjarne

1.	Zakład Karny w Łodzi	9.05.1997 r.
2.	Zakład Karny w Białymstoku	14–15.05.1997 r.
3.	Zakłady Karne w Szczecinie i Goleniowie	14–16.05.1997 r.
4.	Zakład Karny w Sieradzu	15–16.05.1997 r.
5.	Zakład Karny w Nowym Wiśniczu	20–21.05.1997 r.
6.	Areszt Śledczy w Lublinie	21–22.05.1997 r.
7.	Zakłady Karne w Świdnicy i Wrocławiu	22–23.05.1997 r.
8.	Zakład Karny w Krakowie	4–5.06.1997 r.
9.	Zakład Karny w Strzelcach Opolskich	9–10.06.1997 r.
10.	Zakład Karny w Iławie	10.06.1997 r.
11.	Zakład Karny w Płocku	1–2.07.1997 r.
12.	Zakład Karny w Kielcach	8–10.07.1997 r.
13.	Zakład Karny w Grodzisku Mazowieckim	17.07.1997 r.
14.	Zakład Karny w Rawiczu	28-29.07.1997 r.
15.	Areszt Śledczy w Białymstoku	1.08.1997 r.
16.	Zakład Karny w Siedlcach	5.08.1997 r.

17.	Zakład Karny w Bydgoszczy	5–7.08.1997 r.
18.	Zakład Karny w Jastrzębiu Zdroju	21–22.08.1997 r.
19.	Zakład Karny w Kielcach	27–28.08.1997 r.
20.	Zakład Karny w Starogardzie Gdańskim	2–4.09.1997 r.
21.	Zakład Karny we Wronkach	8–10.09.1997 r.
22.	Zakład Karny w Stargardzie Szczecińskim	21–23.09.1997 r.
23.	Areszt Śledczy w Choszcznie	21–23.09.1997 r.
24.	Zakład Karny w Ziętkowicach	23.09.1997 r.
25.	Zakład Karny w Ustroniu	1–3.10.1997 r.
26.	Areszt Śledczy we Wrocławiu	3.10.1997 r.
27.	Izba Wytrzeźwień w Radomiu	4.11.1997 r.
28.	Zakład Karny w Grudziądzu	5–6.11.1997 r.
29.	Zakład Karny w Łęczycy	14.01.1998 r.
30.	Zakład Karny we Włocławku	20–21.01.1998 r.
31.	Zakład Karny w Wołowie	29.01.1998 r.
32.	Zakład Karny w Chełmie	11–13.02.1998 r.
33.	Zakłady Karne w Krakowie i Zawierciu	17–20.02.1998 r.
34.	Zakład Karny w Tarnowie	23–26.02.1998 r.
35.	Zakład Karny w Popowie	3–4.03.1998 r.
36.	Zakład Karny w Czarnem	20–22.04.1998 r.

Jednostki podległe Ministrowi Obrony Narodowej i Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji

1.	Oddział Straży Granicznej w Cieszynie, Komendy Wojewódzkie Policji w Cieszynie i Bielsku-Białej	19.20.05.1997 r.
2.	Jednostka Wojskowa w Mińsku Mazowieckim	4.06.1997 r.
3.	Jednostki Wojskowe w Opolu i Nysie	11–13.06.1997 r.
4.	Jednostki Wojskowe w Opolu, Nysie, Brzegu oraz Wojewódzki Sztab Wojskowy w Opolu	15–19.09.1997 r.
5.	Komenda Rejonowa Policji w Radomiu	4.11.1997 r.

6.	Jednostka Wojskowa w Żaganiu,	10–11.02.1998 r.
	Łużycki Oddział Straży Granicznej w Lubaniu Śląskim	12–14.11.1997 r.
7.	Jednostka Wojskowa w Białymstoku	
8.	Komenda Główna Policji, Komenda Stołeczna Policji, kilka warszawskich komisariatów	9.04.1998 r.
9.	Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej w Przemyślu, Strażnica Straży Granicznej w Medyce	21.04.1998 r.
10.	Komenda Wojewódzka Policji w Rzeszowie	22.04.1998 r.
11.	Jednostka Wojskowa w Elblągu	5.05.1998 r.
12.	III Flotylla Okrętów Gdynia-Oksywie	6.05.1998 r.

Załącznik Nr 9

Ważniejsze spotkania zorganizowane przez Biuro RPO lub inne instytucje, w których brał udział RPO lub przedstawiciele Biura RPO

1.	Seminarium nt. „Obywatel a Konstytucja – skarga konstytucyjna" w Krakowie	18.05.1997 r.
2.	V Ogólnopolskie Dni Prawnicze w Rzeszowie	22–24.05.1997 r.
3.	IV Sesja Sejmu Dzieci i Młodzieży w Sejmie	31.05.1997 r.
4.	Narada dotycząca wybranych zagadnień związanych z wdrażaniem ustawy o ochronie zdrowia psychicznego w Popowie	19–21.06.1997 r.
5.	Konferencja pn. „Wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych – kierunki działania w Polsce i w krajach Unii Europejskiej" w Warszawie	27.06.1997 r.
6.	Seminarium nt. „Włączanie problematyki równości kobiet i mężczyzn we wszystkie dziedziny i na wszystkich poziomach życia politycznego, społecznego i ekonomicznego jako niezbędny warunek demokracji", zorganizowane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów we współpracy z Komitetem Zarządzającym do Spraw Równości Kobiet i Mężczyzn Rady Europy w Jadwisinie	30.06.1997 r.
7.	Spotkanie z Prezesem Rady Ministrów dotyczące omówienia wniosków wynikających ze sprawozdania RPO za okres 8.05.1996 r. – 7.05.1997 r.	30.06.1997 r.
8.	Spotkanie z Prezydentem RP dotyczące omówienia wniosków wynikających ze sprawozdania RPO za okres 8.05.1996 r. – 7.05.1997 r.	7.07.1997 r.
9.	Konferencja nt. gospodarki przestrzennej gmin, zorganizowana w Krakowie	22–24.09.1997 r.
10.	XIV Zgromadzenie Ogólne Związku Miast	3–4.10.1997 r.
11.	Polskich w Opolu Spotkanie ze środowiskiem prawniczym i młodzieżą licealną w województwie krośnieńskim	27–28.10.1997 r.

12.	Konwersatorium „Prawa i wolności obywatelskie" zorganizowane przez Uniwersytet Warszawski	4.11.1997 r.
13.	V Konferencja Katowickiego Dyskusyjnego Klubu Penitencjarnego nt. „Rozwiązywanie problemów alkoholowych osób pozbawionych wolności" w Kulach	12–14.11.1997 r.
14.	Dyskusja panelowa zorganizowana przez Instytut Ekspertyz Sądowych w Krakowie na temat podkultury więziennej	19.11.1997 r.
15.	Seminarium zorganizowane w Warszawie przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych pt. „Alkohol w państwie prawa"	11.12.1997 r.
16.	XV Dni Praw Człowieka zorganizowane przez Katedrę Filozofii Prawa i Praw Człowieka w Katolickim Uniwersytecie Lubelskim	12.12.1997 r.
17.	III Targi Bankowości, Finansów i Ubezpieczeń w Łodzi – dyskusja dotycząca usług bankowych, problemów podatkowych i ubezpieczeń majątkowych	13.12.1997 r.
18.	Sesja naukowa nt. „Pomóc człowiekowi", dotycząca pomocy postpenitencjarnej oraz pomocy osobom z tzw. marginesu społecznego, Siedlce	16.01.1998 r.
19.	Spotkanie ze studentami Wyższej Szkoły Rolniczo-Pedagogicznej w Siedlcach nt. „Ocena stanu przestrzegania praw obywatelskich, ze szczególnym uwzględnieniem przestrzegania praw osób niepełnosprawnych"	22.01.1998 r.
20.	Konferencja naukowa nt. „Obywatel – jego wolności i prawa", zorganizowana z okazji 10-tej rocznicy urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa	27–28.01.1998 r.
21.	„Spotkania u Rzecznika" – dyskusja nt. „Prawa człowieka i obywatela w nowej Konstytucji"	12.02.1998 r.
22.	„Spotkania u Rzecznika" – dyskusja nt. „Bezpośrednie działanie Konstytucji"	19.03.1998 r.
23.	Konferencja dyrektorów szkół przywięziennych, poświęcona analizie oddziaływań penitencjarnych przez nauczanie, Popowo	6–8.04.1998 r.

24.	Konferencja nt. „Problemy współczesnej penitencjarystyki", Olsztyn	17.04.1998 r.
25.	Kongres Sędziów Polskich	17.04.1998 r.
26.	Spotkanie ze studentami Europejskiego Stowarzyszenia Studentów Prawa w Rzeszowie	22.04.1998 r.
27.	„Spotkania u Rzecznika" – dyskusja nt. „Granice praw i wolności obywatelskich"	23.04.1998 r
28.	Konferencja nt. zjawisk podkulturowych wśród osób pozbawionych wolności i w innych środowiskach, zorganizowana w Kulach przez CZSW	28–30.04.1998 r.
29.	Polsko-francuskie „Dni Prawnicze" zorganizowane przez Uniwersytet Warszawski i Uniwersytet w Poitiers	4–5.05.1998 r.

Załącznik Nr 10

Ważniejsze działania RPO na forum międzynarodowym

1.	III Europejski Kongres Prawników Katolickich w Krakowie	13.05.1997 r.
2.	Spotkanie ze Sprawozdawcą Komisji Praw Człowieka ONZ ds. Promocji i Ochrony Prawa do Wolności Poglądów i Wypowiedzi	26.05.1997 r.
3.	Seminarium na temat powołania Komisarza Rady Europy ds. Praw Człowieka w Strasbourgu	30.05.1997 r.
4.	Wizyta Ombudsmana Chorwacji	31.05.–3.06.1997 r.
5.	III Międzynarodowe Warsztaty Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) nt. „Ombudsman i Instytucje Praw Człowieka" w Rydze	9–11.06.1997 r.
6.	Wizyta Stałego Przedstawiciela Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju z Mołdowy	12.06.1997 r.
7.	VII Seminarium Duńskiego Komitetu Helsińskiego nt. postępowania z nieletnimi, Kopenhaga	14–26.06.1997 r.
8.	Wizytacja Zakładu Karnego w Krems (Austria)	16.06.1997 r.
9.	Spotkanie z delegacją sędziów z Rosji	17.06.1997 r.
10.	Kongres Akademii Prawa Europejskiego w Trier	20-22.06.1997 r.
11.	Międzynarodowa Konferencja Rad Sądownictwa nt. „Gwarancje niezawisłości sędziów i niezawisłości sądów w państwie prawa", Warszawa	23.06.1997 r.
12.	Konferencja nt. państwa prawa, Noordwijk (Holandia)	23–24.06.1997 r.
13.	Seminarium Francusko-Polskie nt. „Ochrona dzieci zagrożonych przemocą fizyczną, psychiczną, seksualną i wynikającą z ubóstwa", Warszawa	24–28.06.1997 r.
14.	Wizyta Prezesa Krajowej Komisji Konsultacyjnej Praw Człowieka przy Premierze Republiki Francuskiej	8–9.07.1997 r.
15.	Wizyta Dyrektora Łotewskiego Biura Praw Człowieka	29.08.1997 r.
16.	Spotkanie z Dyrektorem Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE	5.09.1997 r.

17.	VI Międzynarodowa Konferencja Ombudsmanów Europejskich w Jerozolimie	9–11.09.1997 r.
18.	Spotkanie z delegacją sędziów Sądu Najwyższego Słowenii	16.09.1997 r.
19.	XII Międzynarodowa Konferencja Chrześcijańskiej Pomocy Resocjalizacyjnej w Ustroniu	23–24.10.1997 r.
20.	Spotkanie z delegacją sędziów z Rosji	24.10.1997 r.
21.	Podpisanie porozumienia z Regionalnym Biurem na Europę i Kraje WNP Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju o współpracy mającej na celu udzielanie pomocy krajom Europy Środkowej i Wschodniej w tworzeniu instytucji ochrony praw człowieka	7.11.1997 r.
22.	Spotkanie z delegacją Sądu Najwyższego Ukrainy	18.11.1997 r.
23.	IV Międzynarodowe Warsztaty nt. krajowych instytucji ds. promocji i ochrony praw człowieka w Merida (Meksyk)	27–29.11.1997 r.
24.	Spotkanie z przedstawicielem Komisji Praw Człowieka Afryki Południowej	5.12.1997 r.
25.	Spotkanie z przedstawicielami „Vera Institute of Justice" z USA	26.01.1998 r.
26.	Wizyta Przewodniczącego Rady Konstytucyjno-Prawnej Senatu Republiki Czeskiej	11–13.02.1998 r.
27.	Wizyta Ombudsmana Gruzji	17–20.02.1998 r.
28.	Spotkanie z uczniami Serbskiej Zimowej Szkoły Liderów w Polsce	20.02.1998 r.
29.	Wizyta Zastępcy Pełnomocnika Parlamentu Niemiec ds. Wojskowych	12.13.03.1998 r.
30.	Konferencja Krajów Bałtyckich i Polski nt. praw dziecka, Ryga	23–25.03.1998 r.
31.	Wizyta delegacji Rady Konstytucyjno-Prawnej, Senatu Republiki Czeskiej	7.05.1998 r.

Dotychczas ukazały się następujące numery Biuletynu:

Biul. RPO: 1988/1 oraz 2–3; 1989/1–2 oraz 3; 1990/1 oraz 2–3; 1991/1 oraz 2 i 3; Biul. RPO 1992/1–2, oraz 3, Biul. RPO 1993/1–2, oraz 3, Biul. RPO 1994/1 oraz 2 i 3, Biul. RPO 1995/1 oraz 2 i 3, Biul. RPO 1996/1 oraz 2 i 3, Biul. RPO 1997/1 oraz 2 i 3, a także 35 zeszytów Biuletynu RPO Materiały.

Komplety bądź pojedyncze egzemplarze są do nabycia w siedzibie redakcji.

Biuro RPO
00-950 Warszawa, Al. Solidarności 77
tel. 827-62-61, fax 827-64-53

PL ISSN 0860-8334