

37

BIULETYN RPO

materiały

- **Informacja**
Rzecznika Praw Obywatelskich
za okres od 1 stycznia 1998 r.
do 31 grudnia 1998 r.

Warszawa 1999

materiały



zeszyt nr 37

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 37 zamknięto 5 maja 1999 r.

BIULETYN RPO
materiały

Warszawa 1999 r.

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

Redaktor wydania:
Barbara Oliwa-Radzikowska

Projekt okładki: **Jerzy Burski**

© Copyright 1998 by **Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich**

Skrót do cytowania:
RPO-MAT. Nr 37

ISSN 0860-8334

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Warszawa 1999

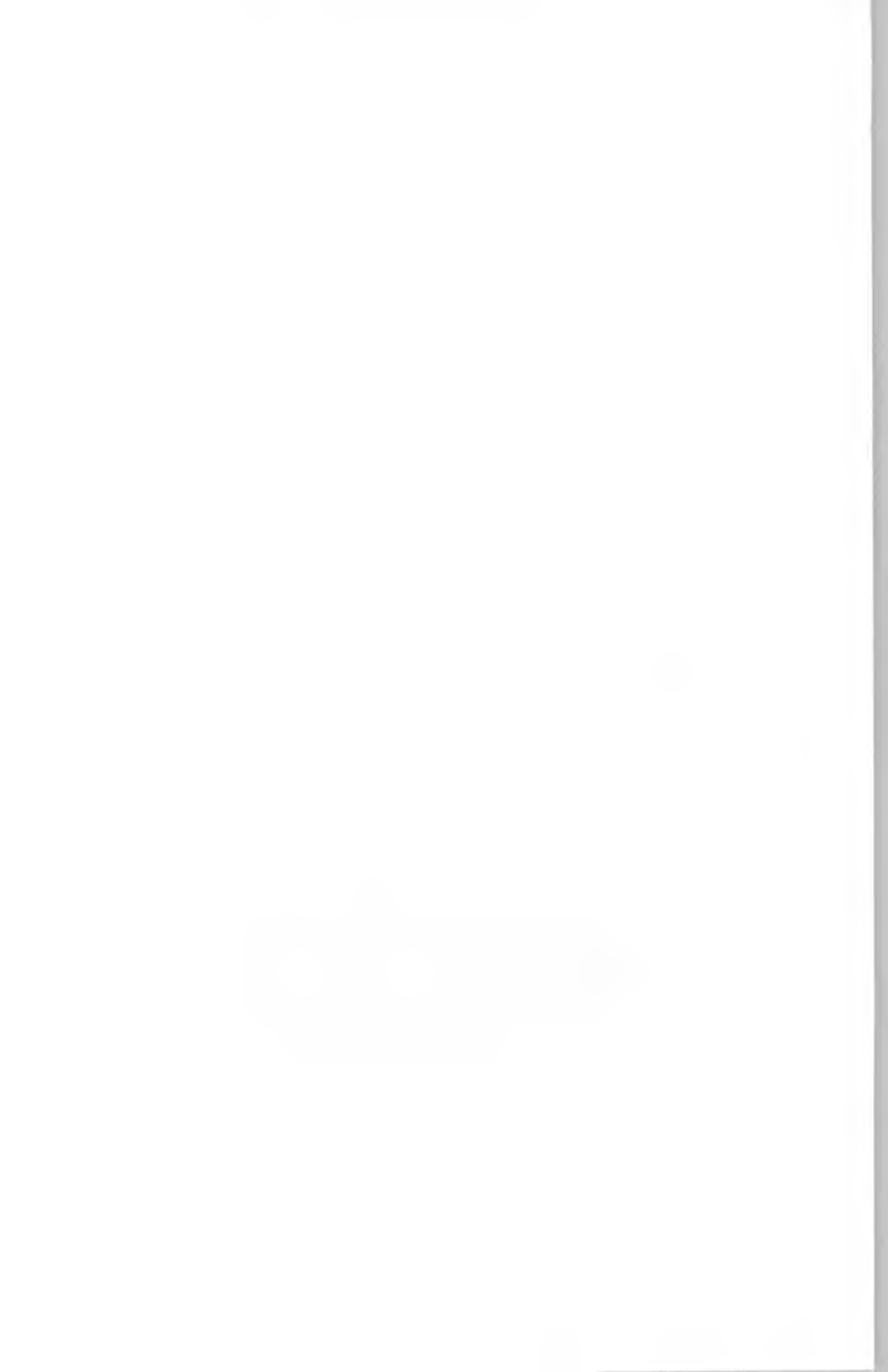
Oddano do składu w maju 1999 r.
Podpisano do druku w maju 1999 r.

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 1 stycznia 1998 r.
do 31 grudnia 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	13
2. Nieprawidłowości w tworzeniu prawa	15
3. Podstawowe prawa i wolności obywatelskie	34
A. Prawo do sądu i właściwej procedury prawnej	34
a. Problemy kasacji w sprawach cywilnych i karnych	34
b. Ograniczenia prawa do sądu wynikające z przepisów prawnych	37
c. Ograniczenia zasady dwuinstancyjnego postępowania sądowego	44
d. Koszty sądowe i egzekucyjne	47
e. Przewlekłość postępowań prokuratorskich i sądowych	49
f. Prawo do sądu w praktyce stosowania prawa	51
B. Naruszenie wolności osobistej	58
C. Prawo do prywatności, ochrona danych osobowych, prawo do rzetelnej informacji	59
a. Zakres żądania danych osobowych	59
b. Numer choroby na świadectwie lekarskim	60
c. Zbieranie danych przy zatrudnieniu pracowników	61
d. Informacje dla zakładów prowadzących ubezpieczenia majątkowe i osobowe, banków i operatorów sieci telekomunikacyjnych	63
e. Dane ze szpitali dla komisji poborowych	65
f. Listy gończe w Internecie	67
g. Ankiety i dane żądane przez firmy komercyjne	68
h. Oznaczanie paczek żywnościowych przesyłanych skazanym	69
i. Ankieta w Wyższej Szkole Policyjnej	70
j. Reklama leków i środków medycznych	70
k. Odmowa udzielenia informacji	72
D. Prawo do równego traktowania	73
a. Dyskryminacja ZHP przy podziale środków budżetowych na zadania zlecone jednostkom niepaństwowym	73
b. Dyskryminacja ze względu na płeć	74
c. Zróznicowanie uprawnień absolwentów wydziałów prawa przy staraniach o aplikację	76
E. Wolność zrzeszania się	78
F. Prawa wyborcze	79
4. Naruszenia prawa w stosunkach pracy	81
A. Rekompensaty dla sfery budżetowej	81
B. Praktyka przedłużania umów o pracę na czas określony	81
C. Realizacja prawa do urlopu i dni wolnych od pracy	82

D. Problemy związane ze śmiertelnymi wypadkami pracowników w wyniku katastrof	83
E. Realizacja prawa do odszkodowania za chorobę zawodową ujawnioną po zlikwidowaniu społecznego zakładu pracy	85
F. Należności ze stosunku pracy i ich egzekucja	86
G. Świadczenia z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych	88
H. Dyskryminacja w stosunkach pracowniczych	89
I. Prawo do dodatku za pracę w trudnych warunkach nauczycieli zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych	90
J. Mianowanie do służby cywilnej	90
K. Wynagrodzenie pracowników administracji sądów	91
L. Zmiana podziału administracyjnego kraju a stosunki pracy pracowników administracji publicznej	92
Ł. Wynagrodzenie nauczycieli	93
5. Naruszenia swobody działalności gospodarczej i możliwości wykonywania zawodu	94
A. Uprawnienie do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych	94
B. Prowadzenie prywatnych domów opieki	95
C. Wykonywanie zawodu agenta celnego	96
D. Ograniczenia wynikające z prawa o ruchu drogowym	97
E. Ograniczenia w wykonywaniu drogowego przewozu osób	100
F. Uprawnienia rzeczoznawców do spraw bezpieczeństwa i higieny pracy	103
G. Asystentki pielęgniarskie	104
H. Wprowadzenie przez korporacje radców prawnych i adwokatów obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej	106
6. Prawo do zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej	108
A. Ubezpieczenie społeczne pracowników	108
a. Zawieszalność świadczeń emerytalno-rentowych w związku z pracą zarobkową	108
b. Wypłata świadczeń emerytalno-rentowych w razie wyjazdu za granicę.	111
c. Waloryzacja emerytur i rent	113
d. Rekompensata utraconych dodatków branżowych	117
e. Odsetki za zwłokę w opłacaniu składek oraz w wypłacie należności przez organy rentowe	119
B. Ubezpieczenie społeczne adwokatów	120
C. Ubezpieczenie społeczne rolników	122
D. Zaopatrzenie społeczne	124
a. Podstawa wymiaru rent inwalidów wojennych i wojskowych	124
b. Uprawnienia kombatanatów w zakresie usług telekomunikacyjnych	126
c. Uprawnienia kombatanckie sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku	128

d. Prawo do zasiłków wychowawczych	130
F. Pomoc społeczna	131
a. Zasady ustalania dochodu uprawniającego do świadczeń	131
b. Gwarantowany zasiłek okresowy	
a krótkoterminowe zatrudnienie	134
c. Zasiłki przedemerytalne	134
d. Pomoc socjalna dla osób bezdomnych	136
e. Zgoda na przeniesienie do innego domu pomocy społecznej	139
f. Konsekwencje powodzi z lipca 1997 r.	140
7. Prawo do ochrony zdrowia	145
A. Utrudnienia w dostępie do świadczeń zdrowotnych	145
B. Naruszenie prawa do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych	150
C. Utrudnienia w dostępie do leków i materiałów medycznych, przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych	152
8. Prawo do nauki	158
9. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych	160
A. Pomoc państwa w uzyskaniu i utrzymaniu mieszkania	160
a. Dodatki mieszkaniowe	160
b. Kasy oszczędnościowo-budowlane	162
c. Spłaty kredytów mieszkaniowych	163
B. Ochrona prawa do mieszkania	165
a. Egzekucja orzeczeń eksmisyjnych	165
b. Sprzedaż lokali w trybie przetargu	166
c. Wygaśnięcie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu	168
d. Sprzedaż mieszkań zakładowych	168
e. Zwalnianie mieszkań zajmowanych przez Służbę Więzienną	169
10. Podatki	171
A. Podatek dochodowy od osób fizycznych	171
a. Opodatkowanie rodzin niepełnych	171
b. Ulgi podatkowe dla inwalidów	173
c. Ulgi mieszkaniowe	174
d. Ulgi związane z kształceniem zawodowym	177
B. Opodatkowanie osób prawnych	178
C. Podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy	179
D. Podatki i opłaty lokalne	182
a. Uwagi ogólne	182
b. Podatek od nieruchomości	182
c. Problem podatku od środków transportowych	183
E. Zagadnienia ustawy – Ordynacja podatkowa	185
F. Podatek od spadków i darowizn	188
11. Cła i postępowanie celne	189

12. Ochrona konsumentów	192
A. Stosunki z bankami	192
a. Poręczenia kredytowe	192
b. Oprocentowanie wkładów	192
c. Dane osobowe żądane przez banki	193
B. Ochrona konsumentów na rynku niezmonopolizowanym	194
C. Ubezpieczenia majątkowe i osobowe	198
D. Ochrona konsumenta na rynku zmonopolizowanym	200
13. Problematyka nieruchomości i roszczeń rewindykacyjnych	203
A. Roszczenia rewindykacyjne związane z utratą własności nieruchomości	203
B. Gospodarka nieruchomościami budowlanymi	206
a. Podstawowe grupy spraw	206
b. Samowole budowlane	209
C. Problemy dotyczące nieruchomości rolnych	210
a. Uwłaszczenie	210
b. Przekazanie gospodarstwa rolnego następcy	211
c. Scalanie gruntów i rozgraniczenie nieruchomości	211
d. Ewidencja gruntów	211
e. Prawo wodne	212
f. Działki „zamrożone” i zalesione	214
g. Sprawy wypadków wind osobowych	215
14. Problemy rewindykacji finansowych	216
A. Przedwojenne papiery wartościowe	216
B. Prywatyzacja	217
C. Realizacja powszechnych świadectw udziałowych	218
D. Waloryzacja udziałów członkowskich w spółdzielniach	219
15. Ochrona praw obywateli w stosunkach z administracją lokalną	222
A. Ocena ogólna działań administracji lokalnej	222
B. Ustrój samorządu	222
C. Skargi na funkcjonowanie administracji terenowej	226
D. System oświaty	227
E. Parkowanie pojazdów na drogach publicznych	231
F. Funkcjonowanie komunikacji miejskiej i ulgi w opłatach za korzystanie z przejazdów	234
G. Podatki i opłaty lokalne, targi i targowiska	236
H. Problemy związane z zameldowaniem	236
I. Prowadzenie cmentarzy	238
J. Wychowanie w trzeźwości i przeciwdziałanie alkoholizmowi	240
K. Bezpieczeństwo obywateli	242
16. Ochrona środowiska	245
17. Ochrona praw dzieci i młodzieży	252
A. System opieki nad dziećmi umieszczonymi poza rodziną	252

B. Przestrzeganie praw dzieci i młodzieży przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych	253
C. Działania organów wymiaru sprawiedliwości i policji w sprawach rodzinnych i opiekuńczych, zapobieganie przestępczości nieletnich	260
a. Sprawy rodzinne i opiekuńcze	260
b. Działalność sekt	263
D. Ochrona pracy młodocianych	263
18. Ochrona praw osób niepełnosprawnych	265
A. Możliwość wyboru i dopłaty do lepszego sprzętu ortopedycznego	265
B. Warunki pracy osób niepełnosprawnych	266
C. Dostęp do usług telekomunikacyjnych	267
D. Samochody dla inwalidów	268
E. Konsultacje z organizacjami osób niepełnosprawnych	268
19. Ochrona praw żołnierzy zawodowej i zasadniczej służby wojskowej	270
A. Stosunki służbowe	270
a. Zwolnienia ze służby żołnierzy zawodowych	270
b. Zwolnienia żołnierzy zawodowych w związku z brakiem kwalifikacji	271
c. Zwolnienia żołnierzy zawodowych w okresie służby obowiązkowej	272
B. Warunki służby wojskowej	273
a. Warunki bytowe żołnierzy zasadniczej służby wojskowej	273
b. Problem subkultury wojskowej i obciążenie służbą	275
c. Działalność komisji poborowych i realizacja prawa do służby zastępczej	275
d. Warunki służby żołnierzy zasadniczej nadterminowej służby wojskowej w jednostkach podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji.	277
e. Powoływanie na ćwiczenia wojskowe	277
f. Służba w polskich kontyngentach wojskowych poza granicami RP.	278
C. Realizacja praw funkcjonariuszy Służby Więziennej	278
D. Świadczenia przysługujące funkcjonariuszom Państwowej Straży Pożarnej.	279
E. Uposażenie funkcjonariuszy Policji	280
F. Sprawy mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych i ich rodzin	283
a. Mieszkania żołnierzy	283
b. Mieszkania Służby Więziennej	289
c. Mieszkania funkcjonariuszy Policji	289
G. Emerytury i renty funkcjonariuszy służb mundurowych	291
a. Żołnierze zawodowi	291
b. Funkcjonariusze Policji	292

20. Ochrona praw osób pozbawionych wolności	293
A. Główne problemy	293
B. Regulacje prawne sytuacji skazanych i tymczasowo aresztowanych oraz problemy kurateli sądowej	293
C. Stan jednostek penitencjarnych	298
D. Ochrona zdrowia	299
E. Resocjalizacja skazanych	301
F. Warunkowe przedterminowe zwolnienie	304
G. Niewłaściwe traktowanie osób pozbawionych wolności przez funkcjonariuszy Służby Więziennej	305
H. Ochrona praw osób przebywających w policyjnych izbach zatrzymań	307
21. Ochrona praw Polaków za granicą, sprawy obywatelstwa polskiego	309
A. Opieka nad obywatelami polskimi pozbawionymi wolności lub niewłaściwie traktowanymi za granicą	309
B. Sprawy obywatelstwa polskiego	312
C. Repatriacja Polaków z Kazachstanu	313
22. Ochrona praw cudzoziemców	316
23. Współpraca RPO z innymi organami państwa	320
24. Działania Rzecznika na rzecz popularyzacji praw człowieka	330
25. Wnioski	333
Załączniki:	337
Nr 1 – Dane informacyjno-statystyczne	337
Nr 2 – Wystąpienia o charakterze ogólnym (systemowym) – art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o RPO	340
Nr 3 – Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego – art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO	371
Nr 4 – Zgłoszenia przez RPO udziału w sprawach skarg konstytucyjnych – art. 51 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym	375
Nr 5 – Wnioski do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne – art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy o RPO	377
Nr 6 – Rewizje nadzwyczajne i kasacje	378
Nr 7 – Skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego	383
Nr 8 – Wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w terenie	384
Nr 9 – Ważniejsze spotkania zorganizowane przez Biuro RPO lub inne instytucje, w których brał udział RPO lub przedstawiciele Biura RPO	387
Nr 10 – Ważniejsze działania RPO na forum międzynarodowym	390

1. Wstęp

Informacja obejmuje okres od 1 stycznia do 31 grudnia 1998 r. Jest to kolejny okres III kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich. Odmiennie od poprzednich, niniejsza Informacja obejmuje rok kalendarzowy, a nie kolejny rok kadencji Rzecznika. Zmiana ta (zaaprobowana przez Marszałków Sejmu i Senatu) spowodowana została potrzebą porównywania danych i informacji różnych organów i instytucji krajowych i międzynarodowych, które z reguły przedstawiają je w układzie lat kalendarzowych i podobnej prezentacji oczekują od Rzecznika. W konsekwencji jednak w niniejszej Informacji trzeba było powtórzyć uwagi dotyczące okresu od 1 stycznia do 8 maja 1998 r.

Liczba nowych spraw, które w 1998 r. wpłynęły do Rzecznika Praw Obywatelskich, była nieco niższa (o 871) w porównaniu z rokiem 1997 (2,8%) i wyniosła 30.251¹. Ogólna liczba wszystkich listów skierowanych do Rzecznika (obejmujących m.in. korespondencję w sprawach wcześniejszych) wyniosła 46.554, tj. o 1.571 (3,3%) mniej, niż w poprzednim roku. Rozpatrzono 34.176 nowych spraw (porównywalnie do poprzedniego okresu sprawozdawczego), w tym 3,925 z wpływu z poprzedniego roku.

O 10,8% zmalała liczba spraw podjętych do prowadzenia, która wyniosła 13.791. Dokonano oceny 16.127 odpowiedzi z urzędów i instytucji.

W Biurze RPO przyjęto 3.104 interesantów oraz przeprowadzono 4.548 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad. W czasie wizytacji w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych, zakładach karnych, jednostkach wojskowych i in. podjęto do prowadzenia 119 spraw i przeprowadzono rozmowy wyjaśniające z około 1.300 osobami.

Przeważały skargi dotyczące spraw z zakresu zabezpieczenia i pomocy społecznej (19,6% nowych spraw), podatków, ceł, ubezpieczeń

¹ Zob. Załącznik Nr 1 do Informacji RPO za okres od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 1998 r. – dalej jako Informacja RPO.

osobowych i majątkowych, ochrony praw konsumenta i innych problemów z zakresu prawa gospodarczego (13,2%), z zakresu działania sądów w sprawach karnych, a także prokuratury i policji (12,9%) oraz związane z gospodarką mieszkaniową (12,1%). Wskazane cztery bloki spraw stanowiły ponad połowę nowych skarg kierowanych do Rzecznika (57,8%). Największy wpływ listów w tych sprawach jest zjawiskiem stałym, w praktyce RPO utrzymującym się od kilku lat.

W 1998 roku Rzecznik podjął 362 sprawy o charakterze generalnym².

Nieprawidłowe rozwiązania prawne i niewłaściwa praktyka stosowania prawa spowodowały skierowanie przez Rzecznika w 1998 roku 223 wystąpień generalnych do organów władzy i administracji państwowej oraz instytucji centralnych. W 108 z nich RPO zwracał się o podjęcie inicjatywy prawodawczej.

Rzecznik skierował też 21 wniosków do Trybunału Konstytucyjnego zaskarżając przepisy prawne³.

Po raz pierwszy w minionym roku Rzecznik korzystał z wprowadzonego przez Konstytucję z dnia 17.IV.1997 r. i zmianę ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nowego środka ochrony praw człowieka i obywatela, jakim jest skarga konstytucyjna. W 6 sprawach Rzecznik zgłosił swoje przystąpienie do postępowania w sprawach takich skarg⁴.

Potrzeba wyjaśnienia istotnych wątpliwości w praktyce stosowania prawa doprowadziła do złożenia 2 wniosków do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne⁵.

W 106 przypadkach Rzecznik w 1998 r. wniósł do Sądu Najwyższego rewizje nadzwyczajne i kasacje (11 rewizji nadzwyczajnych i 95 kasacji), tj. o 12 (11,3%) więcej, niż w poprzednim okresie informacyjnym⁶.

W 4 przypadkach RPO skorzystał z możliwości złożenia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego⁷. Dotyczyło to m.in. niezgodnych z prawem rozporządzeń wojewodów.

W minionym roku Rzecznik Praw Obywatelskich kontynuował i rozwijał wcześniejsze inicjatywy na rzecz popularyzacji i promocji praw człowieka i obywatela oraz środków ich ochrony, zarówno w kraju, jak i na forum międzynarodowym.

² Zob. Załącznik Nr 2.

³ Zob. Załącznik Nr 3.

⁴ Zob. Załącznik Nr 4.

⁵ Zob. Załącznik Nr 5.

⁶ Zob. Załącznik Nr 6.

⁷ Zob. Załącznik Nr 7.

2. Nieprawidłowości w tworzeniu prawa

W obszernym wystąpieniu skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzecznik poruszył problem dostosowania do Konstytucji RP niektórych przepisów ustawowych regulujących działania organów administracji publicznej⁸. Rzecznik zwrócił uwagę, że w obecnym stanie prawnym kognicją Naczelnego Sądu Administracyjnego objęte są nie tylko sprawy skarg na decyzje i postanowienia administracyjne wydawane w indywidualnych sprawach lecz także sprawy, w których skargi są wnoszone na inne indywidualne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej. Kognicją NSA są objęte mianowicie sprawy załatwiane w innych prawnych formach, niż decyzje i postanowienia, w tym sytuacje, gdy prawa i obowiązki wynikają bezpośrednio z przepisów prawa, nie przewidujących ich konkretyzacji aktem w sprawie indywidualnej. Jest to wynikiem treści art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym⁹ stanowiącego, iż sąd orzeka również w sprawie skarg na inne, niż decyzje i postanowienia, akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia lub uznania uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa. W tych ostatnich sprawach jednak sądowa kontrola działalności administracji publicznej podlega istotnym ograniczeniom z uwagi na brak przepisów proceduralnych regulujących postępowanie przed organami administracji. Nieobjęcie omawianych aktów (czynności) choćby w podstawowym zakresie regulacją Kodeksu postępowania administracyjnego prowadzi do sytuacji, w której sąd administracyjny jest w istocie pozbawiony możliwości pełnej kontroli legalności procesu „dochodzenia” przez organ administracji do wydania (odmowy wydania) aktu lub wykonania (odmowy wykonania) czynności. W istocie nie istnieje bowiem proceduralna podstawa oceny rzetelności i legalności działania organu administracji w konkretnym przypadku. Stąd też, w celu za-

⁸ RPO/215691/98/V z 18.V.1998 r.

⁹ Ustawa z dnia 11.V.1995 r. – Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

pewnienia pełnej ochrony praw obywateli, których sprawy są załatwiane w omawianych formach, niezbędne jest zdaniem Rzecznika rozstrzygnięcie, w jakim zakresie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się do tych aktów i czynności.

W związku z treścią art. 77 ust. 1 Konstytucji RP gwarantującego obywatelom prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została im wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej, Rzecznik zwrócił także uwagę na konieczność zmiany przepisów Kpa dotyczących roszczeń odszkodowawczych przysługujących stronom postępowania administracyjnego. Nowelizując w 1995 r. Kpa rozciągnięto na postanowienia administracyjne przepisy dotyczące wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności decyzji. Uczyniono to jednak bez równoczesnego otwarcia drogi do roszczeń odszkodowawczych. Dlatego też istniejący stan prawny w tym względzie budzi istotne wątpliwości z punktu widzenia zgodności z aktualnym porządkiem konstytucyjnym. Co prawda zastosowanie może tu znaleźć art. 418 Kc, jednak przesłanką zastosowania art. 418 Kc (która to przesłanka budzi wątpliwości co do swej zgodności z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP) jest to, aby przy wydaniu orzeczenia lub zarządzenia nastąpiło naruszenie prawa ścigane w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego, a wina sprawcy szkody została stwierdzona wyrokiem karnym lub orzeczeniem dyscyplinarnym, albo uznana przez organ przełożony nad sprawcą szkody. Zasadą więc w omawianym zakresie będzie brak odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za działanie niezgodne z prawem. W związku z tym także i ten obszar działania administracji publicznej powinien być dostosowany do Konstytucji RP.

Rzecznik zwrócił także uwagę Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na problem funkcjonowania w obrocie prawnym przepisów prawa miejscowego, które nie są zgodne z aktami normatywnymi wyższej rangi, lecz nie mogą być uchylone ze względu na upływ czasu. NSA nie jest bowiem uprawniony do stwierdzenia nieważności takich przepisów po upływie roku od ich podjęcia (ewentualnie ogłoszenia). Wówczas może jedynie orzec o niezgodności przepisów prawa miejscowego z prawem. Jednak orzeczenie o niezgodności z prawem w przeciwieństwie do orzeczenia o stwierdzeniu nieważności nie wywiera skutku prawnego w postaci utraty mocy obowiązującej przez zakwestionowany akt normatywny. Zdaniem Rzecznika brak jest konstytucyjnych podstaw do utrzymywania dotychczasowego dualizmu w zakresie skutków prawnych orzeczeń NSA o zgodności z ustawami aktów pra-

wa miejscowego. Stosownie bowiem do art. 184 Konstytucji RP dokonywana przez NSA kontrola działalności administracji publicznej obejmuje m. in. orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Treść art. 184 Konstytucji RP nie pozostawia wątpliwości, iż merytoryczne orzeczenie NSA wydane w omawianym zakresie powinno oddalać skargę lub zawierać rozstrzygnięcie o niezgodności zaskarżonego aktu z ustawą. W świetle art. 184 Konstytucji RP brak jest natomiast podstaw do wprowadzenia na poziomie ustawodawstwa zwykłego podziału orzeczeń uwzględniających skargi na akty prawa miejscowego na orzeczenia o stwierdzeniu nieważności oraz orzeczenia o niezgodności z prawem, a tym samym brak jest podstaw do różnicowania skutków prawnych wydanych w tych sprawach orzeczeń NSA. Dlatego też przepisy ustaw, które uzależniają w odniesieniu do orzeczeń NSA wystąpienie skutku w postaci utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu prawa miejscowego od daty jego wydania lub ogłoszenia naruszają art. 184 Konstytucji RP oraz zasadę praworządności określoną w art. 7 Konstytucji RP.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podzielił spostrzeżenia Rzecznika¹⁰. Poinformował także, że przygotowany w resorcie projekt nowelizacji Kpa mający na celu objęcie tą regulacją także innych niż decyzje i postanowienia aktów i czynności administracyjnych został w związku z prowadzoną reformą ustrojową państwa przekazany Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Reform Ustrojowych Państwa. Również propozycja rozciągnięcia przepisów odszkodowawczych na przypadki stwierdzenia nieważności (wznowienia postępowań) w sprawach zakończonych postanowieniami administracyjnymi została przekazana Pełnomocnikowi. Minister zapewnił także, że zostaną podjęte prace w celu zmiany przepisów przewidujących, że po upływie roku od dnia wydania (ogłoszenia) przepisów prawa miejscowego nie stwierdza się ich nieważności. Zapowiadane przez ministra zmiany nie zostały jednak dotychczas wprowadzone w życie, w szczególności ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa¹¹ nowelizująca Kpa nie zawiera zapowiadanych zmian.

W poprzedniej informacji¹² na przykładzie obwieszczenia Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w sprawie miesięcznych nor-

¹⁰ Pismo z dnia 14.VII.1998 r.

¹¹ Ustawa z dnia 29.XII.1998 r. – Dz.U. Nr 162, poz. 1126.

¹² Informacja RPO za okres od 8 maja 1997 r. do 7 maja 1998 r. w: Biuletyn RPO – Mat., Nr 35; str. 16; dalej jako poprzednia Informacja RPO.

matywów spłaty kredytów mieszkaniowych sygnalizowany był problem wydawania pod rządami nowej Konstytucji powszechnie obowiązujących przepisów prawa przez nieuprawnione do tego organy oraz w formie nie przewidzianej przez Konstytucję. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast nie podzielił poglądu Rzecznika, że wydany przez niego akt ma charakter aktu normatywnego i jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa¹³. W związku z tym Rzecznik złożył do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności obwieszczenia Prezesa w sprawie wysokości normatywów miesięcznych spłaty kredytu mieszkaniowego za 1m² powierzchni użytkowej lokalu w II półroczu 1998 r.¹⁴ z art. 87 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP¹⁵. Uzasadniając swoje stanowisko Rzecznik stwierdził, że zaskarżone obwieszczenie nie ma jedynie charakteru informacyjnego, lecz jest aktem prawnym generalnym. Normatywy spłaty kredytu są ustalane przy użyciu liczby abstrakcyjnej, która jest przedmiotem uzgodnień dokonywanych pomiędzy Prezesem Urzędu i Ministrem Finansów. Jako akt normatywny wydany pod rządami nowej Konstytucji obwieszczenie musi podlegać ocenie z punktu widzenia zgodności z tą Konstytucją. W świetle art. 87 ust. 1 Konstytucji RP moc aktu prawotwórczego powszechnie obowiązującego może mieć wyłącznie rozporządzenie jako jedyne spośród aktów wykonawczych. Nie jest więc możliwe nadanie aktowi normatywnemu służącemu wykonaniu ustawy formy obwieszczenia. Rzecznik zwrócił również uwagę, iż w poprzednio obowiązującym porządku konstytucyjnym przyjmowano, że ustawodawca zwykły może w sposób nieskrępowany upoważniać do tworzenia prawa także inne podmioty niż wymienione w przepisach konstytucyjnych. Obecnie zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia mające na celu wykonanie ustawy mogą być wydawane wyłącznie przez organy wskazane w Konstytucji. Wśród organów uprawnionych do wydawania aktów wykonawczych Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast nie został zaś wymieniony. Wniosek Rzecznika nie został dotychczas rozpoznany przez Trybunał Konstytucyjny¹⁶.

Problem stanowienia aktów normatywnych w różnych prawnych formach przez organy nie posiadające do tego konstytucyjnego upoważnienia nie ogranicza się wyłącznie do omówionego obwieszczenia.

¹³ Pismo z dnia 30.IV.1998 r.

¹⁴ Obwieszczenie z dnia 28.V.1998 r. – Mon. Pol. Nr 20, poz. 311.

¹⁵ RPO/271400/98/V z dnia 13.VII.1998 r.

¹⁶ Sygn. akt U. 5/98.

Tylko tytułem przykładu można wskazać, że problem ten wystąpił także w przypadku zarządzenia Prezesa Narodowego Banku Polskiego w sprawie form i trybu przeprowadzania rozliczeń pieniężnych za pośrednictwem banków¹⁷, uchwały Komisji Nadzoru Bankowego w sprawie trybu postępowania banków w przypadkach prania pieniędzy oraz ustalenia wysokości kwoty i warunków prowadzenia rejestru wpłat gotówkowych powyżej określonej kwoty oraz danych o osobach dokonujących wpłaty i na rzecz których wpłata została dokonana¹⁸. Powołane przypadki wskazują na utrwalającą się tendencję polegającą na stanowieniu aktów wykonawczych przez organy nie posiadające do tego konstytucyjnego upoważnienia oraz w formach nie znanych Konstytucji RP. Tendencja ta, jeśli będzie się pogłębiać, może stanowić zagrożenie nie tylko dla sfery ochrony praw obywatelskich, lecz również dla funkcjonowania władzy publicznej. Omawiane akty będą bowiem mogły zostać zakwestionowane (również w postępowaniu przed sądami powszechnymi i sądami administracyjnymi) już nie tylko ze względu na swoją merytoryczną treść, ale z tego powodu, że zostały wydane w niewłaściwej formie i przed podmioty nie mające do tego stosownego upoważnienia. Oznacza to, że nawet całkowicie uzasadnione z merytorycznego punktu widzenia rozwiązania prawne zawarte w tych aktach będą mogły zostać skutecznie zakwestionowane z wyżej wymienionych powodów.

Z praktyki Rzecznika wynika, że jednym z podstawowych błędów popełnianych przez organy upoważnione do wydawania przepisów wykonawczych jest przekroczenie granic upoważnienia ustawowego. Zarzut przekroczenia upoważnienia ustawowego wielokrotnie był przedmiotem wystąpień Rzecznika. W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzecznik wskazał¹⁹, że przepisy zarządzenia Ministra w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów²⁰ w zakresie dotyczącym materialnoprawnych przesłanek pozbawienia prawa do lokalu zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Dodatkowo w odniesieniu do wskazanych przepisów zarządzenia Rzecznik wskazał, że zasadnicze z punktu widzenia praw obywateli regulacje prawne nie mogą być domeną przepisów wykonawczych. Nawet więc jeśli w obowiązującej usta-

¹⁷ Zarządzenie z dnia 29.V.1998 r. – Mon. Pol. Nr 21, poz. 320.

¹⁸ Uchwała Nr 4/98 – Dz.Urz. NBP Nr 18, poz. 40.

¹⁹ RPO/293268/98/V z dnia 16.XII.1998 r.

²⁰ Zarządzenie z dnia 30.IX.1997 r. – Dz.U. Nr 76, poz. 707.

wie (w tym przypadku ustawie o Policji) występują luki i niekompletne ujęcia, to nie jest rzeczą władzy wykonawczej ich uzupełnianie.

Przekroczenie granic upoważnienia ustawowego nastąpiło także w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej w sprawie szczegółowych zasad i trybu sprzedaży osobnych kwater stałych²¹, które to rozporządzenie wprowadziło dodatkowe, nieznanie ustawie wyłączenia lokali z przeznaczenia do sprzedaży. Zarzuty Rzecznika w tym zakresie²² potwierdził Trybunał Konstytucyjny²³.

Z naruszeniem granic upoważnienia ustawowego został także wydany przepis rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków i trybu rozliczeń z bankami z tytułu przejściowego wykupienia ze środków budżetu państwa odsetek od kredytów mieszkaniowych²⁴ zobowiązujący kredytobiorcę do przedstawiania na żądanie banku lub spółdzielni mieszkaniowej zaświadczenia o wysokości dochodów, jak również przepis tego rozporządzenia wprowadzający w stosunku do osób, które korzystały już poprzednio z zawieszenia spłaty kredytu maksymalne okresy zawieszenia spłaty. Kwestie te były sygnalizowane przez Rzecznika w wystąpieniach skierowanych do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast²⁵.

W związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zasad ustalania czynszu dla najemców w budynkach administrowanych przez jednostki organizacyjne Służby Więziennej²⁶, w którym to wyroku Trybunał dokonał w istocie wykładni przepisu ustawy o Służbie Więziennej zawierającego upoważnienia dla Ministra Sprawiedliwości do wydania aktu wykonawczego, pojawił się problem braku upoważnienia do określenia przez ministra stawek czynszu dla najemców lokali, których najem nigdy nie był związany ze Służbą Więzienną. Regulacja taka znajdująca się w zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie określenia wysokości czynszu najmu lokali mieszkalnych będących w administracji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej oraz rodzaju opłat dodatkowych, a także zwrotu różnicy w opłatach czynszowych za inne lokale mieszkalne, za które funkcjonariusze są obowiązani opłacać czynsz²⁷ została wydana bez

²¹ Rozporządzenie z dnia 7.III.1996 r. – Dz.U. Nr 32, poz. 141.

²² RPO/253237/98/V z dnia 12.VIII.1998 r.

²³ Wyrok z dnia 8.XII.1998 r., sygn. akt U. 7/98.

²⁴ Rozporządzenie z dnia 16.VI.1998 r. – Dz.U. Nr 89, poz. 560.

²⁵ RPO/284617/98/V z dnia 6.VIII.1998 r. i RPO/288649/98/V z dnia 24.XI.1998 r.

²⁶ Wyrok z dnia 20.X.1998 r., sygn. akt K. 7/98.

²⁷ Zarządzenie z dnia 20.IX.1996 r. – Dz. Urz. Min. Sprawiedliwości Nr 5, poz. 34.

upoważnienia ustawowego, na co Rzecznik zwrócił uwagę Ministrowi Sprawiedliwości²⁸.

Z kolei w rozporządzeniu Ministra Skarbu Państwa w sprawie nadania statutu Wojskowej Agencji Mieszkaniowej²⁹ określenie właściwości rzeczowej i miejscowej organów administracji publicznej zostało przekazane do uregulowania Prezesowi Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, a więc organowi, który nie jest w świetle Konstytucji RP uprawniony do wydawania aktów będących źródłem powszechnie obowiązującego prawa (art. 92 ust. 1 Konstytucji RP). Ponadto przekazanie kompetencji do określenia właściwości nastąpiło z naruszeniem art. 92 ust. 2 Konstytucji RP stanowiącego, iż organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji innemu organowi (zakaz subdelegacji). W sprawie tej Rzecznik występował do Ministra Skarbu Państwa o usunięcie wskazanych nieprawidłowości³⁰.

Na przekroczenie granic upoważnienia ustawowego wskazuje analiza przepisów ustawy o szkolnictwie wyższym³¹ oraz postanowień aktu wykonawczego określającego m.in. problem profilaktycznej ochrony zdrowia studentów³². Obecne rozwiązanie prawne nie spełnia wymogu nakładania na obywateli, w tym wypadku na studentów, w zakresie profilaktycznej ochrony zdrowia (badań okresowych stanu zdrowia i ich egzekwowania) obowiązków jedynie w drodze przepisu ustawowego. O uregulowanie powyższej sprawy zgodnie z obowiązującymi standardami państwa prawa Rzecznik występował do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w 1997 r.³³ Pomimo uznania racji Rzecznika oraz zapowiedzi Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej³⁴ podjęcia tej kwestii przez Ministra Edukacji Narodowej przy trwających pracach nad zmianą ustawy o szkolnictwie wyższym, do końca okresu sprawozdawczego nie uregulowano powyższego problemu zgodnie z oczekiwaniami Rzecznika.

²⁸ RPO/234309/98/V z dnia 3.XI.1998 r.

²⁹ Rozporządzenie z dnia 16.VI.1998 r. – Dz.U. Nr 86, poz. 549.

³⁰ RPO/278989/98/V z dnia 8.IX.1998 r.

³¹ Art. 154 i 155 ustawy z dnia 12.IX.1990 r. o szkolnictwie wyższym – Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm.

³² Por. przepisy zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 21.III.1991 r. w sprawie udzielania świadczeń zapobiegawczo-leczniczych studentom i członkom ich rodzin oraz orzekania o niezdolności studentów do uczestniczenia w zajęciach i konieczności udzielania studentom urlopu ze względu na stan zdrowia – Mon. Pol. Nr 15, poz. 99.

³³ RPO/253067/97/I.

³⁴ Pismo z dnia 28.X.1997 r.

Z listów obywateli wynika, że zmuszani są do przeprowadzania corocznie badań rentgenowskich klatki piersiowej (np. w wyniku zaleceń i wymagań stacji sanitarno-epidemiologicznych)³⁵, jakkolwiek rodzaj wykonywanej przez nich pracy zawodowej, zajmowane stanowisko i warunki pracy oraz zagrożenia środowiska pracy nie uzasadniają takiej częstotliwości badań. W tej sprawie Rzecznik wystąpił do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej³⁶, podnosząc, że obowiązek corocznego przeprowadzania badań rentgenowskich klatki piersiowej np. wszystkich nauczycieli szkół nie wynika z obowiązujących przepisów prawa. Obowiązku takiego nie formułują bowiem ani przepisy wydane na podstawie upoważnień zawartych w Kodeksie pracy³⁷, ani przepisy o zwalczaniu gruźlicy³⁸. W odpowiedzi ministra³⁹ uzasadniono zasadność i celowość przeprowadzania badań, stwierdzając jednocześnie, że decyzję odnośnie częstotliwości wykonania badania podejmuje lekarz prowadzący badanie. Pomocne w podjęciu tej decyzji są wytyczne Instytutu Gruźlicy i Chorób Płuc, które zalecają coroczne wykonywanie badań rentgenowskich klatki piersiowej u osób, które ze względu na wykonywany zawód mogą stanowić szczególne niebezpieczeństwo.

Nadal, pomimo obietnic Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej⁴⁰, nie jest właściwie uregulowany problem zapobiegania, wykrywania, leczenia i zwalczania chorób zakaźnych. Obecnie obowiązujące przepisy są bowiem nie tylko przestarzałe z punktu widzenia merytorycznego, ale nie spełniają też obecnych wymogów konstytucyjnych (np. w zakresie formy nakładania obowiązków na obywateli).

Przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej było również wyodrębnienie praw pacjenta w jednym akcie prawnym (w postaci nowej ustawy)⁴¹, zgodnie z zapowiedzią ministra i planami legislacyjnymi resortu zdrowia. Ogłoszona bowiem w poło-

³⁵ Np. RPO/278621/98/I, RPO/283823/98/I.

³⁶ RPO/283823/98/I z dnia 6.VIII.1998 r.

³⁷ Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30.V.1996 r. w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników, zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami oraz orzeczeń lekarskich wydanych do celów przewidzianych w Kodeksie pracy – Dz.U. Nr 69, poz. 332 ze zm.

³⁸ Ustawa z dnia 22.IV.1959 r. o zwalczaniu gruźlicy – Dz.U. Nr 27, poz. 170 ze zm. oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 25.VII.1960 r. w sprawie zasad przeprowadzania badań w celu wykrywania i leczenia gruźlicy – Dz.U. Nr 40, poz. 245.

³⁹ Z dnia 23.IX.1998 r.

⁴⁰ Por. RPO/243770/97/I, RPO/283823/98/I.

⁴¹ RPO/295248/98/I z dnia 29.XII.1988 r.

wie grudnia 1998 r. „Karta Praw Pacjenta” wymogu takiego nie spełnia. Jest to tylko luźny i niekompletny zbiór praw pacjenta, określonych w obowiązujących obecnie ustawach dotyczących ochrony zdrowia⁴². Dokument ten nie zawiera również oczekiwanych gwarancji, ani nie stwarza dodatkowego wsparcia dla skutecznej obrony praw pacjenta. Kolejna wątpliwość dotyczy obowiązywania poprzedniej „Karty Praw Pacjenta”⁴³. Rzecznik oczekuje na wyjaśnienie tej sprawy.

Rażące opóźnienia w wydaniu przepisów wykonawczych dotyczą ochrony zdrowia. Odnosi się to przede wszystkim do ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, gdzie przez 6 lat jej obowiązywania nie wydano kilku aktów wykonawczych o charakterze obligatoryjnym. Nie zostały również wydane przepisy przewidziane w ustawie z dnia 20.VI.1997 r. nowelizującej ustawę o zakładach opieki zdrowotnej, które powinny określać m.in. standardy postępowania i procedury medyczne, zasady atestowania aparatury i sprzętu medycznego, minimalne normy zatrudnienia pracowników działalności podstawowej, zasady udzielania świadczeń zdrowotnych przez wolontariuszy, zasady i tryb uzyskiwania tytułu specjalisty w dziedzinie mającej zastosowanie w ochronie zdrowia, zasady akredytacji zakładów opieki zdrowotnej, zasady rejestru usług medycznych i udostępniania jego danych, sposób ustalania opłat za świadczenia dla osób nieuprawnionych do bezpłatnych świadczeń publicznych zakładów opieki zdrowotnej, funkcjonowanie tzw. resortowych zakładów opieki zdrowotnej i ich współdziałanie z innymi publicznymi zakładami w udzielaniu świadczeń zdrowotnych.

Poważne opóźnienie w wydaniu aktów wykonawczych do ustawy o zawodzie lekarza⁴⁴ ograniczało bądź też uniemożliwiało realizację wielu przepisów ustawy i wprowadzenie nowych praw i obowiązków lekarzy (np. przyznawanie prawa wykonywania zawodu, szkolenie podyplomowe, podejmowanie specjalizacji oraz działalności poza zakładami opieki zdrowotnej)⁴⁵. Nie wydano również przepisów wykonaw-

⁴² Nie uwzględniono w nim ważnych ustaw zawierających zapisy o prawach pacjenta, np. postanowień ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, ustawy o publicznej służbie krwi.

⁴³ Opracowanej w 1996 r. przez Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej w oparciu o Deklarację Praw Pacjenta WHO. Zgodnie z ówczesnym zaleceniem Ministerstwa powołana „Karta” powinna zostać umieszczona w ogólnodostępnym, widocznym dla pacjentów miejscu, w każdym zakładzie opieki zdrowotnej.

⁴⁴ Z dnia 5.XII.1996 r. – Dz.U. Nr 28, poz. 152.

⁴⁵ Zob. np. skargi RPO/271538/98/I, RPO/272393/98/I, RPO/285128/98/I, RPO/287545/98/I.

czych do ustawy o publicznej służbie krwi⁴⁶, co ogranicza uprawnienia dawców krwi przewidziane w tej ustawie oraz utrudnia wprowadzenie z dniem 1 stycznia 1999 r. reformy ochrony zdrowia. Stwierdzono opóźnienia w wydawaniu aktów wykonawczych do nowelizowanej kilka razy ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym⁴⁷.

Z dniem 1 stycznia 1998 r. weszła w życie ustawa z dnia 21.VIII.1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴⁸, zawierająca delegację dla Rady Ministrów do wydania 9 rozporządzeń. W okresie od stycznia do marca 1998 r. Rada Ministrów wydała 6 rozporządzeń, regulujących problematykę gospodarki nieruchomościami. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad i trybu prowadzenia powszechnej taksacji nieruchomości (delegacja z art. 173 ustawy o gospodarce nieruchomościami) nie zostało dotychczas wydane. Przy kolejnych nowelizacjach tej ustawy w roku 1998 i w projektowanej w 1999 r. nowelizacji kwestia tego rozporządzenia nie została wyjaśniona.

Wciąż utrzymuje się – sygnalizowany wielokrotnie przez Rzecznika – stan niewykonywania przepisów ustawy z dnia 6.III.1997 r. o zrekomensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent⁴⁹. Nie zostały wydane niezbędne do emisji świadectw rekompensacyjnych przepisy wykonawcze do ustawy, nie zakończono także prac nad selekcją majątku Skarbu Państwa, przeznaczanego do zbywania za świadectwa rekompensacyjne. Narusza to konstytucyjną zasadę praworządności.

Od szeregu lat Rzecznik Praw Obywatelskich w kolejnych sprawozdaniach przedstawianych Sejmowi RP, a także w wystąpieniach do Ministra Sprawiedliwości podnosi problem niedostatecznej ochrony konsumentów powodowany opóźnieniami legislacyjnymi w wykonaniu treści art. 69 Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, a Wspólnotami Europejskimi i Państwami Członkowskimi⁵⁰. Chodzi tu o wprowadzenie przepisów prawnych dających w szczególności ochronę konsumentom. Mimo wielokrotnych wystąpień, powołujących odpowiednie dyrektywy Wspólnoty

⁴⁶ Ustawa z dnia 22.VIII.1997 r. o publicznej służbie krwi – Dz.U. Nr 106, poz. 681.

⁴⁷ Ustawa z dnia 6.II.1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym – Dz.U. Nr 28, poz. 153 ze zm.

⁴⁸ Dz.U. Nr 115, poz. 741.

⁴⁹ Dz.U. Nr 30, poz. 164 ze zm.

⁵⁰ Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38.

Europejskiej nie została jak dotąd uchwalona ustawa uzupełniająca postanowienia Kodeksu cywilnego, która wprowadziłaby enumeratywnie wyliczone niedozwolone klauzule w umowach z konsumentami, odpowiedzialność (na zasadzie ryzyka) sprzedawcy i producenta za produkt, uregulowała zasady ochrony konsumenta przy prowadzeniu tzw. sprzedaży obwoźnej i naręcznej, mimo że np. Dyrektywa Rady 93/13/EEC z dnia 5.IV.1993 r. zalecała państwom członkowskim najpóźniej do dnia 31.XII.1994 r. wprowadzić w życie odpowiednią ustawę i przepisy wykonawcze. Analogicznie postanowienia Dyrektywy 85/374/EEC dotyczące odpowiedzialności za wadliwe produkty powinny były zostać do polskiego prawa już dawno wprowadzone. Prawo cywilne normujące sytuację konsumenta w Polsce nie daje już odpowiedniej ochrony. Bezkarne niezafatwanie latami przez sprzedawcę bądź producenta oczywistych roszczeń konsumenta opartych na gwarancji lub rękojmi albo na konstrukcji czynu niedozwolonego, latami ciągnące się procesy o spełnienie oczywistego obowiązku wymiany towaru na wolny od wad – umacniają przekonanie o nieprzyjaznym charakterze obowiązującego prawa dla konsumentów i tolerowaniu braku ich ochrony przez państwo. Dochodzi do stanu naruszenia konstytucyjnego prawa obywatela do sądu i do uzyskania wyroku bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

Rzecznik po raz kolejny podejmował sprawę niewydania aktów wykonawczych do Prawa energetycznego⁵¹. W wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów Rzecznik wskazał⁵², że zaniechanie wydania tych aktów powoduje negatywne skutki dla obywateli, w szczególności naraża ich na praktyki monopolistyczne przedsiębiorstw energetycznych. Stan prawny polegający na niewykonaniu szeregu upoważnień ustawowych zawartych w Prawie energetycznym narusza także przepisy Konstytucji RP dotyczące wykonywania ustaw przez wydawanie rozporządzeń (art. 146 ust. 4 pkt 2 i art. 149 ust. 2 Konstytucji RP). W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie działań mających na celu wykonanie upoważnień zawartych w Prawie energetycznym. Odpowiadając z upoważnienia Premiera na wystąpienie Rzecznika Minister Gospodarki poinformował⁵³, że wejście w życie Konstytucji RP spowodowało konieczność przeredagowania wielu wstępnych projektów rozporządzeń. Minister wskazał

⁵¹ Ustawa z dnia 10.IV.1997 r. – Dz.U. Nr 54, poz. 348 ze zm.

⁵² RPO/265194/98/V z dnia 15.VI.1998 r.

⁵³ Pismo z dnia 17.VIII.1998 r.

także, że w ostatnich dniach lipca 1998 r. opracowany został harmonogram maksymalnej intensyfikacji prac nad rozporządzeniami. Aktualnie została już wykonana większość upoważnień istotnych z punktu widzenia ochrony praw obywateli.

Niewykonanie przez Ministra Obrony Narodowej upoważnienia zawartego w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP⁵⁴ do wydania rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków i trybu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery było przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Obrony Narodowej⁵⁵. Analogiczny problem był podnoszony przez Rzecznika w wystąpieniu skierowanym do Ministra Finansów⁵⁶ w związku z brakiem rozporządzenia wykonawczego do ustawy o kasach oszczędnościowo-budowlanych i wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe⁵⁷.

Potrzeba redefinicji kryteriów dochodowych uprawniających do pomocy społecznej, a w szczególności oparcia ich poziomu na badaniach kosztów utrzymania i minimum socjalnego powoduje szczególną pilność wykonania delegacji wynikającej z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 14.VI.1996 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu⁵⁸. Zgodnie z tym przepisem kryteria dochodowe udzielania pomocy społecznej określone w art. 4 ustawy stosuje się do czasu określenia, w drodze rozporządzenia, przez Radę Ministrów kryteriów wysokości świadczenia pomocy społecznej z wykorzystaniem wyników badań kosztów utrzymania i minimum socjalnego. Realizacja tego zadania miała nastąpić w okresie nie dłuższym niż 2 lata od wejścia w życie niniejszej ustawy (art. 3 ust. 2 ustawy). Termin wydania rozporządzenia minął bezskutecznie we wrześniu 1998 r.

Wady regulacji prawnych (np. luki w prawie, nieprecyzyjne sformułowania poszczególnych przepisów) ograniczają realizację prawa do ochrony zdrowia niektórych grup obywateli.

Sytuacja taka ma miejsce w przypadku uprawnień mieszkańców domów pomocy społecznej do opieki zdrowotnej, gdyż dotychczasowa ustawa o pomocy społecznej⁵⁹ oraz przepisy wykonawcze wydane na

⁵⁴ Ustawa z dnia 22.VI.1995 r. – Dz.U. Nr 86, poz. 433 ze zm.

⁵⁵ RPO/279318/98/V z dnia 27.VII.1998 r.

⁵⁶ RPO/285380/98/V z dnia 30.X.1998 r.

⁵⁷ Ustawa z dnia 5.VI.1997 r. – Dz.U. Nr 85, poz. 538.

⁵⁸ Dz.U. Nr 100, poz. 459 ze zm.

⁵⁹ Art. 20 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, w brzmieniu określonym ustawą z dnia 14.VI.1996 r. – Dz.U. Nr 100, poz. 459.

jej podstawie⁶⁰, nie rozstrzygają dokładnie wątpliwości co do uprawnień oraz trybu i warunków ich udzielania. Wątpliwości tych nie usuwają również przepisy regulujące sprawy domów pomocy społecznej⁶¹, jak i przepisy znowelizowanej ustawy o zakładach opieki zdrowotnej⁶². Problem podjęcia odpowiedniej inicjatywy legislacyjnej i zmiany obowiązujących przepisów prawnych był przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej⁶³ oraz Ministra Pracy i Polityki Socjalnej⁶⁴. Minister Zdrowia i Opieki Społecznej⁶⁵ podzielił stanowisko Rzecznika odnośnie naruszeń obowiązującego prawa w zakresie zaopatrzenia mieszkańców domów pomocy społecznej w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze. Rozwiązanie tego problemu resort zdrowia upatrywał we wprowadzeniu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. Minister poinformował również, że do resortu kierowane są liczne skargi świadczące o nierepektowaniu uprawnień obywateli do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych, w związku z czym wystosował odpowiednie pismo do wojewodów z prośbą o zapewnienie środków finansowych na realizację zleceń lekarskich dla mieszkańców domów pomocy społecznej. Rzecznik ponownie wystąpił do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej⁶⁶, uznając, że problem ma szerszy zakres, a trudności w realizacji uprawnień mieszkańców domów pomocy społecznej do opieki zdrowotnej wynikają nie tylko z powodu sytuacji finansowej służby zdrowia. Stanowisko w sprawie konieczności zmiany istniejącego stanu rzeczy w zakresie realizacji uprawnień mieszkańców domów pomocy społecznej do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych, leków oraz przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych, a także odnośnie potrzeby zmiany obowiązujących w tej materii przepisów prawnych, podzielił Minister Pracy i Polityki Socjalnej⁶⁷, proponując powołanie międzyresortowego zespołu, mającego za zadanie przygotowanie propozycji rozwiązania tej kwestii. Z kolejnej odpowiedzi Ministra Zdro-

⁶⁰ 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.

⁶¹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 23.IV.1997 r. w sprawie domów pomocy społecznej – Dz.U. Nr 44, poz. 277.

⁶² Art. 1 pkt 32 oraz art. 15 ustawy z dnia 20.VI.1997 r. – Dz.U. Nr 104, poz. 661.

⁶³ RPO/270241/98/I z dnia 9.III.1998 r.

⁶⁴ RPO/270241/98/I z dnia 9.III.1998 r.

⁶⁵ W odpowiedzi z 14.IV.1998 r.

⁶⁶ Pismo z dnia 30.IV.1998 r.

⁶⁷ W odpowiedzi z dnia 20.III.1998 r.

wia i Opieki Społecznej⁶⁸ wynika, że Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej wycofało się z powołania takiego zespołu uznając za wystarczające, do chwili wprowadzenia ubezpieczeń zdrowotnych, powołane wystąpienie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej do wojewodów⁶⁹ oraz wyjaśnienie resortu zdrowia w sprawie korzystania mieszkańców domów pomocy społecznej z przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych.

Brak zadawalających rozstrzygnięć prawnych dotyczy również uprawnień do świadczeń zdrowotnych osób przebywających w schroniskach dla nieletnich. Przepisy w sprawie rodzajów i organizacji schronisk dla nieletnich oraz zasad pobytu w nich nieletnich⁷⁰ nie rozstrzygają 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 oraz formie realizacji przez schronisko świadczeń zdrowotnych i warunkach korzystania przez nieletnich ze świadczeń specjalistycznych zakładów opieki zdrowotnej dla ogółu ludności. Wątpliwości odnoszące się do zapewnienia świadczeń zdrowotnych nieletnim przebywającym w schroniskach dotyczą również wychowanków zakładów poprawczych⁷¹. Brak precyzyjnych przepisów prawnych w omawianej kwestii, a także istnienie znanych powszechnie trudności finansowych placówek utrzymywanych ze środków budżetowych, prowadzi do przrzucania odpowiedzialności za zapewnienie nieletnim świadczeń zdrowotnych między schroniskami (zakładami poprawczymi) a właściwymi dla miejsca ich położenia publicznymi zakładami opieki zdrowotnej. Rzecznik wystąpił do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej⁷² z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia odpowiedniej inicjatywy legislacyjnej w celu dookreślenia obowiązujących w tej materii przepisów prawnych. Minister⁷³ zgodził się ze stanowiskiem Rzecznika odnośnie eliminacji nieprawidłowości w zakresie udzielania nieletnim świadczeń zdrowotnych w drodze odpowiednich działań legislacyjnych. Zapowie-

⁶⁸ Z dnia 13.VII.1998 r.

⁶⁹ Z dnia 15.IV.1998 r.

⁷⁰ 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.

⁷¹ 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.

⁷² RPO/267239/98/I z dnia 19.II.1998 r.

⁷³ Pismo z dnia 23.III.1998 r.

dział podjęcie działań w kierunku dookreślenia przepisów w tym względzie, co do końca 1998 r. nie zostało jednakże zrealizowane. Rzecznik nadal będzie śledził tę sprawę.

Rzecznik zasygnalizował Ministrowi Gospodarki problem luki prawnej w regulacji sytuacji prawnej osób, które przed wejściem w życie Prawa energetycznego wybudowały z własnych środków finansowych instalacje lub urządzenia energetyczne, a następnie urządzenia te i instalacje zostały przejęte przez przedsiębiorstwa energetyczne bez jakiegokolwiek rekompensaty finansowej⁷⁴. Osoby te pod rządami Prawa energetycznego nie są w stanie odzyskać kosztów poniesionych w przeszłości na budowę urządzeń i instalacji, które stały się własnością przedsiębiorstw energetycznych. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Ministra Gospodarki o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

Problem luki w prawie mającej wpływ na prawa obywateli był także przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast⁷⁵ w związku ze skargami dotyczącymi zwrotu opłat wpłaconych w przeszłości z tytułu zamiany lokali mieszkalnych będących przedmiotem najmu za uzyskaną w wyniku zamiany dodatkową powierzchnię mieszkalną. Rzecznik wskazał, że w świetle obowiązujących poprzednio przepisów Prawa lokalowego⁷⁶ najemca, który wyniku zamiany otrzymywał lokal mieszkalny dostarczony przez organ gminy lub zakład pracy, mógł być zobowiązany do uiszczenia opłaty za powierzchnię mieszkalną uzyskaną dodatkowo w wyniku zamiany. Opłata ta podlegała zwrotowi w razie późniejszego opróżnienia lokalu i przekazania go organowi gminy lub zakładowi pracy. Tymczasem po wejściu w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, która zastąpiła Prawo lokalowe, przepisy w ogóle nie regulują kwestii zwrotu pobranych w przeszłości opłat z tytułu zamiany lokali. W związku z tym osoby próbujące obecnie odzyskać opłatę spotykają się z odmową. Dlatego Rzecznik zwrócił się do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast o zainicjowanie prac mających na celu wydanie przepisów regulujących problematykę zwrotu wskazanych opłat. Obecnie Rzecznik oczekuje na stanowisko Prezesa w tej sprawie.

Wprowadzenie na podstawie przepisów ustawy z dnia 28.VIII.1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektó-

⁷⁴ RPO/288418/98/V z dnia 8.XII.1998 r.

⁷⁵ RPO/247203/98/V z dnia 5.XI.1998 r.

⁷⁶ Ustawa z dnia 10.IV.1974 r. – Dz.U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165 ze zm.

rych innych ustaw⁷⁷ instytucji stanu spoczynku sędziów i prokuratorów spowodowało konieczność uregulowania szeregu kwestii w drodze odpowiednich zmian ustawodawczych. W szczególności pilna pozostaje kwestia uregulowania uprawnień sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku, wynikających z ustawy kombatanckiej. Ustawa kombatancka nie zawiera przepisów, które odnosiłyby przewidziane w niej uprawnienia do przeniesionych w stan spoczynku sędziów i prokuratorów, posiadających również status kombatanatów. Brak tych przepisów spowodował, że od 1 stycznia 1998 r. sędziowie i prokuratorzy w stanie spoczynku, posiadający również status kombatanatów, utracili prawo do dodatku kombatanckiego i innych świadczeń określonych w ustawie o kombatantach.

Wprowadzenie w stosunku do sędziów i prokuratorów instytucji stanu spoczynku poza wskazaną wcześniej utratą uprawnień kombatanckich, pozbawiło sędziów i prokuratorów – zarówno czynnych zawodowo, jak i znajdujących się w stanie spoczynku – oraz członków ich rodzin prawa do korzystania ze świadczeń zdrowotnych, przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych oraz leków i materiałów medycznych na zasadach ustalonych dla osób uprawnionych. Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości⁷⁸ z prośbą o rozważenie możliwości pilnego rozwiązania powyższej kwestii. Minister Sprawiedliwości podzielił pogląd Rzecznika⁷⁹, zapowiadając podjęcie stosownych prac legislacyjnych. Do czasu dokonania zmian ustawodawczych podjęto działania polegające na odpowiedniej wykładni obowiązujących przepisów w kierunku objęcia wspomnianych osób uprawnieniami do opieki zdrowotnej. Ustawowe uregulowanie wspomnianych uprawnień nastąpiło z dniem 14.VIII.1998 r.⁸⁰

Po wejściu w życie Konstytucji RP z dnia 2.IV.1997 r. zwiększyła się liczba skarg i wniosków kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich powołujących się bezpośrednio na postanowienia Konstytucji i domagających się od Rzecznika zaskarżenia licznych aktów ustawowych i podustawowych jako naruszających wolności i prawa obywateli.

Wiele obowiązujących ustaw jest obecnie niezgodnych z Konstytucją RP z dnia 2.IV.1997 r. i dlatego powinny one na zasadzie „lex posterior derogat legi anteriori” utracić moc obowiązującą (np. niektóre

⁷⁷ Dz.U. Nr 124, poz. 782 ze zm.

⁷⁸ RPO/268858/98/I z dnia 23.II.1998 r.

⁷⁹ W odpowiedzi z dnia 26.III.1998 r.

⁸⁰ Art. 5 ustawy z dnia 17.XII.1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych... – Dz.U. Nr 98, poz. 607.

przepisy Ordynacji podatkowej), inne zaś, zawierające normy z Konstytucją niezgodne w sensie nie odpowiadającym zasadom i wartościom w Konstytucji promulgowanym – zostać pilnie zmienione przez ustawodawcę. Art. 236 Konstytucji RP nie upoważnia do stosowania prawa niezgodnego z Konstytucją nawet przez okres 2 lat od daty wejścia w życie Konstytucji. Jest to bowiem termin do przygotowania projektów ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji.

Szereg istotnych zastrzeżeń podnosił Rzecznik w wystąpieniu skierowanym do Ministra Sprawiedliwości odnośnie regulacji powstałych w dziedzinie prawa karnego wykonawczego⁸¹. W jego ocenie treść art. 4 § 2 Kodeksu karnego wykonawczego z 6.VI.1997 r., który stanowi, iż ograniczenie praw i wolności obywatelskich skazanego może wynikać również z przepisów wydanych na podstawie ustawy, jest w tym zakresie sprzeczna z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Daje bowiem organom administracji państwowej uprawnienie do wydawania w aktach wykonawczych do ustawy przepisów, które mogą ograniczać prawa i wolności obywatelskie.

Jednocześnie w kilku przypadkach Rzecznik stwierdził przekroczenie upoważnienia ustawowego w wydanych na podstawie Kkw rozporządzeniach Ministra Sprawiedliwości z dnia 12.VIII.1998 r. w sprawie regulaminu wykonywania kary pozbawienia wolności oraz w sprawie regulaminu wykonywania tymczasowego aresztowania. Według Rzecznika rozwiązania dotyczące istotnych dla sytuacji prawnej skazanego procedur wymierzania i wykonywania kar dyscyplinarnych, wprowadzenia rodzaju przestępstwa jako kryterium klasyfikacji skazanych, czy form nadzoru i cenzury sprawowanych przez administrację aresztu śledczego nad korespondencją tymczasowo aresztowanych oraz zakazu korzystania przez nich z aparatu telefonicznego, powinny mieć charakter unormowań ustawowych⁸².

Częste nowelizacje ustaw reformujących system ubezpieczeń społecznych oraz wprowadzających powszechne ubezpieczenie zdrowotne nie sprzyjają kształtowaniu poczucia bezpieczeństwa socjalnego oraz budowaniu zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa.

Np. ustawa z dnia 28.VIII.1997 r. o organizacji i finansowaniu funduszy emerytalnych⁸³ doczekała się już 3 zmian, nowa ustawa z dnia

⁸¹ RPO/291385/98/VII z 19.XI.1998 r.

⁸² Zob. omówienie w rozdziale dotyczącym ochrony praw osób pozbawionych wolności.

⁸³ Dz.U. Nr 139, poz. 934 ze zm.

13.X.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁸⁴ została znowelizowana już 17.XII.1998 r.⁸⁵, a nowelizacja objęła też przepisy obowiązujące od 1.I.1999 r. (w czasie *vacatio legis*). Ustawa z dnia 6.II.1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym⁸⁶ była już nowelizowana 5 razy.

Rozwiązania podatkowe, w tym ulgi podatkowe – co roku zmieniane – wywołują niepewność sytuacji prawnej podatników. Obowiązujący system podatkowy, tak w praktyce jak i w teorii, oceniany jest jako preferujący nadmierny fiskalizm oraz jako stanowiony dla doraźnych potrzeb lub pod naciskiem określonych grup społecznych. Można tu wskazać na rozwiązania dotyczące darowizn i rent, a także ulg budowlanych i remontowych.

Rozwiązaniom w podatku dochodowym od osób fizycznych nadal zarzucano w 1998 r. niesprawiedliwość podatkową, w tym brak właściwych rozwiązań prorodzinnych – na co także wskazywał Rzecznik w swoich wystąpieniach generalnych i wnioskach kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego.

Z treści licznych skarg wynika, że w dalszym ciągu istnieje niedostateczna znajomość przepisów prawa budowlanego i ustaw związanych z tym prawem przez kadrę urzędniczą. Przyczyniają się do tego częste nowelizacje przepisów prawa budowlanego, zmiany kadrowe w urzędach, reorganizacja administracji centralnej i terenowej, zmiany w podziale administracyjnym kraju. Dość wspomnieć, że ustawa – Prawo budowlane była nowelizowana siedmiokrotnie, z czego cztery nowele miały szeroki i istotny charakter. Dwukrotnie nowelizowano także przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14.XII.1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁸⁷.

Podobnie jak w poprzednich okresach sprawozdawczych, RPO zwracał uwagę na brak tekstów jednolitych wielokrotnie zmienianych ustaw. W 1998 r. wystąpił w tej sprawie do Przewodniczącego Senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności⁸⁸ przekazując przykłady 30 ustaw, dotyczących zasadniczych regulacji społeczno-gospodarczych, w stosunku do których nie wykonano obowiązku wydania tekstów jednolitych.

⁸⁴ Dz.U. Nr 137, poz. 887.

⁸⁵ Dz.U. Nr 162, poz. 1118.

⁸⁶ Dz.U. Nr 28, poz. 153.

⁸⁷ Dz.U. z 1995 r. Nr 10, poz. 46 ze zm.

⁸⁸ W dniu 9.XII.1998 r.

Listy kierowane do RPO wskazują, iż w wielu przypadkach obywatele pokrzywdzeni treścią aktów prawa miejscowego, w tym uchwał samorządu terytorialnego, nie mają możliwości ochrony swoich praw przed sądem⁸⁹. Powodem takiego stanu są zawarte w ustawach o terenowej administracji rządowej i ustawach normujących działalność samorządu terytorialnego ograniczenia czasowe w możliwości takiego zaskarżania aktów prawa miejscowego, które mogłyby wywołać skutek w postaci usunięcia aktu z obiegu prawnego. Nie zawsze niemożność złożenia skutecznej skargi do NSA jest skutkiem braku zainteresowania legalnością prawa miejscowego ze strony samorządu i wojewodów. Nieprawidłowości takich aktów dostrzegane są nieraz dopiero przez osoby, które nie były uprzednio mieszkańcami terenu, na którym wprowadzono wadliwe przepisy prawa lokalnego, lub których z innych względów nie mogły one jeszcze dotyczyć. Np. rozwiązania dotyczące organizacji i szczegółów prowadzenia przedszkoli mogły nie dotyczyć tych mieszkańców, którzy nie mieli dzieci w wieku przedszkolnym. Rzecznik mając na uwadze, iż prawo lokalne, które znalazło swoje umocowanie w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa nie powinno korzystać z uprzywilejowanej pozycji w stosunku do ustaw i rozporządzeń, których kontrola nie podlega ograniczeniom czasowym, zwrócił się do Sejmu RP z wnioskiem o wprowadzenie zmian w tym zakresie.

⁸⁹ RPO/282122/98/X.

3. Podstawowe prawa i wolności obywatelskie

A. Prawo do sądu i właściwej procedury prawnej

a. Problemy kasacji w sprawach cywilnych i karnych

Zgodnie z treścią artykułu 12 ust. 3 ustawy z dnia 1.III.1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej prawo upadłościowe i prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych ustaw⁹⁰ w okresie dwóch lat od dnia wejścia w życie tejże ustawy Rzecznik Praw Obywatelskich mógł zaskarżyć, w drodze kasacji, prawomocne orzeczenie sądu w sprawie cywilnej w ciągu sześciu miesięcy od dnia uprawomocnienia się orzeczenia i to bez względu na to, czy uczestniczył w postępowaniu w danej sprawie.

Od dnia 1.VII.1998 r., zgodnie z treścią art. 392 § 2 Kpc w związku z art. 14 pkt 4 ustawy z dnia 15.VII.1998 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁹¹, Rzecznik może wnieść kasację od prawomocnego orzeczenia sądu II instancji jedynie w terminie przewidzianym dla stron (30 dni) i to tylko wówczas, gdy uczestniczył w postępowaniu apelacyjnym.

Licznie napływające wnioski o wniesienie kasacji⁹² były rozpatrywane w zależności od tego, czy wpłynęły przed dniem 1.VII., czy po tym dniu. W sprawach, które wpłynęły przed 1.VII. i spełniały ustawowe warunki, Rzecznik Praw Obywatelskich badał merytorycznie akta sprawy i wnosił kasacje lub wyjaśniał zainteresowanym przyczynę odmowy wniesienia kasacji⁹³. W sprawach wpływających po tym dniu oraz w sprawach, w których do tego dnia nie zdążono wnieść

⁹⁰ Dz.U. Nr 43, poz. 189.

⁹¹ Dz.U. Nr 109, poz. 471.

⁹² Około 500 w okresie sprawozdawczym.

⁹³ Np. RPO/277328/98/IV.

kasacji⁹⁴ Rzecznik informował zainteresowanych o utracie prawa do występowania z wnioskiem o kasację.

Z praktyki RPO wynika (co potwierdza m.in. liczba uwzględnionych kasacji), że liczne orzeczenia sądów niższych instancji są nieprawidłowe i w rażący sposób naruszają prawo. Wielokrotnie w takich sprawach zwracali się również do Rzecznika posłowie i senatorowie⁹⁵.

Rzecznik Praw Obywatelskich ma wprawdzie świadomość znaczenia dla systemu prawnego zasady stabilności orzeczeń sądowych i skutków ich podważenia po zbyt długim czasie.

Rzeczywista możliwość ochrony praw i wolności obywateli przez eliminowanie orzeczeń sądowych naruszających te prawa i wolności jest jednak dla funkcjonowania państwa prawnego istotniejsza. Dlatego też w projekcie nowelizacji ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich przedstawiona została propozycja odstąpienia od warunku uczestnictwa Rzecznika w postępowaniu apelacyjnym dla złożenia kasacji w sprawie cywilnej oraz przedłużenie do 6 miesięcy terminu do wniesienia przez Rzecznika kasacji, gdy naruszone zostały konstytucyjne prawa i wolności człowieka i obywatela.

Przyjęte rozwiązanie nie jest prawidłowe. Rzecznik z reguły nie jest w stanie uczestniczyć w postępowaniu apelacyjnym, ponieważ nie wie, że ono się toczy. Co więcej – jeśli nawet strona zwróci się do Rzecznika o wniesienie kasacji niezwłocznie po wydaniu orzeczenia, Rzecznik nie będzie w stanie zbadać akt sprawy w terminie przewidzianym na wniesienie kasacji przez strony. Niezależnie od tego wątpliwości budzą zbyt restrykcyjne warunki dla złożenia kasacji w sprawie cywilnej przez strony (ograniczenie możliwości wniesienia kasacji ze względu na wartość przedmiotu sporu, w związku z czym np. nie można wnieść kasacji w sprawie o eksmisję, utrudnienia wynikające z przymusu adwokackiego itp.). W wielu przypadkach powoduje to niemożność skorzystania przez obywatela z tego środka prawnego.

Poważne ograniczenie możliwości ochrony praw obywatelskich spowodował pogląd Sądu Najwyższego zawarty w wyroku składu siedmiu sędziów z dnia 25.XI.1998 r.⁹⁶, że przepis art. 521 Kpk stanowi podstawę do wnoszenia kasacji przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich tylko od orzeczeń kończących postępowanie sądowe, które uprawomocniły się

⁹⁴ Np. RPO/285588/98/IV.

⁹⁵ Por. dane ze wstępu do Informacji RPO...

⁹⁶ Sygn. akt II KKN 425/98.

po dniu 31.VIII.1998 r., ponieważ zgodnie z art. 1 przepisów wprowadzających Kpk z 1997 r. Kodeks ten wszedł w życie z dniem 1 września 1998 r. i z tym też dniem wszedł w życie art. 521 Kpk. Natomiast podstawą do wnoszenia przez te podmioty kasacji od orzeczeń kończących postępowanie sądowe, które uprawomocniły się przed dniem 1.IX.1998 r. może być wyłącznie art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29.VI.1995 r. o zmianie Kodeksu postępowania karnego, ustawy o ustroju sądów powszechnych, ustawy o ustroju sądów wojskowych i ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich⁹⁷, albowiem przepis ten nie został uchylony przepisami wprowadzającymi Kpk z 1997 r. (art. 3 § 2 tych przepisów) i z tego powodu pozostaje w mocy przez okres w nim wymieniony, czyli do dnia 1 stycznia 1999 r.

Przyjęcie i utrwalenie w praktyce tego poglądu oznaczałoby, że ani Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny, ani Rzecznik Praw Obywatelskich nie mogliby wnosić po 1 stycznia 1999 r. na podstawie art. 521 Kpk kasacji od orzeczeń kończących postępowanie sądowe, które uprawomocniły się przed 1 września 1998 r. W konsekwencji oba podmioty nie mogłyby wnosić kasacji m.in. w tzw. sprawach rehabilitacyjnych, w których kasacja, obok szczególnego postępowania w trybie ustawy z dnia 23.II.1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, jest jedynym środkiem prawnym pozwalającym na unicestwienie negatywnych skutków wydanych w przeszłości niesprawiedliwych orzeczeń i naprawienia wyrządzonych nimi krzywd.

Mając powyższe na uwadze Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił dnia 28.XII.1998 r. do Sądu Najwyższego z wnioskiem o podjęcie uchwały wyjaśniającej budzące w praktyce wątpliwości stosowanie art. 521 Kpk i art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29.VI.1995 r., zwłaszcza zaś zawierającej odpowiedź na pytanie czy Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny lub Rzecznik Praw Obywatelskich mogą na podstawie art. 521 Kpk wnosić kasacje od orzeczeń kończących postępowanie sądowe, które uprawomocniły się przed dniem 1 września 1998 r.⁹⁸

Najbardziej dobitnym przykładem negatywnych skutków utrzymania się w praktyce kasacyjnej powyższego rozwiązania byłoby zaniechanie wnoszenia kasacji od wyroków skazujących „Świadków Jeho-

⁹⁷ Dz.U. Nr 89, poz. 443.

⁹⁸ RPO/283956/98/II.

wy". Wyroki te miały represyjny charakter. Pozbawienie tych osób możliwości naprawienia wyrządzonych krzywd naruszałoby konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej oraz równości wobec prawa. W innej bowiem sytuacji znaleźliby się ci, którzy zdążyli wystąpić z wnioskami o kasację przed upływem 31.XII.1998 r. i w stosunku do których w tym terminie uprawnione podmioty (w tym Rzecznik Praw Obywatelskich) kasację wniosły, a w innej te osoby, które z odpowiednimi wnioskami zgłosiły się po upływie wymienionego terminu, mimo że merytoryczne przesłanki do zaskarżania orzeczeń byłyby tożsame.

Kasacje w sprawach „Świadków Jehowy” są bardzo liczne – np. na ok. 80 wniesionych w 1998 r. kasacji w sprawach karnych 20 dotyczyło tych spraw. Warto przy tym podkreślić pełną skuteczność wymienionych kasacji. Z wniesionych w 1998 r. tego typu kasacji 7 zostało w tym samym roku rozpoznanych i zakończonych zgodnie z wnioskami kasacyjnymi – wyrokami uniewinniającymi. Bardzo wysoką skuteczność wykazują także inne kasacje dotyczące orzeczeń mających charakter represyjny wydanych w okresie PRL.

b. Ograniczenia prawa do sądu wynikające z przepisów prawnych

Mocą art. 1 pkt 49 lit. b ustawy z dnia 9.XI.1995 r. o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz niektórych innych ustaw⁹⁹ zmieniono postanowienia art. 107 ustawy z dnia 30.VI.1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych¹⁰⁰ wyłączając kognicję Naczelnego Sądu Administracyjnego w niektórych kategoriach spraw ze stosunku służbowego żołnierzy zawodowych. Wyłączenia te dotyczyły powołania do zawodowej służby wojskowej (służby kandydackiej), wyznaczenia (zwolnienia) lub przeniesienia na stanowisko służbowe, mianowania na stopień wojskowy, przeniesienia do innego korpusu osobowego lub do innej grupy albo specjalności wojskowej, delegowania do wykonywania zadań służbowych poza jednostką, zwalniania z zawodowej służby wojskowej (służby kandydackiej) m.in. w przypadkach: utraty obywatelstwa polskiego, stopnia wojskowego, prawomocnego orzeczenia przez sąd kary zakazu wykonywania zawodu żołnierza zawodowego, ukarania karą usunięcia z zawodowej służby wojskowej orzeczoną w postępowaniu dyscyplinarnym, skazania prawomocnym

⁹⁹ Dz.U. z 1996 r. Nr 7, poz. 44.

¹⁰⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 1997 r. Nr 10, poz. 55 ze zm.

wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne na karę pozbawienia wolności (areszt wojskowy), skazania kandydata na żołnierza zawodowego prawomocnym wyrokiem sądu na karę pozbawienia wolności, karę pozbawienia praw publicznych lub karę degradacji.

Rzecznik Praw Obywatelskich przepis ten zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego¹⁰¹. W swym wniosku zarzucił jego niezgodność z art. 2 Konstytucji, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2.

W dniu 9.VI.1998 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 107 ust. 1a pkt 1 i 6 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 49 lit. b jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP przez to, że pozbawia żołnierzy zawodowych i kandydatów na żołnierzy zawodowych prawa do sądu w sprawach powołania i zwolnienia z zawodowej służby wojskowej i służby kandydackiej. W pozostałym zakresie art. 107 ust. 1a ustawy z dnia 30.VI.1970 r. nie jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 107 ust. 1a wymienionej ustawy nie jest też niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że prawo do sądu jest jednym z podstawowych praw jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności. Podmiotem zaś konstytucyjnego prawa do sądu, wyrażonego w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 jest „każdy”, tzn. każda jednostka, a także osoby prawne prawa prywatnego. Nie oznacza to jednak, że wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki są niedopuszczalne. Mogą one zostać ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Nie mogą naruszać istoty tych wolności i praw, które ograniczają.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika o stwierdzenie niezgodności art. 22 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii¹⁰² stanowiącego, że w wypadku, gdy nie zostało wszczęte postępowanie karne – o przypadku na rzecz Skarbu Państwa środków odurzających i substancji psychotropowych orzeka wojewódzki inspektor farmaceutyczny, z art. 46 Konstytucji RP przewidującym orzekanie o przypadku rzeczy przez sąd¹⁰³. Trybunał podzielił pogląd Rzecznika,

¹⁰¹ RPO/230838/96/IX – zob. szerzej poprzednia Informacja RPO, str. 20–21.

¹⁰² Ustawa z dnia 24.IV.1997 r. – Dz.U. Nr 75, poz. 468 ze zm.

¹⁰³ Zob. szerzej poprzednia Informacja RPO, str. 25.

że zaskarżony przepis jest niezgodny z konstytucyjną zasadą orzekania o przepadku rzeczy wyłącznie przez sąd¹⁰⁴. W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał Konstytucyjny wskazał, że Konstytucja ustanawia bezwzględny nakaz właściwości sądu w sprawach przepadku rzeczy i nie przewiduje żadnego wyjątku dla kompetencji innego niż sąd organu w tych sprawach, jak też nie przewiduje możliwości określenia przez ustawodawcę takiego wyjątku w drodze ustawy.

RPO skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek¹⁰⁵ o stwierdzenie, że art. 19 pkt 3 ustawy z dnia 11.V.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym¹⁰⁶ jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.IV.1997 r.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik podkreślił, że Konstytucja RP gwarantuje każdemu w art. 45 ust. 1 prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Równocześnie Konstytucja zabroniła w art. 77 ust. 2 zamykania przez przepisy ustawowe drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Prawo do sądu jest fundamentalnym prawem obywateli, stanowiącym gwarancję ochrony pozostałych wolności i praw obywatelskich. Oznacza to, że zakres właściwości sądów musi być ukształtowany w taki sposób, aby zawsze jakiś sąd był właściwy do rozpatrzenia sprawy dotyczącej wolności i praw obywatelskich.

Przepisy szczególne ustanawiając szczególny tryb postępowania w sprawach dyscyplinarnych wyłączają właściwość sądu (sądu pracy, czy sądu administracyjnego) do rozpatrywania roszczeń dotyczących orzeczeń dyscyplinarnych jako takich, jednakże niejednokrotnie przewidują możliwość wniesienia do Sądu Najwyższego rewizji nadzwyczajnej od orzeczenia organu dyscyplinarnego drugiej instancji. Rewizję nadzwyczajną może wnieść jeden z kilku uprawnionych podmiotów – organów państwowych, a nie strona, dlatego ta możliwość nie stanowi realizacji obywatelskiego prawa do sądu. Wyjątkowo tylko ukarany karą dyscyplinarną może odwołać się do sądu.

Konstytucja RP w art. 31 ust. 3 dopuszcza ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw pod warunkiem, że ograniczenia zostaną ustanowione w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i mo-

¹⁰⁴ Wyrok z dnia 6.X.1998 r., sygn. akt K. 36/97.

¹⁰⁵ RPO/249817/97/I z dnia 23.IX.1998 r.

¹⁰⁶ Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

ralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia nie mogą ponadto naruszać istoty wolności i praw. Jeżeli przyjąć, że jest dopuszczalne ograniczenie prawa do sądu na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji, to – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – wyłączenie prawa do sądu w sprawach dyscyplinarnych przez art. 19 pkt 3 ustawy o NSA nie spełnia kryteriów wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ograniczenie to nie jest konieczne w demokratycznym państwie, o czym świadczy orzecznictwo Trybunału Praw Człowieka w Strasbourgu, który wielokrotnie stwierdzał – orzekając na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności – że prawo do sądu zagwarantowane przez Konwencję przysługuje również w sprawach dyscyplinarnych.

Orzeczenie o ukaraniu karą dyscyplinarną wywołuje skutki w ramach stosunków prawnych o zróżnicowanym charakterze, zatem wyłączenie kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach dyscyplinarnych dotyczy również tych orzeczeń dyscyplinarnych, które stanowią sprawę administracyjną w rozumieniu art. 20 ust. 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i z tego powodu nie mogą być przedmiotem postępowania przed innymi sądami. Prowadzi to do niezgodnego z Konstytucją uniemożliwienia osobom, których dotyczy takie orzeczenie dyscyplinarne, przedstawienia swej sprawy sądowi.

Problematyka wyłączenia prawa do sądu w sprawach dyscyplinarnych pojawiła się również w dwóch skargach konstytucyjnych, do postępowania w których RPO przyłączył się. Pierwsza z tych skarg dotyczy studentów szkół wyższych¹⁰⁷, druga – funkcjonariuszy Służby Więziennej¹⁰⁸.

Sprawa dostępności drogi sądowej była także poruszana przez Rzecznika w wystąpieniu do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast dotyczącym orzekania na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami kar dyscyplinarnych w stosunku do rzeczoznawców majątkowych, pośredników w obrocie nieruchomościami i zarządców nieruchomości¹⁰⁹. Ze względu na niejednorodną terminologię, którą posługuje się ustawa („odpowiedzialność zawodowa”, „kary dyscyplinarne”) pojawiła się wątpliwość, czy osobom, w stosunku do których zastosowano kary dyscyplinarne, przysługuje droga sądowa ochrony swoich praw. Udzielając odpowiedzi Prezes Urzędu po zasię-

¹⁰⁷ RPO/291441/98/I.

¹⁰⁸ RPO/291764/98/I.

¹⁰⁹ Poprzednia Informacja RPO..., str. 21–22.

gnięciu opinii prawnej stwierdził¹¹⁰, że nie zachodzi tu brak kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego, gdyż sprawy te nie są sprawami dyscyplinarnymi, lecz dotyczą odpowiedzialności zawodowej.

W związku z zainicjowanymi w Naczelnym Sądzie Administracyjnym pracami nad ustawą o sądownictwie administracyjnym Rzecznik przedstawił pod rozagę Prezesa NSA kwestię skargi konstytucyjnej na przepisy prawa miejscowego i wzajemnych relacji pomiędzy postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym a postępowaniem przez NSA¹¹¹. Rzecznik zwrócił uwagę, że art. 79 ust. 1 Konstytucji RP nie zawiera definicji aktu normatywnego. Stąd też niezbędne jest odwołanie się w tym zakresie do przepisów konstytucyjnych określających źródła powszechnie obowiązującego prawa. Ponieważ źródłami tymi są także przepisy prawa miejscowego, w doktrynie pojawiły się już poglądy, według których przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być także przepisy prawa miejscowego. Problem ten ma zaś ścisły związek z zakresem kognicji NSA, do którego należy m.in. orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. W tej sytuacji powstaje, istotny z punktu widzenia funkcjonowania NSA, problem wzajemnych relacji pomiędzy postępowaniem ze skargi konstytucyjnej przed Trybunałem Konstytucyjnym a postępowaniem ze skargi przed NSA.

W dniu 28.II.1995 r. Rzecznik Praw Obywatelskich 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 zatrzymania¹¹².

W resortach Zdrowia i Opieki Społecznej, Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Sprawiedliwości – przy akceptacji samej potrzeby nowelizacji wskazanej ustawy – powstał w tym przedmiocie negatywny spór kompetencyjny. Dlatego też Rzecznik w wystąpieniu do Wicepremiera – Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 23.II.1998 r. zwrócił się z prośbą o wyznaczenie organu właściwego do podjęcia inicjatywy nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W odpowiedzi z dnia 16.III.1998 r.

¹¹⁰ Pismo z dnia 8.VI.1998 r.

¹¹¹ RPO/281614/98/V z dnia 25.VI.1998 r.

¹¹² RPO/179236/95/VII.

Wicepremier poinformował, że zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o zainicjowanie postępowania legislacyjnego w przedstawionej sprawie. W piśmie z dnia 14.VII.1998 r. Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości z pytaniem o losy tej inicjatywy. W odpowiedzi z dnia 23.VII.1998 r. Minister Sprawiedliwości stwierdził, że wstępny projekt ustawy, zakładający prawo odwołania od umieszczenia w izbie wytrzeźwień lub jednostce policji do sądu opiekuńczego, znajduje się w fazie uzgodnień wewnątrzresortowych. Wobec znacznego upływu czasu Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z dnia 30.XII.1998 r., skierowanym do Ministra Sprawiedliwości, po raz kolejny upomniał się o ustawowe określenie trybu odwołania się do sądu od umieszczenia w izbie wytrzeźwień. Wskazał przy tym na fakt skierowania w listopadzie 1997 r. przez Biuro Rzecznika do Departamentu Legislacyjno-Prawnego Ministerstwa Sprawiedliwości obszernej opinii prawnej w tym przedmiocie. Zwrócił również uwagę, że problem został w ostatnim czasie podniesiony również przez Komitet Helsiński w Polsce, którego członkowie zarzucili w środkach masowego przekazu brak procedury umożliwiającej odwołanie się od zatrzymania w izbie wytrzeźwień.

Do Rzecznika nadal wpływają skargi¹¹³ obywateli dotyczące ustawy z dnia 6.V.1981 roku o pracowniczych ogrodach działkowych¹¹⁴. W szczególności skargi dotyczą niemożności kontroli w postępowaniu sądowym rozstrzygnięć właściwych organów Polskiego Związku Działkowców w przedmiocie pozbawienia członkostwa w Związku.

Po analizie obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa Rzecznik wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego¹¹⁵ o wydanie orzeczenia stwierdzającego, że art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 6.V.1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych stanowiący, że uchwały organów Polskiego Związku Działkowców w sprawie członkostwa Związku nie podlegają orzecznictwu sądów jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Przepisy ustawy z dnia 6.V.1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych wskazują na Polski Związek Działkowców jako organiza-

¹¹³ M.in. RPO/281743/98/IV, RPO/290898/98/IV, RPO/284970/98/IV, RPO/249990/98/IV, RPO/286121/98/IV RPO/272479/98/IV, RPO/280930/98/IV, RPO/293140/98/IV, RPO/ 278342/98/IV, RPO/278762/98/IV.

¹¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 1996 r. Nr 85, poz. 390 ze zm.

¹¹⁵ RPO/269498/98/IV.

cję prowadzącą na zasadzie wyłączności pracownicze ogrody działkowe, będące specyficznymi urządzeniami użyteczności publicznej. W tym stanie prawnym prowadzenie ogrodów działkowych we wszelkich innych formach, w tym poprzez inne stowarzyszenia obywateli, nie daje podstaw do domagania się równorzędnego z Polskim Związkiem Działkowców traktowania ich przez organy państwowe i samorządowe. Dotyczy to w szczególności dostępu do środków finansowych zgromadzonych w przewidzianym art. 15 wspomnianej ustawy Funduszu Rozwoju Pracowniczych Ogródów Działkowych, w tym środków pochodzących z dotacji budżetowych oraz wpłat uspołecznionych zakładów pracy z zakładowego funduszu socjalnego. Dysponentem Funduszu jest na mocy art. 16 tejże ustawy Polski Związek Działkowców.

Pod rządami ustawy z dnia 6.V.1981 r. Polski Związek Działkowców przejął wszystkie istniejące ogrody działkowe. W efekcie ustawy z dnia 23.VI.1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych¹¹⁶ Polski Związek Działkowców uzyskał ponadto prawo wieczystego użytkowania terenów większości ogrodów działkowych. W tej sytuacji Polski Związek Działkowców ma co najmniej faktyczny monopol na prowadzenie tego typu działalności na obszarze dużych miast, gdzie pozyskanie nowych terenów pod ogródki działkowe jest mało prawdopodobne. Tym samym sprawy przyjęcia w poczet członków i związane z tym przydziału działek oraz sprawy pozbawienia członkostwa i jednocześnie pozbawienia prawa użytkowania działki są faktycznie sprawami dotyczącymi prawa dostępu obywatela do tych specyficznych urządzeń użyteczności publicznej i prawa do określonej formy czynnego wypoczynku finansowanego częściowo ze środków publicznych. Pozostawienie tych spraw do wyłącznej kompetencji organów statutowych Polskiego Związku Działkowców oznacza, że organy te samodzielnie podejmują decyzję o przyznaniu bądź odebraniu obywatelowi prawa użytkowania działki w pracowniczym ogrodzie działkowym i równocześnie prawa do praktycznego uprawiania określonej formy rekreacji.

Art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 6.V.1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych uniemożliwia obywatelowi odwołanie się od decyzji odmawiającej mu lub pozbawiającej go prawa użytkowania działki do sądu, jako do niezależnego organu, przed którym może dochodzić swoich racji i bronić swych praw. Przepis ten sprzeczny jest z art. 77 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że: „Ustawa nie może nikomu zakazać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”.

¹¹⁶ Dz.U. z 1995 r., Nr 99, poz. 486.

Ograniczenia prawa do sądu w przepisach Ordynacji podatkowej omówione są w rozdz. 10 pkt E.

c. Ograniczenia zasady dwuinstancyjnego postępowania sądowego

Zarzut naruszenia zasady dwuinstancyjnego postępowania sądowego, określonej w art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, przez art. 75 ust. 3 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji¹¹⁷ został postawiony przez Rzecznika we wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego¹¹⁸. Zakwestionowany przepis przewiduje bowiem możliwość odwołania się przez komornika od nałożonej na niego kary dyscyplinarnej jedynie do jednej instancji sądowej. Trybunał nie podzielił jednak poglądów Rzecznika i orzekł, że w omawianym zakresie nie doszło do naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego¹¹⁹. Uzasadniając swoje stanowisko Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że treść art. 176 ust. 1 Konstytucji RP wyraża zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego, ale ponieważ przepis ten został umieszczony w rozdziale o sądach, to dotyczy tylko spraw przekazanych ustawami do właściwości sądów, tzn. rozpoznawanych przez sądy od początku do końca. W sprawach dyscyplinarnych nie ma natomiast konstytucyjnego obowiązku respektowania zasad, które bezpośrednio wynikają z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, bo nie są to sprawy od początku do końca rozpatrywane przez sądy, a tylko poddane końcowej kontroli ze strony sądu.

Uwagi zawarte w poprzedniej Informacji w odniesieniu do uprawnień procesowych prokuratury, jej struktury i usytuowania w organach państwowych zachowują aktualność. Na słuszność tego wniosku wskazują też liczne, zwłaszcza w drugiej połowie 1998 r., publikacje krytykujące obowiązujący ustrój prokuratury i postulujące jego zmianę, poprzez m.in. nadanie prokuratorowi znacznie większej, niż obecnie, niezależności. Nadal prokurator zachowuje daleko idące uprawnienia jurysdykcyjne, a jego decyzje podlegają kontroli sądowej jedynie w określonym zakresie. Przepis art. 330 obowiązującego od 1.IX.1998 r. Kodeksu postępowania karnego uprawnia pokrzywdzonego, w określonych warunkach, do wniesienia prywatnego aktu oskarżenia, ale jedynie w przypadku ponownego umorzenia postępo-

¹¹⁷ Ustawa z dnia 29.VIII.1997 r. – Dz.U. Nr 133, poz. 882 ze zm.

¹¹⁸ Zob. szerzej – poprzednia Informacja RPO, str. 27.

¹¹⁹ Wyrok z dnia 8.XII.1998 r., sygn. akt K. 41/97.

wania lub odmowy jego wszczęcia, co niezmiernie komplikuje dostępność do sądu. Jednocześnie powołane przepisy zamykają w praktyce tę drogę w przypadku gdy, stosownie do art. 306 Kpk, sąd rozpoznający w tym trybie zażalenie na decyzje prokuratora utrzymuje je w mocy. Takie bowiem postanowienie sądu, działającego jako instancja odwoławcza, nie może być zaskarżone przez stronę, gdyż kończy prawomocnie postępowanie sądowe. A zatem mogłoby być zaskarżone tylko w drodze kasacji wniesionej przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich, ponieważ stronie przysługuje kasacja jedynie od prawomocnych wyroków (a nie od postanowień) sądów odwoławczych, kończących postępowanie sądowe. Takie uregulowanie stawia jednocześnie pod znakiem zapytania jego konstytucyjność, gdyż nie respektuje zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego.

Ograniczenie tej zasady sygnalizowane było także w poprzedniej Informacji, na tle art. 44 § 1 ustawy o ustroju sądów powszechnych, w sprawie braku środka odwoławczego od postanowienia sądu nakładającego karę grzywny, jako karę porządkową¹²⁰. W tej sprawie mimo informacji Ministra Sprawiedliwości z dnia 19.III.1998 r., że zmiana w tym zakresie będzie uwzględniona w ramach legislacyjnych prac dostosowawczych w IV kwartale 1998 r., w nowelizowanym prawie o ustroju sądów powszechnych zapowiedzianej zmiany do końca roku 1998 nie wprowadzono i brak jest informacji co do perspektyw jej wprowadzenia.

Ograniczenie zasady dwuinstancyjności postępowania występuje także na tle niektórych innych uregulowań Kodeksu postępowania karnego, zwłaszcza gdy idzie o postępowania sądowe incydentalne. Bardzo wyrazistym tego przykładem jest art. 547 § 1 Kpk (art. 481 § 1 Kpk z 1969 r.), który w kwestii wznowienia postępowania przewiduje środek odwoławczy jedynie od orzeczeń sądów okręgowych, nie dopuszcza natomiast zażaleń na orzeczenia w tym przedmiocie sądu apelacyjnego lub Sądu Najwyższego. Zagadnienie to było przedmiotem skargi konstytucyjnej, do której przystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich¹²¹. Do merytorycznego rozpoznania skargi nie doszło, gdyż Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z dnia 13.X.1998 r.¹²² postępowanie umorzył wskutek utraty mocy obowiązującej kwestiono-

¹²⁰ RPO/220974/96/II.

¹²¹ RPO/274386/98/II.

¹²² Sygn. akt SK 3/98.

wanego przepisu (art. 481 § 1 Kpk z 1969 r.) przed wydaniem orzeczenia. Mimo umorzenia postępowania przez Trybunał Konstytucyjny potrzeba oceny konstytucyjności omawianego uregulowania zachowuje swą aktualność, gdyż przepis art. 547 § 1 obowiązującego Kpk ma identyczne brzmienie jak kwestionowany wspomnianą skargą konstytucyjną art. 481 § 1 Kpk z 1969 r., a co za tym idzie wnioski o nierepektowaniu zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego w tym przypadku zachowuje także aktualność.

Na tle powyższej sprawy powstaje ogólniejszy problem zasadności rozwiązania, zgodnie z którym Trybunał Konstytucyjny obowiązany jest umorzyć postępowanie, jeśli w jego toku zaskarżony akt normatywny utracił moc.

Przepisy o wznowieniu postępowania, ograniczając zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego, charakteryzują się niekonsekwencją. Dopuszczają bowiem środek odwoławczy od orzeczeń wydanych przez sąd okręgowy jako sąd pierwszej instancji, a nie przewidują tego środka od analogicznych orzeczeń sądów apelacyjnych i Sądu Najwyższego.

Przykładem innego ograniczenia prawa do sądu jest brak szczególnego trybu kontroli sądowej nad tzw. aresztami międzyinstancyjnymi. W odniesieniu do aresztu tymczasowego stosowanego do chwili wydania pierwszego wyroku przez sąd pierwszej instancji, istnieje pełna kontrola sądowa czasu trwania stosowania tego środka zapobiegawczego (art. 263 Kpk), polegająca na obowiązku przedłużania czasu jego trwania na określone terminy przez właściwe sądy, do Sądu Najwyższego włącznie. Natomiast po wydaniu pierwszego wyroku przez sąd pierwszej instancji tego rodzaju kontroli czasu trwania aresztu tymczasowego Kpk nie przewiduje, co może oznaczać, że tymczasowe aresztowanie może być stosowane w postępowaniu międzyinstancyjnym bez oznaczenia czasu jego trwania przez określony sąd. Na konieczność uregulowania tej kwestii i uzupełnienia w tym względzie przepisów procesowych zwrócił uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu z dnia 24.XI.1998 r.¹²³ do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego. Minister Sprawiedliwości do końca 1998 r. nie zajął w tej mierze stanowiska.

¹²³ RPO/288465/98/II.

d. Koszty sądowe i egzekucyjne

Problematyka dostępności drogi sądowej z uwagi na ustaloną w przepisach prawa wysokość wpisu sądowego została poruszona przez Rzecznika w wystąpieniu skierowanym do Ministra Sprawiedliwości¹²⁴. Rzecznik zwrócił uwagę, że w sprawach energetycznych od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki przysługuje odwołanie do Sądu Wojewódzkiego (obecnie Sądu Okręgowego) w Warszawie – sądu antymonopolowego. W spornych sprawach energetycznych wysokość opłat sądowych została określona przepisami rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie określenia wysokości wpisów w sprawach cywilnych¹²⁵. Zgodnie z tymi przepisami wpis stały w wysokości 1000 zł pobiera się od odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, a także od kasacji w tej sprawie. Ponadto wpis stały w wysokości 500 zł pobiera się od zażalenia na postanowienie Prezesa Urzędu. Ustalona we wskazanym rozporządzeniu wysokość wpisów w sprawach energetycznych może – w ocenie Rzecznika – prowadzić, szczególnie w przypadku, gdy stroną jest osoba fizyczna korzystająca z gazu lub energii dla potrzeb domowych, do faktycznego ograniczenia jej konstytucyjnego prawa do sądu. Osoba taka nie będzie bowiem w stanie ponieść przewidzianego przepisami prawa wpisu stałego od odwołania (zażalenia). Dlatego też Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie zmiany wysokości wpisów w tych sprawach. Minister Sprawiedliwości zgodził się z poglądem, że w niektórych wypadkach wpisy w sprawach energetycznych zostały określone na zbyt wysokim poziomie¹²⁶. Odnosi się to np. do odwołań osób fizycznych, gdy przedmiotem jest kwestionowanie decyzji o odmowie przyłączenia do sieci lub o odmowie zawarcia umowy sprzedaży energii z osobą nie prowadzącą działalności gospodarczej. W związku z tym Minister Sprawiedliwości poinformował Rzecznika, że zostały podjęte czynności legislacyjne zmierzające do obniżenia wpisu w niektórych kategoriach spraw. Rzecznik oczekuje na realizację zapowiedzi zgłoszonych przez Ministra.

Na tle skarg dotyczących postępowania egzekucyjnego w procesie cywilnym ujawniły się problemy związane z kosztami działalności komorników¹²⁷.

¹²⁴ RPO/281613/98/V z dnia 13.VII.1998 r.

¹²⁵ Rozporządzenie z dnia 17.XII.1996 r. – Dz.U. Nr 154, poz. 753 ze zm.

¹²⁶ Pismo z dnia 31.VII.1998 r.

¹²⁷ RPO/289868/98/IV, RPO/289454/98/IV, RPO/287978/98/IV, RPO/285873/98/IV, RPO/281395/98/IV, RPO/278759/98/IV, RPO/283038/98/IV, RPO/272934/98/IV, RPO/273576/98/IV.

Niejednokrotnie zdarza się, że komornik, do którego wpływa wniosek o wszczęcie egzekucji uzależnia podjęcie postępowania od wpłacenia zaliczki także przez wnioskodawcę, który w postępowaniu rozpoznawczym korzystał ze zwolnienia od kosztów sądowych. Jest to nieprawidłowe, gdyż zgodnie z art. 771 Kpc zwolnienie od kosztów sądowych w postępowaniu rozpoznawczym rozciąga się także na postępowanie egzekucyjne. Tego typu postępowanie komorników uzasadnia potrzebę zwrócenia na to uwagi przez właściwych prezesów sądów, którzy sprawują nadzór administracyjny nad ich działalnością.

Zdarza się, że uczestnicy postępowania, którzy w postępowaniu rozpoznawczym nie korzystali ze zwolnienia od kosztów sądowych – znajdują się w toku składania wniosku o wszczęcie egzekucji w trudnej sytuacji życiowej i materialnej. Wówczas mogą oni ubiegać się na zasadach ogólnych o zwolnienie od kosztów egzekucyjnych, a także o przyznanie adwokata lub radcy prawnego z urzędu. Nie zawsze o możliwości tej osoby takie są informowane. Zdarza się również, że komornicy odstępują od czynności w przypadku, gdy nie można ustalić miejsca pobytu dłużnika¹²⁸. Zgodnie z art. 802 Kpc w sytuacji nieustalenia miejsca pobytu dłużnika sąd – na wniosek wierzyciela – ustanawia dla dłużnika kuratora. Wierzyciele niejednokrotnie nie wiedzą o tej możliwości, a komornicy ich o tym nie informują ograniczając się do odmowy podjęcia czynności egzekucyjnych. Sprawy te powinny także znaleźć odpowiednie miejsce w toku działalności nadzorczej prezesów sądów.

RPO wielokrotnie w minionym roku wyjaśniał obywatelom zasady uprzywilejowania w postępowaniu egzekucyjnym pewnych należności przypadających od dłużnika, informował o kompetencjach organów właściwych do rozpoznawania skarg na czynności komornika oraz wskazywał granice uprawnień prezesów sądów rejonowych, którzy z tytułu pełnionego nadzoru administracyjnego nad działalnością komorników nie mogą wkraczać w działalność judykacyjną sądów¹²⁹.

Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości¹³⁰ w sprawie wysokości odszkodowania wypłacanego świadkom w postępowaniach sądowych tytułem rekompensaty za zarobek utracony z powodu stawienictwa na wezwanie sądu. Obowiązujące przepisy, określające górną granicę takiego odszkodowania w wysokości 4% przeciętnego

¹²⁸ Np. RPO/285351/98/IV.

¹²⁹ RPO/291186/98/IV, RPO/292941/98/IV, RPO/290002/98/IV.

¹³⁰ RPO/293139/98/I z dnia 27.XI.1998 r.

miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce społecznej, jak również należności za tzw. strawne i koszty noclegu – w wielu przypadkach nie odpowiadają rzeczywistym kosztom poniesionym przez świadka, obciążając go częścią wydatków za stawiennictwo przed sądem, od którego nie może się on uchylić. Z drugiej strony zwrot zbyt wysokich kosztów udziału świadka może doprowadzić do wzrostu kosztów sądowych ponoszonych przez strony, a w konsekwencji przyczynić się do ograniczenia ich dostępu do sądu. Zdaniem RPO w tej sytuacji należy poszukiwać takich zmian w przepisach oraz w praktyce funkcjonowania sądów, aby zminimalizować wysokość tych kosztów. Jednym z takich rozwiązań jest wprowadzenie pracy sądów również po godzinie 15-ej. Możliwość wprowadzenia takiego rozkładu czasu pracy w odniesieniu do urzędów państwowych przewidziano w przepisach rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 12.II.1997 r. w sprawie zasad ustalania rozkładu i wymiaru czasu pracy pracowników urzędów państwowych.

Jak sygnalizowały media częstą praktyką prokuratorów jest żądanie od pokrzywdzonych orzeczeń lekarskich określających charakter i stopień doznanych obrażeń ciała. Oznacza to w istocie przerzucanie na te osoby kosztów uzyskania tych orzeczeń. W związku z tym Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się pismem z dnia 28.X.1998 r.¹³¹ do Prokuratora Krajowego o zbadanie tego zagadnienia na tle obowiązujących przepisów Kpk, zwłaszcza art. 619 § 1, który stanowi, że wszelkie wydatki wykląda tymczasowo Skarb Państwa.

Problematyka egzekucji świadczeń ze stosunku pracy omówiona została w rozdziale 4 pkt E.

e. Przewlekłość postępowań prokuratorskich i sądowych

Już w grudniu 1996 r. Rzecznik zaproponował Ministrowi Sprawiedliwości rozważenie uproszczenia procedury w sprawach rehabilitacyjno-odszkodowawczych, polegające na rozpoznawaniu ich na jednym posiedzeniu w tym samym terminie¹³². Sugestia ta nie znalazła pozytywnego oddźwięku w Ministerstwie Sprawiedliwości, które w piśmie z dnia 31.XII.1997 r. podniosło, że wprowadzenie takich zmian (na wzór procesu adhezyjnego) nie byłoby celowe ze względu na odrębność postępowania. Orzeczenia o unieważnieniu wyroków zapada-

¹³¹ RPO/290206/98/II.

¹³² RPO/223875/96/II.

ją bowiem na rozprawie, zaś o odszkodowaniu orzeka się na posiedzeniach. Rzecznik podniósł to zagadnienie ponownie w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości z dnia 1.VII.1998 r.¹³³ wskazując, że skoro ustawa dopuszcza rozpoznanie na posiedzeniu zasadniczego zagadnienia, jakim jest unieważnienie orzeczenia, a więc zagadnienia stanowiącego podstawę do orzeczenia odszkodowania, to nie ma uzasadnionych przesłanek, aby kwestia odszkodowania musiała być rozpoznawana w innym trybie, niż kwestia zasadnicza. Do tej powtórzonej propozycji RPO Minister Sprawiedliwości do końca 1998 r. nie ustosunkował się.

Znaczny wpływ kasacji doprowadził do znacznej przewlekłości postępowania kasacyjnego przed Sądem Najwyższym. Zauważa się jednocześnie nierytmiczność rozpoznawania kasacji. Np. rozpoznane zostały (wprawdzie nieliczne) kasacje z 1998 r. w ciągu dwóch-trzech miesięcy od ich wniesienia przez Rzecznika, podczas gdy wiele kasacji wniesionych w 1997 r., a także w 1998 r., nie zostało jeszcze rozpoznanych.

Stosunkowo mniej skarg odnotowuje się w odniesieniu do przewlekłości postępowań przygotowawczych. Poza przyczynami wynikającymi z charakteru prowadzonych postępowań, (skomplikowane stany faktyczne, sprawy wieloosobowe, aferowe itp.) poważną przyczyną wydłużającą czas trwania tych postępowań są trudności w uzyskiwaniu opinii biegłych i to z różnych specjalności. Obrazuje to m.in. korespondencja Biura RPO z Prokuraturą Krajową w sprawie RPO/283851/98/II. Biuro Prezydialne Prokuratury Krajowej stwierdziło, że prokuratorzy apelacyjni informują, iż najdłużej – bo od kilku do kilkunastu miesięcy – oczekiwano na ekspertyzy zlecane laboratoriom kryminalistycznym lub wydziałom kryminalistycznym komend wojewódzkich policji. Krócej oczekuje się na ekspertyzy od biegłych z listy sądowej lub od usługowych spółek specjalistycznych. Jednak koszty uzyskania takich opinii są znacznie wyższe. W związku z taką sytuacją Prokuratura Krajowa skierowała w sierpniu 1998 r. pismo do Dyrektora Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego KG Policji, zwracając uwagę na potrzebę zwiększenia liczby ekspertów w laboratoriach kryminalistycznych. Z informacji Prokuratury Krajowej wynika, że trudno jest przesądzać o efektach tego wystąpienia. Znajduje to potwierdzenie w informacji m.in. Prokuratora Okręgowego we Wro-

¹³³ RPO/269773/98/II.

clawiu w sprawie RPO/ 262822/97/II, w której długotrwałość postępowania była wynikiem m.in. oczekiwania na opracowanie opinii biegłych z zakresu finansów i księgowości oraz budownictwa. W tej sprawie stwierdzono także nieuzasadnioną przewlekłość z powodu niesłusznego zawieszenia postępowania.

Szczególnie trudna sytuacja istnieje w sprawach, które wymagają szybkiego rozstrzygnięcia ze względu na ich istotę. Tak np. skuteczna ochrona konsumentów nie jest możliwa w sytuacji, gdy na orzeczenie sądu dotyczące wymiany wadliwego towaru na wolny od wad lub zwrotu ceny, a przy usługach – na uznanie postanowień umownych za nieważne – konsument musi oczekiwać niekiedy kilka lat.

Rzecznik sygnalizuje systematycznie prezesom sądów apelacyjnych, a także Ministrowi Sprawiedliwości, przewlekłość postępowania w poszczególnych sprawach. Nie przynosi to jednak – jak na razie – właściwych skutków.

Wskazać można, że np. w sprawie skargi, skierowanej następnie do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, RPO sygnalizował Ministrowi Sprawiedliwości niedopuszczalną przewlekłość tego procesu sądowego. W dniu 24.XI.1998 r. RPO sygnalizował Ministrowi Sprawiedliwości, że od 1995 r. trwa w Sądzie Rejonowym w Łodzi sprawa z powództwa Zakładów Przemysłu Bawełnianego w Łodzi przeciwko Waławie S. prowadzącej w latach 1992-1994 zakład krawiecki o zapłatę należności za dostawy towaru¹³⁴. Mimo upływu ponad 3 lat sprawa ta nie została jeszcze rozstrzygnięta – z różnych powodów – nawet przez sąd I instancji. O przewlekłości postępowania Rzecznik sygnalizował już wcześniej Prezesowi Sądu Wojewódzkiego w Łodzi, który pismem z dnia 25.VII.1997 r. poinformował, że sprawa ta została objęta administracyjnym nadzorem Prezesa Sądu Wojewódzkiego. Należy zaś mieć na względzie, że przewlekłe prowadzenie postępowania sądowego narusza art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, skutkiem czego może być powodem skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

f. Prawo do sądu w praktyce stosowania prawa

W 1998 r. utrzymywała się wysoka liczba skarg na działania organów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Wzrosła liczba wniosków o kasacje. Utrzymuje się ona na poziomie ok. 150 wnio-

¹³⁴ RPO/222608/96/VI.

sków miesięcznie i wynosi ok. 50% spraw z zakresu prawa karnego wpływających do Biura RPO. Obserwuje się jednocześnie zjawisko składania wniosków o kasacje w sprawach, które znajdują się jeszcze w postępowaniu międzyinstancyjnym, w których podobne wnioski skierowano do Ministra Sprawiedliwości, albo też w których strony same wniosły kasacje. Powoduje to dodatkową korespondencję z zainteresowanymi i wydłuża czas załatwiania spraw.

Nie wykazuje istotnych zmian tematyka pozostałych skarg. Skargi takie dotyczą przewlekłości postępowania sądowego, rzadziej prokuratorskiego, stosowania tymczasowego aresztowania w toku postępowania, niesłusznych umorzeń postępowania przygotowawczego i odmów jego wszczęcia, odmów warunkowego przedterminowego zwolnienia oraz zarządzeń wykonania warunkowo zawieszonej kary pozbawienia wolności. Zważywszy na to, że skargi na stosowane środki zapobiegawcze, zwłaszcza tymczasowe aresztowania, odnoszą się do postępowań będących w toku – spraw tych nie można było podjąć, chyba że chodziło o przewlekłość postępowania, zaś jeśli idzie o warunkowe przedterminowe zwolnienia lub zarządzenia wykonania kar pozbawienia wolności warunkowo zawieszonych, to z reguły okazywały się one niezasadne.

Na tym samym poziomie utrzymywała się liczba skarg na działanie policji. Dotyczyły one kwestii niewłaściwego zachowania się funkcjonariuszy lub niewłaściwej reakcji prokuratury na naruszenie prawa przez policję. Najliczniejsze w tej grupie były skargi na umorzenie postępowania przygotowawczego lub odmowy jego wszczęcia. Sprawy tego rodzaju wymagają zwykle obszernej korespondencji, mającej na celu wyjaśnianie ich zasadności poprzez zasięgnięcie informacji o prawidłowości postępowania prokuratorów od prokuratur nadrzędnych nad podejmującymi kwestionowane decyzje lub dokonującymi czynności, stanowiących przedmiot zarzutów skargowych.

Skargi wskazują na aktualność zawartych w poprzedniej Informacji wniosków, że:

- kondycja sądownictwa jest bardzo zła, zwłaszcza w zakresie szybkości postępowania, choć także i poziomu orzecznictwa, na co wskazywałaby utrzymująca się stale liczba wnoszonych kasacji,
- w dalszym ciągu obserwuje się nieufność do organów państwowych, w tym także do sądów i prokuratury i przekonanie o pełnych możliwościach RPO naprawiania błędów popełnianych przez te organy.

Do ograniczenia prawa do sądu prowadzą nieraz błędy w wykładni prawa, przez niedostrzeganie potrzeby ochrony interesów pokrzywdzonego przestępstwem, a także jego następców prawnych. Przykładami mogą być kasacje wniesione w 1998 r.: RPO/290092/98/II – odmówienie uprawnień do odszkodowania dzieciom zmarłej córki osoby represjonowanej (kasacja jeszcze nie rozpoznana), RPO/278384/98/II – pozbawienie możliwości uczestniczenia w postępowaniu w charakterze oskarżyciela posiłkowego (kasacja nie rozpoznana), RPO/276593/98/II – niesłuszne oddalenie wniosku o przyznanie odszkodowania w procesie karnym z powodu przedawnienia, z naruszeniem przepisów art. 117 § 2 Kc w zw. z art. 5 Kc dopuszczającymi powołanie się na przedawnienie, jeśli nastąpi zgłoszenie tego zarzutu i to pod warunkiem, że nie jest ono sprzeczne z zasadami współzycia społecznego (kasacja nie rozpoznana), RPO/263708/98/II – sąd nie uzasadnił należycie, czy podniesienie przez prokuratora zarzutu przedawnienia było zgodne z zasadami współzycia społecznego (kasacja uwzględniona, a zaskarżone postanowienie zgodnie z wnioskiem zostało uchylone i sprawa skierowana do ponownego rozpoznania), RPO/243381/97/II – błędne przyjęcie, że wnioskodawcy nie należą do kręgu osób uprawnionych do uzyskania odszkodowania po zmarłej osobie represjonowanej (kasacja uwzględniona), RPO/266310/98/II – nieuwzględnienie art. 117 § 2 i art. 5 Kc w sprawie odszkodowawczej (kasacja nie rozpoznana), RPO/262140/97/II – (podobna sprawa nie rozpoznana).

Ograniczenie prawa pokrzywdzonych przestępstwem do sądu wynika nieraz z działalności procesowej prokuratorów. W szczególności należy wskazać na rozstrzygnięcia organów prokuratury, które kończą postępowanie lub odmawiają jego wszczęcia. Skargi w tym zakresie – jakkolwiek dość liczne – nie prowadzą do jednoznacznych ocen. Możliwości bowiem weryfikacji przez Rzecznika słuszności podejmowanych w tym zakresie decyzji prokuratorских są ograniczone. Z reguły RPO po uprawomocnieniu się stosownych orzeczeń, zwraca się do prokuratorów nadrzędnych o zbadanie w trybie nadzoru służbowego trafności podejmowanych decyzji, a w przypadkach, w których jest to uzasadnione – bada akta postępowań przygotowawczych prawomocnie umorzonych, lub w których odmówiono wszczęcia postępowania.

Rezultaty podejmowanych przez Rzecznika działań są różne. Z reguły badający sprawę prokurator nadrzędny uznaje, po zbadaniu akt

postępowania, decyzję o jego umorzeniu lub odmowie wszczęcia za zasadną stwierdzając brak przesłanek faktycznych i prawnych do podważenia zajętego stanowiska. Zachodzą jednak przypadki, w których prokurator nadrzędny uznaje słuszność podnoszonych przez autorów skarg zarzutów i uchyla kwestionowane decyzje zlecając dalsze prowadzenie postępowania lub jego podjęcie, albo też nakazuje dokonywanie uzupełniających czynności sprawdzających. Z posiadanych w tym zakresie materiałów wynika jednak, że sprawy te kończą się z reguły ponownym umorzeniem lub odmową wszczęcia postępowania. Zachowują tu aktualność uwagi zamieszczone w poprzedniej Informacji, co do postępowań, w których zachodzi podejrzenie popełnienia przestępstwa przez funkcjonariuszy policji¹³⁵, zwłaszcza uwagi odnoszące się do istniejącej w tych sprawach bariery dowodowej. Z reguły bowiem podstawowym materiałem dowodowym są zeznania funkcjonariuszy policji. O znaczeniu tego materiału dowodowego może świadczyć sprawa¹³⁶, w której Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł kasację od nakazu karnego, którym oskarżoną uznano winną znieważenia funkcjonariuszy policji opierając się na jednolitych zeznaniach tych funkcjonariuszy, choć można było mieć uzasadnione wątpliwości, czy znieważenia w ogóle miało miejsce. Z tych też powodów w kasacji podniesiono aspekt braku społecznego niebezpieczeństwa czynu w działaniu oskarżonej.

Można przytoczyć przykłady spraw, w których prokurator kontynuował umorzone już postępowanie, jakkolwiek z różnymi rezultatami. I tak np. w sprawie RPO/268241/98/II ingerencja Rzecznika doprowadziła do skierowania aktu oskarżenia przeciwko sprawcy pobicia skarżącej. W sprawie RPO/262837/97/II Prokurator Wojewódzki w K., uznając zasadność przesłanej mu skargi zlecił uchylenie kwestionowanego umorzenia postępowania i zarządził jego uzupełnienie. Po uzupełnieniu postępowanie ponownie jednak umorzono, czego już pokrzywdzony nie zakwestionował. W sprawie RPO/264237/98/II Prokurator Wojewódzki w W. przesłał przekazaną mu skargę wraz z aktami sprawy Prokuratorowi Generalnemu celem rozważenia uchylenia prawomocnego umorzenia w trybie art. 294 § 1 Kpk z 1969 r. W sprawie RPO/272147/98/II uznano odmowę wszczęcia postępowania za przedwczesną, w związku z czym prokurator nadrzędny zlecił wszczęcie postępowania przygotowawczego, które jed-

¹³⁵ Zob. poprzednia Informacja RPO, str. 39-40.

¹³⁶ RPO/278404/98/II.

nak zakończyło się umorzeniem, nie zakwestionowanym przez następców prawnych zmarłej osoby pokrzywdzonej. W sprawie RPO/276112/98/II na skutek skargi pokrzywdzonego wszczęto śledztwo w sprawie przekroczenia uprawnień służbowych przez funkcjonariuszy policji przy zatrzymywaniu osoby podejrzanej. Śledztwo umorzono, czego pokrzywdzeni nie zakwestionowali. Godna uwagi jest sprawa RPO/269903/98/II, w której następstwem korespondencji z Prokuraturą Krajową było wszczęcie postępowań przygotowawczych, w których podejrzani o niedopełnienie obowiązków służbowych mogą być funkcjonariusze policji. Z informacji Prokuratora Rejonowego w J. wynika, że śledztwo ma charakter wielowątkowy i nie zostało jeszcze zakończone. Przykładami przedwczesnego umorzenia postępowań przygotowawczych mogą być również sprawy RPO/239200/97/II, RPO/240132/97/II, RPO/262104/97/II, RPO/265765/II/98, które są badane w Biurze RPO.

Jakkolwiek powyższe przypadki nie dają podstaw do stanowczych wniosków uogólniających w kwestii poziomu pracy organów prokuratorskich, to wskazują jednak na podejmowane zbyt pochopnie decyzje prokuratur rejonowych. Przykłady te pozwalają jednocześnie na stwierdzenie większej skrupulatności i rzetelności prokuratorów wyższego szczebla: apelacyjnych, okręgowych (dawniej wojewódzkich) oraz Prokuratury Krajowej.

W sprawach cywilnych kierowanych do RPO powtarzały się pytania i problemy związane z zasiedzeniem nieruchomości i rzeczy ruchomych, wzniesieniem budynku na cudzym gruncie, prawidłowością orzeczeń dotyczących zniesienia współwłasności, podziałem nieruchomości gruntowej, służebnościami gruntowymi, odwołaniem darowizny oraz kwestie dotyczące prawa spadkowego (formy testamentu, powołania spadkobiercy, zapisu i zachowku). Sprawy, w których istniało podejrzenie naruszenia prawa Rzecznik podejmował do prowadzenia, w pozostałych wyjaśniał obowiązujące regulacje i wskazywał kierunki orzecznictwa Sądu Najwyższego. Na tle skarg i pytań, które wpłynęły do Rzecznika w minionym roku nasuwa się generalne spostrzeżenie o potrzebie zapewnienia w pracach nad nowelizacją regulacji cywilnoprawnych większej ochrony własności, w tym szczególnie w zakresie zasad dziedziczenia ustawowego.

Jedną z istotnych grup spraw wpływających do RPO były sprawy, w których zainteresowani wnosili o zbadanie prawidłowości zapadłych wyroków sądowych dotyczących zasiedzenia nieruchomości państwo-

wych¹³⁷. W sprawach tych RPO wyjaśniał, iż do dnia 1.X.1990 r. nie było możliwe nabycie przez zasiedzenie nieruchomości Skarbu Państwa. Art. 7 w zw. z art. 1 ust. 1 ustawy z 14.VII.1961 r. o gospodarce gruntami w miastach i osiedlach¹³⁸ wyłączył z dniem 21.VII.1961 r. możliwość zasiedzenia nieruchomości państwowych położonych w granicach administracyjnych miast i osiedli, zaś z dniem wejścia w życie ustawy z 23.IV.1964 r. – Kodeks cywilny¹³⁹ zostało wyłączone zasiedzenie wszystkich nieruchomości państwowych. Przepisy te zostały uchylone dopiero ustawą z 26.VII.1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny¹⁴⁰. W przypadku, gdy przed dniem wejścia w życie tejże ustawy istnieje stan, który według przepisów dotychczasowych wyłącza zasiedzenie nieruchomości, a według przepisów obowiązujących po wejściu w życie tej ustawy (tj. po 1.X.1990 r.) prowadzi do zasiedzenia, zasiedzenie biegnie od dnia wejścia ustawy, jednakże termin ten ulega skróceniu o czas, w którym powyższy stan istniał przed wejściem w życie ustawy, lecz nie więcej niż o połowę. Jedynym organem uprawnionym do badania, czy wnioskodawca spełnił przesłanki ustawowe nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie i czy nastąpiło z mocy ustawy nabycie tej własności jest sąd.

Jednym z przykładów zbyt mało wnikliwej pracy sądu była sprawa RPO/253082/97/IV dotycząca zniesienia współwłasności nieruchomości. Wnioskodawca i uczestniczki postępowania będący spadkobiercami zawarli w dniu 9.I.1989 r. ugodę, w wyniku której jedna z uczestniczek oraz wnioskodawca uzyskali na własność różne działki. W oparciu o zgodny wniosek uczestników postępowania Sąd Rejonowy umorzył postępowanie. Tymczasem okazało się, wbrew twierdzeniom uczestników postępowania, że działki te w ogóle nie były składnikiem spadku podlegającym podziałowi w tym konkretnym postępowaniu, gdyż zostały przejęte na rzecz Skarbu Państwa w trybie przepisów ustawy z dnia 31.I.1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi¹⁴¹, a następnie przekazane w trybie administracyjnym na rzecz osób trzecich. Kasacja RPO z 26.VI.1998 r. od postanowienia Sądu Rejonowego została uwzględniona.

Postanowieniem z 23.V.1973 r. Sąd Rejonowy w P. dokonał na zgodny wniosek uczestników postępowania działu spadku i zniesienia

¹³⁷ Np. RPO/287672/98/IV.

¹³⁸ Dz.U. Nr 32, poz. 159 ze zm.

¹³⁹ Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

¹⁴⁰ Dz.U. Nr 55, poz. 321.

¹⁴¹ Dz.U. z 1969 r. Nr 37, poz. 216.

współwłasności nieruchomości w ten sposób, że przyznał uczestnikom na wyłączną własność nieruchomości po 1/3 części oraz ustanowił w domu mieszkalnym znajdującym się na nieruchomości odrębną własność lokalu na parterze, który został przyznany na własność uczestnikom i odrębną własność lokalu mieszkalnego na piętrze, przyznanego na wyłączną własność wnioskodawczyni. Nieruchomość ta stanowiła współwłasność wnioskodawczyni i jej zmarłego męża, zaś spadek po nim nabyli jego trzej synowie w częściach równych. Wnioskodawczyni i uczestnicy postępowania zgodnie wnosili o dokonanie działu spadku i zniesienie współwłasności przez ustanowienie odrębnej własności lokali na parterze i na piętrze i przyznanie lokalu na parterze na własność uczestnikom, zaś lokalu na piętrze wnioskodawczyni. Sąd Rejonowy swoim postanowieniem przyznał całą nieruchomość na współwłasność w częściach równych uczestnikom postępowania, ustanawiając jednocześnie w budynku wzniesionym na nieruchomości odrębną własność dwu lokali mieszkalnych, z których jeden został przyznany wnioskodawczyni. Oznacza to, że została ona właścicielką lokalu mieszkalnego nie będąc współwłaścicielką działki gruntu, na którym budynek został wzniesiony, jak również części domu i urządzeń służących do użytku wszystkich właścicieli poszczególnych lokali. Postanowienie sądu pozbawiające właścicielkę wyodrębnionego lokalu współwłasności nieruchomości, mimo iż jest to prawo związane z własnością lokalu, rażąco naruszyło przepisy art. 136 i 137 Kc, obowiązujące w dacie rozstrzygnięcia, prawa obywatelskie wnioskodawczyni i interes RP. Kasacja wniesiona przez RPO 24.II.1998 r. została postanowieniem SN z 26.VI.1998 r. uwzględniona.

W sprawie RPO/258664/97/IV wnioskodawcy domagali się stwierdzenia nabycia spadku po swoich rodzicach na podstawie testamentu. Z prośbą o wniesienie kasacji zwróciła się do RPO wnioskodawczyni kwestionując prawidłowość dokonanej przez sąd oceny ważności testamentu rodziców. Z analizy akt sprawy wynikało, że spadkodawcy złożyli ustnie swe oświadczenie woli na wypadek śmierci 29.XII.1977 r. przed zastępcą naczelnika miasta w obecności dwóch świadków. Oświadczenia te zostały następnie spisane w tym samym dniu w protokole i podpisane przez spadkodawców, świadków i zastępcę naczelnika miasta. W protokole ujęto oświadczenia testatorów łącznie. Jakkolwiek zatem warunki formalne testamentu allograficznego z art. 951 Kc zostały spełnione, to jednak sporządzono go z uchybieniem dyspozycji art. 942 Kc (zakaz testamentów wspólnych); testament ten słusznie uznany został przez sąd za nieważny.

Nieważność testamentu była wynikiem nieudolności funkcjonariusza państwowego, wobec którego spadkodawcy oświadczyli swą ostatnią wolę, a działali przy tym w zaufaniu do jego znajomości prawa w omawianym zakresie. W tej sytuacji nieważność testamentu przewidzianego w art. 951 Kc powinna być przez Sąd uznana jako okoliczność szczególna w rozumieniu art. 952 § 1 Kc uzasadniająca oświadczenia ostatniej woli jako testamentu ustnego. Kasacja RPO zarzucająca orzeczeniu naruszenie prawa materialnego, tj. art. 951 § 1 Kc i art. 952 § 1 Kc oraz art. 670 § 1 Kpc i art. 224 § 1 Kpc w stopniu istotnie wpływającym na wynik rozstrzygnięcia została przez SN postanowieniem z dnia 24.III.1998 r. uwzględniona.

W sprawie RPO/258588/97/IV postanowieniem z 28.VIII.1992 r. Sąd Rejonowy stwierdził, że Włodzimierz P. nabył z dniem 1.I.1970 r. prawo własności parceli gruntowej, stanowiącej drogę dojazdową, której hipotecznie ujawnionym właścicielem jest Jan C. Sąd Rejonowy uwzględniając wniosek, przyjął, że wnioskodawca nabył przez zasiedzenie własność wskazanej nieruchomości. Okoliczności sprawy zdaniem RPO wykazywały, że Włodzimierz P. nie był samoistnym posiadaczem nieruchomości. W tym stanie rzeczy RPO wniósł kasację od postanowienia Sądu Rejonowego zarzucając, iż kwestionowane postanowienie z 28.VIII.1992 r. zapadło z rażącym naruszeniem przepisów art. 50 § 1 i 2 dekretu z 11.X.1946 r. prawo rzeczowe, art. 172 § 1 i 2 i art. 123 Kc. Postanowieniem SN z 4.XI.1998 r. kasacja RPO została uwzględniona.

B. Naruszenie wolności osobistej

Istotnym zagadnieniem, jakie się wyłoniło w działalności policji była podniesiona w prasie kwestia prawidłowości zatrzymywania przez funkcjonariuszy policji, przy zastosowaniu przepisów o postępowaniu przyspieszonym w sprawach o wykroczenia, sprawców wykroczeń drogowych na okres 48 godzin, wyłącznie z tego powodu, że zatrzymanie nastąpiło przed dniem wolnym od pracy i niezwłoczne doprowadzenie do właściwego kolegium było niemożliwe. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił na to uwagę Ministrowi Sprawiedliwości w piśmie z dnia 11.VIII.1998 r.¹⁴² W odpowiedzi na to wystąpienie Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z dnia 29.IX.1998 r. podzielił podniesione przez Rzecznika zastrzeżenia

¹⁴² RPO/283098/98/II.

i jednocześnie zauważył, że tego rodzaju nieprawidłowości mogą zostać wyeliminowane ze względu na wejście z dniem 1.IX.1998 r. zmienionego art. 78 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia dopuszczającego, wzorem Kpk, sądową kontrolę zatrzymania.

W związku z publikowaniem w prasie codziennej („Życie Warszawy”, „Ekspres Wieczorny”) ofert towarzyskich, Rzecznik zwrócił się 25.IX.1998 r. do Prokuratora Krajowego o wyrażenie stanowiska w kwestii możliwości publikowania tego rodzaju ofert ze względu na przepisy rozdziału XXV Kodeksu karnego o przestępstwach przeciwko wolności seksualnej i obyczajności¹⁴³. W odpowiedzi z dnia 12.X.1998 r. Prokurator Krajowy poinformował Rzecznika Praw Obywatelskich, że zlecono Prokuraturze Wojewódzkiej (obecnie Okręgowej) w Warszawie podjęcie postępowania sprawdzającego dla ustalenia, czy treść tych ogłoszeń uzasadnia podejrzenie popełnienia przestępstwa oraz że problem ten był uprzednio analizowany w Prokuraturze Krajowej w związku z wystąpieniem w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego przez Sekretarza Stanu – Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny zajął wówczas stanowisko, że tego rodzaju ogłoszenia – jeżeli w swej treści nie informują wyraźnie o tym, że proponowane usługi polegają na uprawianiu nierządu – nie stanowią przestępstwa i nie dają podstaw do wszczęcia postępowania. Prokurator Krajowy uważa, że brak jest podstaw do zmiany tego stanowiska.

C. Prawo do prywatności, ochrona danych osobowych, prawo do rzetelnej informacji

a. Zakres żądania danych osobowych

Ustawa z dnia 29.VII.1997 r. o ochronie danych osobowych nie przewiduje szczególnych uprawnień dla Rzecznika lub dla innych organów prowadzących postępowanie prawne do odstąpienia od formy pisemnej wniosku o przekazanie danych osobowych. Wniosek taki powinien zatem być sporządzony zgodnie z wzorem ustalonym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Pojawia się jednak wątpliwość, czy zgłoszenie przez Rzecznika żądania przekazania informacji o sposobie załatwienia skargi lub o stanie sprawy może być traktowane jako wyłącznie żądanie udostępnienia danych osobowych.

¹⁴³ RPO/287612/98/II.

W dniu 1.XII.1998 r. Rzecznik zwrócił się do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych¹⁴⁴ z prośbą o wyrażenie stanowiska w sprawie dopuszczalności domagania się od Rzecznika złożenia wniosku o udostępnienie danych osobowych według wzoru stanowiącego załącznik Nr 1 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3.VI.1998 r. w sytuacji, gdy Rzecznik pragnie uzyskać od organu administracji publicznej informacje na temat sposobu załatwienia skargi przesłanej temu organowi zgodnie z właściwością.

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych¹⁴⁵ przedstawił stanowisko, iż brak jest podstaw prawnych do żądania od Rzecznika Praw Obywatelskich złożenia wniosku o udostępnienie danych osobowych według wzoru stanowiącego załącznik Nr 1 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3.VI.1998 r.¹⁴⁶ Zgłaszanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich żądania przekazania informacji o sposobie załatwienia skargi lub o stanie sprawy nie jest bowiem żądaniem udostępnienia danych osobowych, a jedynie poinformowaniem Rzecznika o stanowisku organu administracji w sprawie będącej przedmiotem zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich.

b. Numer choroby na świadectwie lekarskim

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek RPO z dnia 5.III.1997 r. dotyczący zgodności przepisu § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 17.V.1996 r. w sprawie orzekania o czasowej niezdolności do pracy¹⁴⁷ – w zakresie, w jakim przepis ten zobowiązuje do uwidocznienia w zaświadczeniu lekarskim numeru statystycznego choroby – z Konstytucją oraz z art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹⁴⁸ i z art. 17 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych¹⁴⁹, a także z art. 50 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Zdaniem Rzecznika, skoro numery chorób są powszechnie znane, zamieszczenie numeru jest równoznaczne z ujawnieniem rodzaju

¹⁴⁴ RPO/288879/98/I.

¹⁴⁵ W odpowiedzi z dnia 31.XII.1998 r.

¹⁴⁶ Dz.U. Nr 80, poz. 522.

¹⁴⁷ Dz.U. Nr 63, poz. 302.

¹⁴⁸ Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284.

¹⁴⁹ Dz.U. z 1997 r. Nr 38, poz. 167.

choroby. To zaś narusza prawo do prywatności. Trybunał uznał za skarżony przepis za niezgodny z Konstytucją i innymi aktami normatywnymi, ponieważ ustanowiono w nim ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich, zastrzeżone do wyłączności ustawowej. Trybunał określił termin utraty mocy obowiązującej tego przepisu do dnia 19.V.1999 r.¹⁵⁰ W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał m.in. stwierdził, że nie dokonał oceny materialnoprawnej zasadności wpisu do zwolnienia lekarskiego symbolu statystycznego choroby. Kwestię tę pozostawił regulacji ustawowej, w której zostanie należycie wyważona proporcja między ochroną interesu publicznego a ochroną prywatności obywatela.

c. Zbieranie danych przy zatrudnieniu pracowników

Do Rzecznika zwróciła się Helsińska Fundacja Praw Człowieka¹⁵¹ o podjęcie działań mających na celu wyjaśnienie zarzutów pracowników GIC dotyczących pozyskiwania informacji o nich przy ich zatrudnianiu. Zdaniem Fundacji podejmowane wobec tych pracowników działania naruszają prawa i obowiązki ze stosunku pracy w relacjach pracodawca – pracownik oraz pozostają w sprzeczności z konstytucją.

Według skarg, które napłynęły do Fundacji, zakres żądanych informacji od pracowników GIC pragnących uzyskać status funkcjonariusza nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa, nie jest – przynajmniej w części – racjonalny ze względu na potrzeby służby (np. pytania o satysfakcję seksualną) oraz nie zapewnia pracownikom możliwości ochrony danych osobowych zebranych w tym postępowaniu.

Zarzuty pracowników dotyczyły obowiązku:

- poddania się szczegółowym testom psychofizycznym, w tym badaniom przy pomocy wariografu,
- poddania się specjalistycznym badaniom lekarskim, w tym na WR i HIV,
- złożenia niezwykle szczegółowej (nieznanej na przykład policji) ankiety osobowej.

Generalny Inspektor Celny nie zapewnił pracownikom możliwości uzyskania informacji o wynikach testów psychofizycznych, co uniemożliwiało im np. wystąpienie z żądaniem powtórzenia badań.

¹⁵⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 1983 r., Nr 30, poz. 143 ze zm.

¹⁵¹ W dniu 11.IX.1998 r.

W sprawie tej do Rzecznika wystąpili także bezpośrednio pracownicy GIC¹⁵², powołując się na art. 44 ustawy z dnia 6.VI.1997 r. o Inspekcji Celnej¹⁵³, który m.in. stanowi, że pracownicy zatrudnieni w Głównym Urzędzie Ceł w Departamencie GIC z chwilą utworzenia Generalnego Inspektoratu Celnego z mocy tej ustawy stają się pracownikami Generalnego Inspektoratu Celnego. Zdaniem zainteresowanych art. 44 ust. 2 upoważnia Generalnego Inspektora Celnego do jednorazowego powołania spośród tychże pracowników – funkcjonariuszy inspekcji celnej. Jest to norma szczególna.

Pracodawca poddał zaś wszystkich pracowników zatrudnionych w GIC „procedurze sprawdzającej” obejmującej m.in. wypełnienie ankiety personalnej oraz nieobowiązkowe badanie psychofizjologiczne prowadzone przy użyciu poligrafu, sugerując przy tym zwolnienie z pracy w przypadku braku zgody na badanie.

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do GIC¹⁵⁴ z prośbą o ustosunkowanie się do stawianego przez zainteresowanych zarzutu braku umocowania ustawowego podjętych działań oraz o nadesłanie ankiety osobowej i pytań stosowanych przy badaniach z użyciem poligrafu.

Generalny Inspektor Celny¹⁵⁵ poinformował Rzecznika, iż badania z użyciem poligrafu, będące częścią składową cyklu testów i badań psychofizjologicznych związanych z powołaniem, są dobrowolne, a odmowa uczestnictwa nie pociąga za sobą żadnych konsekwencji służbowych. Specyfika służby w Inspekcji Celnej wymaga od kandydatów na jej funkcjonariuszy nienagannej postawy moralnej, uczciwości i lojalności. Przeprowadzone badanie psychologiczne i poligraficzne pozwala ograniczyć ryzyko dopuszczenia do służby osób niezrównoważonych psychicznie, gwałtownych, czy nieodpornych na stres. Celem takich badań jest także minimalizowanie niebezpieczeństwa przenikania w szeregi funkcjonariuszy Inspekcji Celnej ludzi związanych ze środowiskiem przestępczym lub osób zagrożonych ewentualnym szantażem. Wyniki badań noszą klauzulę poufności, a dostęp do nich posiada wyłącznie Generalny Inspektor Celny i wyznaczone przez niego osoby.

Zdaniem Rzecznika analiza przesłanego przez Generalnego Inspektora Celnego kwestionariusza badania poligraficznego budzi poważne zastrzeżenia m.in. z powodu wkraczania w sferę intymnych spraw

¹⁵² Pismo z dnia 11.X.1998 r.

¹⁵³ Dz.U. Nr 71, poz. 449.

¹⁵⁴ Pismo z dnia 7.X.1998 r.

¹⁵⁵ Pismo z dnia 9.XI.1998 r.

i przeżyć osobistych badanego, dwuznaczności zawartych w sformułowaniach, sugerowania zaistnienia w życiu osobistym określonych zdarzeń i sytuacji, stawiania pytań, do których służby pozamedyczne nie powinny mieć dostępu. Zakres danych zawarty w ankiecie osobowej wykracza poza cel, dla którego dane są przetwarzane, a także jest niezgodny z przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28.V.1996 r. w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy¹⁵⁶. Rzecznik przedstawi tę sprawę Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych w zakresie zgodności przetwarzanych danych z przepisami o ochronie danych osobowych.

d. Informacje dla zakładów prowadzących ubezpieczenia majątkowe i osobowe, banków i operatorów sieci telekomunikacyjnych

W związku ze skargami kierowanymi do Biura RPO przez zakłady opieki zdrowotnej oraz pracodawców, w wystąpieniu skierowanym w tej sprawie do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej¹⁵⁷ Rzecznik wskazał na nieuzasadniony brak wyłączenia zakładów ubezpieczeniowych prowadzących działalność w sferze ubezpieczeń majątkowych i osobowych z listy podmiotów, którym zakłady opieki zdrowotnej obowiązane są udostępniać dokumentację medyczną pacjenta. Wyłączenie takie, w ocenie RPO, jest wskazane ze względu na równość stron stosunku cywilnoprawnego istniejącego między ubezpieczonym a ubezpieczycielem. Przemawia to przeciwko przyznaniu zakładom ubezpieczeń szczególnych uprawnień w zakresie dostępu do dokumentacji medycznej ubezpieczonych. W dotychczasowym stanie prawnym zakłady ubezpieczeniowe są zaś uprawnione do uzyskiwania pełnych danych o stanie zdrowia swych klientów, bez względu na ich wolę, a następnie mogą wykorzystywać je między innymi w sporze z ubezpieczonym. Prowadzi to do sytuacji, w której zakład ubezpieczeń zdobywa dominującą pozycję nad ubezpieczonym.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej¹⁵⁸ podzielił pogląd RPO i poinformował, że będzie on uwzględniony w przygotowywanym projekcie nowelizacji ustawy z dnia 30.VIII.1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej.

¹⁵⁶ Dz.U. Nr 62, poz. 286.

¹⁵⁷ RPO/266969/98/I z dnia 6.III.1998 r.

¹⁵⁸ Pismo z dnia 1.VI.1998 r.

Przepis § 1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków i trybu rozliczeń z bankami z tytułu przejściowego wykupienia ze środków budżetu państwa odsetek od kredytów mieszkaniowych¹⁵⁹ nałożył na kredytobiorców obowiązek przedstawiania, na żądanie banku lub spółdzielni mieszkaniowej, zaświadczenia właściwego urzędu skarbowego o wysokości dochodów uzyskanych przez członków gospodarstwa domowego kredytobiorcy. W wystąpieniu do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast Rzecznik stwierdził¹⁶⁰, że rozwiązanie to z punktu widzenia jego celowości nie nasuwa zastrzeżeń, ma ono mianowicie zapewnić realną kontrolę składanych przez kredytobiorcę oświadczeń w zakresie dochodów jego gospodarstwa domowego. Jednakże cel ten został zrealizowany niezgodnie z aktualnie obowiązującym porządkiem konstytucyjnym. Przepis został bowiem wydany z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Ponadto zgodnie z art. 51 ust. 1 Konstytucji RP nikt nie może być obowiązany inaczej, niż na podstawie ustawy, do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Tymczasem w omawianym przypadku obowiązek ujawnienia informacji o dochodach został nałożony na obywateli rozporządzeniem.

Odpowiadając na wystąpienie Rzecznika Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast podzielił powyższe zarzuty i poinformował, że w celu usunięcia naruszenia prawa zostaną niezwłocznie podjęte prace legislacyjne zmierzające do umieszczenia odpowiednich przepisów w ustawie o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych¹⁶¹.

Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych¹⁶² przedstawił problem ochrony danych osobowych w związku z coraz częstszymi praktykami operatorów sieci telekomunikacyjnych.

Zdaniem Rzecznika dane gromadzone przez operatorów sieci komórkowych mają zbyt szczegółowy charakter. Nie dotyczą one jedynie tożsamości i miejsca zamieszkania konkretnego klienta, co z punktu widzenia warunków formalnych umowy wydaje się informacją wystarczającą, lecz wnikają w inne dane o charakterze osobowym, które zawarte są np. w dowodzie osobistym, paszporcie, prawie jazdy. Dyskusyjna jest np. kwestia żądania informacji, czy abonent posiada w banku konto, informacji o czasie i miejscu zatrudnienia itp.

¹⁵⁹ Rozporządzenie z dnia 16.VI.1998 r. – Dz.U. Nr 89, poz. 560.

¹⁶⁰ RPO/284617/8/V z dnia 6.VIII.1998 r.

¹⁶¹ Ustawa z dnia 30.XI.1995 r. – Dz.U. z 1996 r., Nr 5, poz. 32 ze zm.

¹⁶² RPO/178968/98/VI z 22.V.1998 r.

Rzecznik zaznaczył, iż zbieranie przez operatorów sieci i dealerów informacji tego rodzaju powinno wynikać z prawnie uzasadnionego interesu, a jeżeli z punktu widzenia usługodawcy jest to istotne dla wykonania konkretnej umowy, zgromadzone dane muszą być skutecznie zabezpieczone przed możliwością przetwarzania i wykorzystywania ich przez osoby nieuprawnione.

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych podzielając wątpliwości Rzecznika poinformował, iż niezwłocznie po uruchomieniu normalnej pracy jego Biura podjęte będą czynności inspekcyjne w celu stwierdzenia, czy w zbiorze znajdują się dane osobowe niezgodne z celem utworzenia zbioru oraz czy spełnione są warunki techniczne i organizacyjne zabezpieczenia zbiorów.

e. Dane ze szpitali dla komisji poborowych

Od kilku lat są kierowane do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich skargi na działalność wojskowych komisji lekarskich. Zawarte w skargach zarzuty wielokrotnie znajdowały potwierdzenie. Wprawdzie w ostatnim okresie zmalała liczba skarg od poborowych, jednakże Rzecznik podczas wizyt w jednostkach wojskowych nadal jest informowany o wcielaniu do wojska poborowych, których stan zdrowia nie odpowiada wymogom czynnej służby wojskowej. Znacząca liczba poborowych jest zwalniana z zasadniczej służby wojskowej z uwagi na stan zdrowia w tzw. „krótkiej drodze”, czyli w ciągu 6 tygodni od dnia wcielenia, co świadczy o niedostatecznie wnikliwej ocenie stanu zdrowia poborowych przez komisje lekarskie.

Do zasadniczej służby wojskowej powinni być wcielani poborowi o odpowiednim stanie zdrowia. Nie można negować potrzeby niedopuszczenia do służby wojskowej osób, które w razie zatajenia schorzenia po wcielaniu do wojska mogły w specyficznej sytuacji odbywania służby wojskowej stać się zagrożeniem dla życia i zdrowia innych ludzi. Ustalenie stopnia zdolności poborowego do służby wojskowej powinno jednak być realizowane w sposób zgodny z prawem.

Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej w piśmie z dnia 12.VIII. 1992 r. zawierającym wykładnię aktów normatywnych dotyczących powoływania i funkcjonowania poborowych komisji lekarskich w czasie poboru uznało, że szpitale, sanatoria, poradnie przeciwalkoholowe, zdrowia psychicznego oraz prowadzące leczenie narkomanów i chorych na AIDS mają obowiązek przekazywania do wojewódzkiej komisji lekarskiej lub rejonowych komisji lekarskich imiennych wykazów tych poborowych, u których ustalone rozpoznanie stanu zdrowia może

wpłynąć na stopień zdolności do służby wojskowej. W ocenie Ministerstwa podstawę do przetwarzania tych danych stanowią zarówno art. 18 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 30.VIII.1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej¹⁶³ jak i art. 23 ust. 1 pkt 4, art. 25 ust. 2 pkt 4 oraz art. 27 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 22.VIII.1997 r. o ochronie danych osobowych¹⁶⁴. RPO w wystąpieniu z dnia 6.VIII.1998 r. do Prezesa Rady Ministrów¹⁶⁵ uznał stanowisko Ministerstwa za błędne. W art. 18 ust. 3 pkt 3 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej jest mowa o udostępnianiu dokumentacji medycznej właściwym do spraw zdrowia organom państwowym oraz organom samorządu lekarskiego w zakresie niezbędnym do wykonywania kontroli i nadzoru. Poborowe komisje lekarskie nie są zaś organami kontroli i nadzoru.

Poborowe komisje lekarskie nie są też powołane do udzielania świadczeń zdrowotnych, ani do prowadzenia innych działań w celu ochrony stanu zdrowia, ale – zgodnie z art. 26. ust. 1 ustawy z dnia 21.XI.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶⁶ – do określenia zdolności poborowych do czynnej służby wojskowej. Zgodnie z art. 25 ust. 3 powołanej ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej instytucje państwowe, przedsiębiorcy i inne jednostki są obowiązane do współdziałania z organami wojskowymi i właściwymi organami administracji i samorządu terytorialnego oraz do wykonywania związanych z tym czynności określonych w ustawie i przepisach wydanych na jej podstawie. Obowiązujące przepisy nie nakładają jednak na zakłady opieki zdrowotnej obowiązku przekazywania komisjom lekarskim danych z dokumentacji medycznej dotyczących osób stających przed komisją lekarską. Zasadą jest obowiązek przedstawienia przez poborowego zgłaszającego się do poboru m.in. dokumentów lekarskich dotyczących stanu zdrowia¹⁶⁷. Jedyne wyjątek od tej zasady wprowadza przepis § 16 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 10.VI.1992 r. w sprawie zasad określania zdolności do czynnej służby wojskowej oraz właściwości i trybu postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach¹⁶⁸. Przepis ten nie dotyczy jednak osób stających do

¹⁶³ Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm.

¹⁶⁴ Dz.U. Nr 133, poz. 883.

¹⁶⁵ RPO/268810/98/1.

¹⁶⁶ Dz.U. z 1992 r. Nr 4, poz. 16 ze zm.

¹⁶⁷ Art. 1 § 5 pkt 2 rozporządzenia Ministrów Spraw Wewnętrznych oraz Obrony Narodowej z dnia 4.VI.1992 r. w sprawie przygotowania i przeprowadzenia poboru – Dz.U. Nr 49, poz. 226, ze zm.

¹⁶⁸ Dz.U. Nr 57, poz. 278 ze zm.

poboru, ale żołnierzy, którzy zachorowali lub ulegli wypadkowi podczas służby wojskowej. Istnieje zatem sprzeczność pomiędzy § 5 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministrów Spraw Wewnętrznych oraz Obrony Narodowej z 4.VI.1992 r. w sprawie przygotowania i przeprowadzenia poboru, a art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.IV.1997 r., dopuszczającym ustawowe uregulowanie zasad i trybu gromadzenia oraz udostępniania informacji o obywatelach.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji odpowiadając na wystąpienie¹⁶⁹ stwierdził, że istotnie żaden przepis rangi ustawowej nie przewiduje obowiązku przekazywania do komisji lekarskich imiennych wykazów poborowych, u których ustalony stan zdrowia może wpłynąć na stopień zdolności do służby wojskowej. Resort stoi jednak na stanowisku, iż udostępnianie przez zakłady opieki zdrowotnej lekarzom wchodzącym w skład poborowych komisji lekarskich (lub tylko ich przewodniczącym) niektórych wykazów dotyczących stanu zdrowia poborowych (np. osób leczonych w poradniach zdrowia psychicznego, nosicieli wirusa HIV) – jest nieodzwone. Wiceminister zapewnił, że uwagi zawarte w wystąpieniu RPO zostaną uwzględnione w pracach nad nowelizacją przepisów dotyczących przeprowadzenia poboru.

f. Listy gończe w Internecie

Rzecznik wystąpił do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w sprawie legalności upowszechniania w Internecie danych osobowych osób poszukiwanych listami gończymi¹⁷⁰. W wielu krajach publikacja listów gończych w Internecie nie jest dopuszczalna ze względu na powszechnie znany fakt niemożności dostatecznego zabezpieczenia systemów komputerowych podłączonych do Internetu, co może prowadzić do manipulowania informacjami w nich przechowywanymi. W art. 238 § 3 dawnego Kodeksu postępowania karnego, na podstawie którego Rzecznik oceniał sprawę, istnieje wyczerpujący katalog sposobu publikacji listu gończego. Zgodnie z tym przepisem list gończy rozpowszechnia się, zależnie od potrzeby, przez rozesłanie, rozplakatowanie i opublikowanie za pomocą prasy, radia i telewizji. Dopiero nowy Kodeks postępowania karnego rozszerza ten katalog, traktując go jako przykładowy.

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych nie udzielił odpowiedzi na wystąpienie RPO do końca 1998 r.

¹⁶⁹ Pismo z 31.VIII.1998 r.

¹⁷⁰ RPO/261513/97/I z dnia 10.VI.1998 r.

g. Ankiety i dane żądane przez firmy komercyjne

Nowego zjawiska dotyczyła podjęta z urzędu w grudniu 1998 r. sprawa ankiety masowo rozsyłanej na adresy domowe różnych osób fizycznych jako druk bezadresowy przez firmę Claritas Spółka z o.o. z siedzibą w Warszawie. Firma ta działała pod szyldem „Ogólnopolskich badań konsumenckich”.

Zaniepokojenie Rzecznika wzbudził przedmiot pytań zawartych w tej ankiecie, na które firma chciałaby uzyskać odpowiedzi, w przeważającej części dotyczących statusu rodzinnego i majątkowego, a także trybu życia konsumentów. Były one bardzo szczegółowe i w sposób oczywisty wkraczały w sferę prywatności osób ankietowanych, tym bardziej że firma, zamieszczając w formularzu ankiety tekst oświadczenia o wyrażeniu zgody przez ankietowaną osobę na gromadzenie, przetwarzanie i wykorzystywanie jej danych osobowych, ani w oświadczeniu ani w piśmie przewodnim przesyłanym wraz z ankietą nie informowała w sposób jasny i jednoznaczny jej adresatów, na czym ma polegać wykorzystywanie gromadzonych danych, daleko wykraczających poza potrzeby tradycyjnych badań konsumenckich. Firma starała się wprawdzie stwarzać pozory, iż ankieta ta jest częścią „naukowego konsumenckiego programu badawczego” lecz wszystko wskazuje, iż rzeczywistym jej celem było zgromadzenie takich danych, które będą przydatne do uprawiania różnorodnych form agresywnego marketingu bezpośredniego, w tym emerytalnego, które na bardzo zróżnicowanych warunkach oferować będzie na polskim rynku kilkanaście firm krajowych i zagranicznych.

Rzecznik przedstawił swoje zastrzeżenia co do ankiety w wystąpieniu do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych¹⁷¹, w którym podniósł również potrzebę rozważenia znowelizowania ustawy o ochronie danych osobowych w kierunku zaostrzenia przewidzianych w niej warunków i tym samym zwiększenia zakresu ochrony takich danych, a także rozbudowania obowiązujących przepisów karnych. Zarazem Rzecznik postulował podjęcie szeroko zakrojonej akcji ostrzegawczej przed skutkami ujawniania szczegółowych danych o sobie w różnorodnych ankietach, prospektach itp. rozsyłanych przez nieznaną bliżej firmy.

W sierpniu 1998 r. zostały przekazane do RPO skargi na temat ulotek od firm (lub osób) operujących z zagranicy, a także dotyczą-

¹⁷¹ RPO/294469/98/VI z 30.XII.1998 r.

cych przesyłanych odpłatnie rzekomych ofert prac chałupniczych. (o możliwościach uzyskania takich ofert ogłoszenia w Polsce ukazywały się za pośrednictwem firm krajowych w telegazetach). Rzecznik w dniu 18.IX.1998 r.¹⁷² wystosował do Prokuratora Krajowego kolejne wystąpienie w tej materii, przekazując posiadane materiały w celu podjęcia stosownych działań przez organy prokuratury. Z odpowiedzi nadesłanej przez Prokuraturę Krajową wynika, że w sprawie działalności jednej ze wskazanych firm Prokuratura otrzymała już około 700 zgłoszeń od osób poszkodowanych, w wyniku których zostało wszczęte postępowanie przygotowawcze, które jest nadal w toku. Generalnie natomiast Prokurator Krajowy zgodził się z sugestiami RPO.

h. Oznaczanie paczek żywnościowych przesyłanych skazanym

W dniu 17.XI.1998 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o zniesienie ustalonego w wydanej przez niego Instrukcji Nr 3/98 obowiązku umieszczania przez nadawcę paczki potwierdzenia uprawnienia osoby pozbawionej wolności do otrzymania paczki z żywnością w miejscu widocznym, obok imienia i nazwiska oraz adresu odbiorcy¹⁷³. Rzecznik wskazał, że wymóg naklejania w widocznym miejscu na paczce dla osadzonego potwierdzenia uprawnienia do jej otrzymania podkreśla dodatkowo fakt pobytu adresata w zakładzie karnym, a w konsekwencji niesie dla osadzonych, a przede wszystkim dla ich rodzin, negatywne skutki związane z napiętnowaniem w środowisku zamieszkania. W odpowiedzi z 10.XII.1998 r. Dyrektor Generalny SW zajął odmienne stanowisko stwierdzając, że „potwierdzenie” wskazuje na istnienie określonego uprawnienia skazanego. Ponadto z danymi zawartymi na paczce zapoznają się wyłącznie pracownicy urzędu pocztowego, zobowiązani do dochowania tajemnicy korespondencji. Rzecznik nie zgodził się z tą argumentacją i w dniu 28.XII.1998 r. wystąpił do Ministra Sprawiedliwości. Podkreślił, że rodziny osób pozbawionych wolności piszą w swoich skargach o poczuciu upokorzenia lub obawie napiętnowania ich w środowisku zamieszkania. Według Rzecznika, system penitencjarny powinien sprzyjać poprawie i rehabilitacji społecznej skazanego, a wprowadzona procedura reglamentacji paczek nie może prowadzić, choćby potencjalnie, do pogorszenia kontaktów osób pozbawionych wolności z rodziną. Rzecznik zaproponował też, aby w inny sposób uregulować sposób oznaczania paczek.

¹⁷² RPO/274153/98/VI.

¹⁷³ RPO/289252/98/VII

i. Ankieta w Wyższej Szkole Policyjnej

Z informacji prasowej Rzecznik Praw Obywatelskich powziął wiadomość w sprawie ankiety dotyczącej światopoglądu funkcjonariuszy, przeprowadzonej w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie w porozumieniu z Komendą Główną Policji i Komendantem WSP. Rzecznik skierował w tej sprawie wystąpienie do Komendanta Głównego Policji¹⁷⁴ prosząc o ocenę dopuszczalności przeprowadzania takiej ankiety z punktu widzenia obywatelskiego prawa do milczenia w sprawach światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania (art. 53 ust. 7 Konstytucji RP).

W odpowiedzi¹⁷⁵ Komendant Główny stwierdził, że zgoda dotyczyła akceptacji problematyki badań prowadzonych dla potrzeb rozprawy habilitacyjnej z wyraźnym zastrzeżeniem przestrzegania w trakcie organizowania badań obowiązujących w tym zakresie regulacji prawnych i procedur metodologicznych, Udział w badaniach był dobrowolny, zaś uczestnicy badań byli poinformowani o ich celu. Nie istniał obowiązek zwrotu kwestionariusza, o czym informowali prowadzący badania. Jak stwierdzono w odpowiedzi „mając świadomość złożoności i specyfiki obszaru badań oraz towarzyszących im zarzutów niezgodności postępowania z prawem (...) ze skutkiem natychmiastowym zaprzestano dalszego ich prowadzenia do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia prawnych przesłanek dopuszczalności ich podjęcia i kontynuowania”.

j. Reklama leków i środków medycznych

Rzecznik wystąpił do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji¹⁷⁶ z prośbą o spowodowanie zaprzestania emitowania audycji telewizyjnych i radiowych nadawców, którzy emitowali audycje reklamowe wspierające reklamę odwoływaniem się do autorytetu grup zawodowych pracowników medycznych 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, przedmiotów ortopedycznych lub środków po-

¹⁷⁴ RPO/275065/98/I z 14.IV.1998 r.

¹⁷⁵ Z dnia 20.V.1998 r.

¹⁷⁶ RPO/265962/98/I z dnia 19.I.1998 r.

mocniczych¹⁷⁷. Odwoływanie się w reklamie do autorytatywnych grup w zakresie leczenia, odżywiania, pielęgnacji zębów i ciała może bowiem wywierać nieprawdziwe wrażenie, że pracownicy ci oraz ich samorządy zawodowe polecają określony środek bez względu na stan zdrowia pacjenta i bez jego badania, 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 reklam¹⁷⁸.

Rzecznik zwrócił się również do Naczelnej Rady Lekarskiej oraz Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych¹⁷⁹ z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie, a także przekazanie informacji czy były podejmowane jakieś działania w aspekcie naruszeń zasad etyki zawodowej lekarzy oraz etyki zawodowej pielęgniarek i położnych.

Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w udzielonej odpowiedzi¹⁸⁰ wskazał, że „przeciwdziałanie jest niezmiernie trudne, bowiem twórcy reklam w sposób szczególnie wyrafinowany dostrzegli możliwość poruszania się na granicy obowiązującego prawa”. Ponadto Krajowa Rada ustala w drodze rozporządzenia jedynie zasady działalności reklamowej w programach radiofonii i telewizji i nie posiada, tak jak w przypadku audycji sponsorowanych, możliwości zakazania nadawania określonych audycji reklamowych i określonego sposobu reklamowania. Krajowa Rada rozpoczęła prace przygotowawcze w kierunku ustalenia zasad regulujących tę dziedzinę w jednym akcie prawnym, co – jej zdaniem – ograniczyłoby możliwości wykorzystywania luk prawnych i różnej interpretacji obowiązującego prawa. Krajowa Rada poinformowała również o spotkaniach na powyższy temat z przedstawicielami Międzynarodowego Stowarzyszenia Reklamy oraz niektórych firm farmaceutycznych, a także przekazała Rzecznikowi stanowisko Stowarzyszenia Przedstawicieli Firm Farmaceutycznych w przedmiotowej sprawie.

¹⁷⁷ 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 – Mon. Pol. 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 art. 68 Kodeksu Etyki Lekarskiej.

¹⁷⁸ Np. RPO/269550/98/I.

¹⁷⁹ Pismo z dnia 24.III.1998 r. – RPO/269550/98/I.

¹⁸⁰ Z dnia 25.III.1998 r.

Z odpowiedzi Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych¹⁸¹ wynika, że Rada jest stroną umów z firmami, których przedmiotem jest wspólna realizacja programów edukacyjnych służących poprawie opieki zdrowotnej i pielęgnacji dzieci oraz młodzieży, co pozwala skuteczniej wypełniać zadania pielęgniarek i położnych w zakresie promocji zdrowia, w tym szerzenia oświaty zdrowotnej. W ocenie Rady, działalność samorządu zawodowego pielęgniarek i położnych w powyższym zakresie nie uchybia zasadom etyki zawodowej i dobrze służy społeczeństwu. Pomimo przypomnienia¹⁸², Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi w tej sprawie od Naczelnej Rady Lekarskiej.

k. Odmowa udzielenia informacji

Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej odmówiło obywatelowi udzielenia informacji dotyczącej opieki, dostępu do leków oraz zakresu pomocy dla osób zakażonych HIV oraz chorych na AIDS¹⁸³. Z uwagi na pobyt zainteresowanego w zakładzie karnym odesłano go w tej sprawie do Wydziału Służby Zdrowia przy Centralnym Zarządzie Służby Więziennej. W ocenie Biura RPO udzielenie tych informacji należało do kompetencji Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, a odmowa udzielenia obywatelowi wyjaśnień narusza obywatelskie prawo do informacji¹⁸⁴, a także pozostaje w sprzeczności z przepisami Kpa¹⁸⁵ oraz z założeniami w zakresie poradnictwa i pomocy wynikającymi z „Krajowego programu zapobiegania zakażeniom HIV i opieki nad żyjącymi z HIV i chorymi na AIDS 1996 – 1998”. O wyjaśnienie tej kwestii wystąpiono do Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej¹⁸⁶, które udzieliło zainteresowanemu żądanej odpowiedzi¹⁸⁷.

Bardzo istotny problem ochrony danych finansowych obywateli w związku z przepisami Ordynacji podatkowej omówiony jest w rozdz. 10 pkt E.

¹⁸¹ Z dnia 7.V.1998 r.

¹⁸² Pismo z dnia 24.III.1998 r.

¹⁸³ RPO/286841/98/I.

¹⁸⁴ Art. 61 Konstytucji RP.

¹⁸⁵ Art.art. 7-9 Kpa.

¹⁸⁶ Pismem z dnia 18.IX.1998 r.

¹⁸⁷ Z dnia 27.X.1998 r.

D. Prawo do równego traktowania

a. Dyskryminacja ZHP przy podziale środków budżetowych na zadania zlecone jednostkom niepaństwowym

Do Rzecznika zwrócił się Związek Harcerstwa Polskiego¹⁸⁸ twierdząc, że decyzje Ministra Edukacji Narodowej w sprawie podziału środków budżetowych na zadania zlecone państwu w zakresie wychowania i profilaktyki społecznej podjęte zostały w sposób dyskryminujący tę organizację w porównaniu ze Związkiem Harcerstwa Rzeczypospolitej oraz ze Stowarzyszeniem Harcerstwa Polskiego „Zawisza”.

Rzecznik skierował 27.VII.1998 r. wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej prosząc o szczegółowe ustosunkowanie się do przekazanej skargi ZHP oraz wyjaśnienie, jakie kryteria przyjęte zostały przy podziale środków między organizacje harcerskie, czy kryteria te były podane do wiadomości zainteresowanym organizacjom harcerskim na tyle wcześnie, by mogły one przedstawić w tej sprawie swe stanowisko, jakie materiały były podstawą oceny potrzeb poszczególnych organizacji, czy ostateczny podział środków był uprzednio konsultowany z wszystkimi organizacjami harcerskimi, na jakie szczegółowe zadania zlecone przeznaczono środki dla każdej organizacji i ile środków przeznaczono na każde z tych zadań.

W odpowiedzi z 31.VII.1998 r. Minister Edukacji Narodowej przyznał, iż w procesie dzielenia środków budżetowych nie ustrzeżono się pewnych błędów, nie zgodził się jednak z tezą o dyskryminacji ZHP. Do odpowiedzi załączony został szczegółowy wykaz zadań zleconych jednostkom niepaństwowym ze wskazaniem organizacji, kwot wnioskowanych i kwot proponowanych dotacji.

Odpowiedź Ministra nie usunęła wątpliwości Rzecznika, a analiza załącznika zrodziła nowe pytania, które przedstawione zostały w kolejnym wystąpieniu do MEN z dnia 31.VIII.1998 r. W wystąpieniu tym Rzecznik podniósł w szczególności, iż odpowiedź nie zawiera wyjaśnienia przyczyn odmowy wsparcia finansowego dziesięciu konkretnych programów ZHP, w tym np. programu dotyczącego dzieci i młodzieży niepełnosprawnej. Rzecznik zapytał dlaczego wnioski różnych organizacji o dofinansowanie analogicznych zadań uwzględniane były w różnym stopniu. Przywołał w wystąpieniu przykłady organizacji m.in. o charakterze wyznaniowym, które otrzymały dotacje równe

¹⁸⁸ RPO/283110/98/I z 14.VII.1998 r.

wnioskowanym, co pozostawało w sprzeczności z twierdzeniem, iż praktycznie żadna organizacja ubiegająca się o dofinansowanie nie uzyskała pełnej wnioskowanej kwoty.

Także fakt niezwykle skromnego dofinansowania niektórych zadań rodził kolejne wątpliwości. Tak np. stowarzyszenie organizujące ogólnopolski konkurs dla uczniów szkół średnich pt. „Tolerancja w dawnej Polsce” wnioskowało o 20.000 zł, a otrzymało 2.520 zł. Rzecznik miał też wątpliwości, czy niektóre z przyznanych kwot nie miały charakteru dotacji dla organizacji politycznych. Rzecznik prosił Ministra o przedstawienie uzupełniającej informacji, bowiem przedstawiony mu materiał stwarzał wątpliwości co do istnienia procedury zapewniającej równe traktowanie wszystkich ubiegających się o przyznanie dotacji.

Kolejna odpowiedź Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30.IX.1998 r. nie rozwiała wątpliwości Rzecznika. Rzecznik postanowił więc zasygnalizować sprawę Prezesowi Rady Ministrów. W wystąpieniu z dnia 2.XI.1998 r. Rzecznik stwierdził, iż brak jest podstaw do zakwestionowania zarzutu ZHP o nierównym potraktowaniu tej organizacji przy podziale środków budżetowych na zadania zlecone. Rzecznik podkreślił, że konstytucyjna zasada, iż wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1) jest jednym z ważniejszych filarów demokratycznego państwa. Na przestrzeganie tej zasady słusznie jest też uczulona opinia publiczna, co można było dostrzec śledząc rezonans sprawy podniesionej przez ZHP w środkach masowego przekazu. Rzecznik wyraził nadzieję, iż dzięki przekazaniu jego oceny Prezesowi Rady Ministrów będzie można uniknąć podobnych nieprawidłowości w przyszłości.

W odpowiedzi z dnia 9.XII.1998 r. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów poinformował Rzecznika, iż obowiązujące do tej pory zasady wspierania organizacji pozarządowych ulegną z nowym rokiem zasadniczym zmianom. Rząd przygotował bowiem projekt ustawy o współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi.

b. Dyskryminacja ze względu na płeć

W okresie sprawozdawczym nadal funkcjonowały przepisy prawne, które różnicowały prawo małżonków do świadczeń zdrowotnych zależnie od płci. Przepisy te, w przypadku męża będącego członkiem rodziny osoby ubezpieczonej, uzależniały prawo do świadczeń od istnienia dodatkowej przesłanki, a mianowicie „niezdolności męża do za-

robowania”¹⁸⁹. Ograniczenie to nie dotyczyło żony ubezpieczonego. Podobne zróżnicowanie występowało w przypadku korzystania przez małżonków ze świadczeń kolejowej służby zdrowia¹⁹⁰. Zdaniem Rzecznika, odmiennego traktowania w zakresie uprawnień do świadczeń zdrowotnych ze względu na płeć małżonka nie uzasadniają ani względy prawne, ani żadne racjonalne przesłanki natury społeczno – ekonomicznej. Dalsze utrzymywanie wskazanego zróżnicowania uniemożliwia dokonywanie swobodnych wyborów zatrudnienia małżonków, najkorzystniejszych dla rodziny, a także utrudnia realizację zamierzeń zawodowych wielu kobiet. Rzecznik występował w tej sprawie odpowiednio do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej¹⁹¹ oraz Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej i Ministra Pracy i Polityki Socjalnej¹⁹² z prośbą o uchylenie kwestionowanych przepisów. Adresaci wystąpień podzielili stanowisko Rzecznika, ale pomimo deklaracji Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej¹⁹³ oraz Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej¹⁹⁴ o podjęciu stosownych działań w kierunku zrównania uprawnień do świadczeń – nie uchylili kwestionowanych przepisów. Z powodu uchylenia z dniem 1 stycznia 1999 r. obowiązujących dotychczas przepisów o ubezpieczeniu społecznym¹⁹⁵ problem utracił aktualność w zakresie praw męża będącego członkiem rodziny osoby ubezpieczonej, jest nadal jednak aktualny w odniesieniu do małżonków uprawnionych do świadczeń kolejowej służby zdrowia.

RPO otrzymywał w przeszłości skargi od kobiet, którym Ministerstwo Obrony Narodowej odmówiło wyrażenia zgody na odbycie przeszkolenia wojskowego w szkołach oficerskich lub w studium wojskowym w cywilnej szkole wyższej.

Departament Kadr i Szkolnictwa Wojskowego Ministerstwa Obrony Narodowej stwierdził (w piśmie z 11.VII.1997 r.), że powodem nie-

¹⁸⁹ Art. 111 pkt 1 ustawy z dnia 28.III.1933 r. o ubezpieczeniu społecznym – Dz.U. Nr 51, poz. 396 ze zm.

¹⁹⁰ Por. przepisy zarządzenia 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 – Mon. Pol. Nr 13, poz. 82.

¹⁹¹ RPO/216868/96/I z dnia 27.V.1996 r.

¹⁹² RPO/242859/97/I z dnia 18.IV.1997 r.

¹⁹³ Z dnia 9.VIII.1996 r. i z dnia 5.II.1998 r.

¹⁹⁴ Z dnia 18.IV.1997 r. i z dnia 19.III.1998 r.

¹⁹⁵ Art. 171 pkt 1 ustawy z dnia 6.II.1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym – Dz.U. Nr 28, poz. 153.

przyjmowania kobiet jest brak środków finansowych do stworzenia kobietom odpowiednich warunków socjalno-bytowych. Na kolejne wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej z 18.VIII.1997 r. w sprawie odrzucania podań kobiet o przyjęcie do wyższej szkoły wojskowej¹⁹⁶ RPO nie otrzymał odpowiedzi.

W tej sytuacji Rzecznik w wystąpieniu z 26.VI.1998 r. do Ministra Obrony Narodowej zwrócił uwagę, że nieprzystosowanie obiektów wojskowych do pełnienia służby przez kobiety i związane z tym problemy finansowe nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla nierealizowania przepisów prawnych, umożliwiających dostęp kobiet do wyższego szkolnictwa wojskowego, a także do zawodowej służby wojskowej. Rzecznik zwrócił się do Ministra o rozważenie, w jakim zakresie i na jakich zasadach kobiety mogłyby odbywać przeszkolenie wojskowe lub studiować w wyższych szkołach wojskowych. Wiąże się z tym kwestia sposobu odbycia służby wojskowej przez kobiety, które odbyły takowe przeszkolenie lub studia.

Minister Obrony Narodowej odpowiedział¹⁹⁷, że Ministerstwo prowadzi prace przygotowawcze w celu stworzenia warunków dla służby wojskowej kobiet zgodnie z „Krajowym programem działań na rzecz kobiet” oraz „Programem integracji z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego i modernizacji Sił Zbrojnych RP na lata 1998-2012”. Minister zamierza wystąpić z inicjatywą nowelizacji rozporządzenia Rady Ministrów z 25.VIII.1992 r. w sprawie poddania kobiet obowiązkowi stawienia się do poboru oraz przeznaczenia ich do czynnej służby wojskowej¹⁹⁸, która to nowelizacja umożliwi już w 1999 r. podejmowanie – na zasadach ochotniczych – czynnej służby wojskowej przez kobiety. Jednocześnie Minister poinformował, że w końcu września na spotkaniu z komendantami – rektorami akademii wojskowych i wyższych szkół oficerskich podkreślił konieczność przyjmowania kobiet na studia w tych uczelniach i wydał stosowne zalecenia dotyczące stworzenia w tym zakresie odpowiednich warunków.

c. Zróżnicowanie uprawnień absolwentów wydziałów prawa przy staraniach o aplikację

Rektor Europejskiej Wyższej Szkoły Prawa i Administracji w Warszawie zwrócił uwagę RPO na zróżnicowanie uprawnień absolwentów szkół wyższych posiadających tytuł magistra prawa przy ubieganiu

¹⁹⁶ RPO/244923/97/I.

¹⁹⁷ Pismo z 16.XI.1998 r.

¹⁹⁸ Dz.U. Nr 66, poz. 333.

się o przyjęcie na aplikację przygotowującą do wykonywania zawodów sędziego i prokuratora w zależności od rodzaju szkoły wyższej. Departament Kadr i Szkolenia Ministerstwa Sprawiedliwości¹⁹⁹ uważa bowiem, że zróżnicowanie to wynika z art. 51 § 1 pkt 3 w związku z art. 112 ustawy z dnia 20.VI.1985 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych²⁰⁰ oraz z art. 14 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 20.VI.1985 r. o prokuraturze²⁰¹. Przepisy te uzależniają przyjęcie na aplikację prokuratorską od ukończenia uniwersyteckich studiów prawniczych, zaś na aplikację sędziowską – od ukończenia wyższych studiów prawniczych.

W ocenie Rektora Europejskiej Wyższej Szkoły Prawa i Administracji ten sposób wykładni prowadzi do rezultatów niezgodnych z konstytucyjną zasadą równości, ponieważ ustawa z dnia 12.IX.1990 r. o szkolnictwie wyższym²⁰² nie używa w żadnym przepisie pojęcia: „studia uniwersyteckie”, lecz jedynie pojęcia: „studia w szkole wyższej”, wprowadzając w tym zakresie równouprawnienie szkół wyższych państwowych i niepaństwowych. Ustawa o szkolnictwie wyższym nie różnicuje też absolwentów uczelni ze względu na status uczelni, gdyż zgodnie z art. 149 ust. 1 ustawy absolwent uczelni otrzymuje taki sam dyplom ukończenia studiów – w danym przypadku dyplom magistra prawa.

RPO podzielając wątpliwości Rektora Europejskiej Wyższej Szkoły Prawa i Administracji skierował wystąpienie²⁰³ do Ministra Sprawiedliwości. Minister w odpowiedzi z 1.X.1998 r. stwierdził, że wprawdzie sformułowania przepisów są różne, to jednak słuszne wydaje się twierdzenie, że od czasu wejścia w życie ustawy z dnia 12.IX.1990 r. o szkolnictwie wyższym wymóg ukończenia uniwersyteckich studiów prawniczych należy traktować w zakresie uprawnień zawodowych jako tożsamy z ukończeniem wyższych studiów prawniczych. Minister poinformował również, że wobec zgłaszanych wątpliwości i licznych pytań powiadomi prezesów sądów oraz prokuratorów apelacyjnych i wojewódzkich o tym stanowisku.

¹⁹⁹ Pismo z kwietnia 1998 r.

²⁰⁰ Dz.U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.

²⁰¹ Dz.U. z 1994 r. Nr 19, poz. 70 ze zm.

²⁰² Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm.

²⁰³ RPO/279769/98/I z 11.VIII.1998 r.

E. Wolność zrzeszania się

Rzecznik Praw Obywatelskich skierował 10.VIII.1998 r. do Trybunału Konstytucyjnego wnioszek²⁰⁴ o stwierdzenie, że art. 70 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 30.VI.1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych²⁰⁵ zakazujący żołnierzom zawodowym tworzenia i zrzeszania się w związkach zawodowych nie jest zgodny z art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 59 ust. 1 i 4 Konstytucji RP i art. 11 ust. 2, art. 14 i art. 17 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności²⁰⁶.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik zwrócił uwagę, że konstytucyjna regulacja praw i wolności obywatelskich umożliwia wszakże określenie granic, w jakich te prawa i wolności mogą być realizowane. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji regulujący tę kwestię ustanawia jednak wymóg, by ewentualne ograniczenia były konieczne w demokratycznym państwie ze względów enumeratywnie wyliczonych w Konstytucji oraz by nie naruszały istoty wolności i praw.

Powołany przepis dopuszcza przy tym ograniczenie praw i wolności człowieka i obywatela, a nie ich całkowite pozbawienie. Skoro więc zgodnie z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji obowiązuje gwarancja nienaruszalności istoty danej wolności lub prawa, art. 70 jest sprzeczny z Konstytucją. Nie da się bowiem obronić tezy, iż całkowity zakaz tworzenia i zrzeszania się w związkach zawodowych nie narusza istoty wolności związkowej.

O sposobie rozumienia przez Konstytucję znaczenia wolności tworzenia i zrzeszania się w związkach zawodowych świadczą przepisy, w których ustawodawca konstytucyjny wyraźnie wyłączył tę wolność. W świetle norm szczególnych zakazujących zrzeszenia się w związkach zawodowych (art. 178 ust. 3, art. 195 ust. 3, art. 205 ust. 3, art. 209 ust. 3, art. 214 ust. 2) należy uznać, że ustawodawca konstytucyjny rozróżnia pojęcie „ograniczenia” od pojęcia „zakazu” określonej wolności i tam, gdzie chce wprowadzić zakaz wolności, używa określeń jednoznacznych.

Nie mogąc korzystać z wolności związkowej żołnierze zawodowi znaleźli się, w ocenie RPO, w pozycji grupy zawodowej dyskryminowanej w porównaniu z innymi służbami mundurowymi, tj. Policją, Służbą Więzienną i Strażą Graniczną. Wymienione służby mają bowiem ustawowo zapewnioną wolność zrzeszania się w związki zawo-

²⁰⁴ RPO/278500/98/I.

²⁰⁵ Dz.U. z 1997 r. Nr 10, poz. 55 ze zm.

²⁰⁶ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

dowej, choć na zasadach bardziej restrykcyjnych, niż to przewiduje powszechnie obowiązująca ustawa o związkach zawodowych (istnienie tylko jednego związku zawodowego, zakaz strajku).

W myśl art. 59 ust. 4 Konstytucji zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe. Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności – zapewniając w art. 11 prawo do swobodnego stowarzyszenia łącznie z prawem tworzenia związków zawodowych – zawiera w ust. 2 zd. 2 tego przepisu stwierdzenie, że przepis ten nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń korzystania z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej. Podobnie więc, jak art. 31 ust. 2 Konstytucji RP także ten ostatni przepis nie może być odczytywany jako podstawa do całkowitego pozbawienia praw związkowych żołnierzy zawodowych i policji.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

F. Prawa wyborcze

W okresie objętym Informacją został podjęty przez Rzecznika problem zapewnienia realizacji czynnego prawa wyborczego osobom niepełnosprawnym. Rzecznik spotkał się z zarzutem, iż usytuowanie lokali wyborczych w miejscach, do których trzeba wchodzić po schodach, uniemożliwia niejednokrotnie osobom z uszkodzeniami narządów ruchu skorzystanie z czynnego prawa wyborczego. Powoływano się zwłaszcza na przypadki, które miały miejsce w ostatnich wyborach parlamentarnych.

Rzecznik dwukrotnie (27.I.1998 r. i 11.II.1998 r.) kierował w tej sprawie wystąpienie do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej²⁰⁷ zwracając się z prośbą o zainteresowanie się tym problemem i objęcie go nadzorem. Rzecznik wyraził pogląd, że przepisy Ordynacji wyborczej do rad gmin, nakładające na komisje wyborcze wszystkich szczebli zadanie sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego dają możliwość podejmowania stosownych działań, w szczególności kwestionowania przez obwodowe komisje wyborcze przydatności lokalu do celów wyborczych²⁰⁸.

²⁰⁷ RPO/267094/98/I.

²⁰⁸ Zob. szerzej – poprzednia Informacja RPO, str. 207.

W zakresie realizacji praw wyborczych i praw do udziału w referendum Rzecznik otrzymał też skargi²⁰⁹, wskazujące, że osoby nigdzie nie zamieszkałe (bezdomne) nie mają możliwości realizowania w pełni tych praw. Na ich podstawie Rzecznik w dniu 11.VIII.1998 r. zwrócił się do Marszałka Sejmu RP z wnioskiem o rozważenie celowości zmiany ustawy z dnia 16.VII.1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawy z dnia 29.VI.1995 r. o referendum, ustawy z dnia 11.X.1991 r. o referendum gminnym, ustawy z dnia 28.V.1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP, ustawy z dnia 10.V.1991 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy z dnia 27.IX.1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w celu zapewnienia osobom nigdzie nie zamieszkałym udziału w wyborach do rad gmin, powiatów i sejmików województw, udziału w referendum gminnym oraz możliwości wyrażania swego poparcia dla zgłoszenia Sejmowi RP wniosku o poddanie określonej sprawy pod referendum, zgłoszenia lub poparcia wniosku o przeprowadzenie referendum gminnego i wyrażenia poparcia dla kandydata na Prezydenta RP oraz dla list kandydatów na posłów, senatorów i radnych do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.

Jednocześnie Rzecznik przypomniał, że 29.III.1995 r. i 27.XII.1995 r. skierował do Marszałka Sejmu RP wystąpienia, w których zwracał uwagę na potrzebę nowelizacji ustawy z dnia 27.IX.1990 r. o wyborze Prezydenta RP, która przewiduje, że w wypadku ponownego głosowania przeprowadza się je tylko na terytorium kraju. Uregulowanie takie wyklucza bowiem wyborców zamieszkałych za granicę od udziału w drugiej turze wyborów, co nie znajduje oparcia w Konstytucji.

²⁰⁹ Np. RPO/276984/98/I; RPO/277703/98/I.

4. Naruszenia prawa w stosunkach pracy

A. Rekompensaty dla sfery budżetowej

W 1998 r., podobnie jak w latach poprzednich, bardzo liczna była grupa skarg pracowników sfery budżetowej związanych z brakiem rekompensaty za okresowe niepodwyższanie ich płac.

Ustawa z dnia 6.III.1997 r. o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent²¹⁰ przewidywała nieodpłatne nabycie świadectw rekompensacyjnych przez osoby zatrudnione w sferze budżetowej, których w okresie II półrocza 1991 r. i I półrocza 1992 r. nie objęły podwyżki płac. Zmiany regulacji dotyczących rekompensat powodowały kolejne przesunięcia terminu ich wypłaty i niepewność, co do formy, w jakiej zostanie ona dokonana (pieniężna lub świadectwa rekompensacyjne). Do końca 1998 r. kwestia ta nie została rozstrzygnięta i Rzecznik – mimo licznych wystąpień w tej sprawie²¹¹ – nie otrzymał ostatecznego wyjaśnienia.

B. Praktyka przedłużania umów o pracę na czas określony

Ustawą z dnia 2.II.1996 r. nowelizującą Kodeks pracy²¹² wprowadzono regulację (art. 251), iż zawarcie kolejnej umowy o pracę na czas określony jest równoznaczne w skutkach prawnych z zawarciem umowy o pracę na czas nie określony, 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 nagminnie obchodzony, najczę-

²¹⁰ Dz.U. Nr 30, poz. 164 ze zm.

²¹¹ Zob. omówienie szczegółowe w rozdziale 6 pkt A.d.

²¹² Dz.U. Nr 24, poz. 110.

ściej przez tzw. „aneksowanie” tych samych umów. Z negatywną oceną wprowadzonej zasady zwróciło się do Rzecznika wiele osób. W sprawie tej Rzecznik występował już wcześniej do Państwowej Inspekcji Pracy, Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, a także do Ministra Sprawiedliwości²¹³. W okresie objętym Informacją Rzecznik kontynuował tę sprawę.

Rzecznik zwrócił się do Głównego Inspektora Pracy o uwzględnienie w „Programie działania Państwowej Inspekcji Pracy na 1999 r.” tego zagadnienia jak również innych, związanych z umowami na czas określony (zawieranie umów cywilnoprawnych w warunkach wskazujących na wykonywanie pracy w ramach stosunku pracy oraz rozwiązywanie z pracownikami umów o pracę i proponowanie im podjęcia działalności gospodarczej, w ramach której byłaby świadczona dotychczasowa praca).

W ocenie Rzecznika problem ten będzie wymagał ponownego rozważenia, gdyby potrzeba ingerencji ustawodawczej w omawianym zakresie ujawniła się na tle praktyki orzeczniczej sądów pracy.

C. Realizacja prawa do urlopu i dni wolnych od pracy

Rzecznik kontynuował sprawę wykorzystywania przez pracowników urlopu mierzonego w tygodniach. Z urlopu takiego korzystają – w świetle art. 108 ust. 1 ustawy z dnia 12.IX.1991 r. o szkolnictwie wyższym²¹⁴ – pracownicy naukowo-dydaktyczni i pracownicy dydaktyczni, którymi są na mocy art. 77 ust. 1 i 2 także pracownicy biblioteczni. Problem powstał w związku z wprowadzoną od 1.I.1997 r. w art. 154 § 3 Kp zasadą, że dodatkowych dni wolnych od pracy nie wlicza się do urlopu wypoczynkowego. Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej²¹⁵ 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 ujednociającą także w stosunku do pracowników, których stosunki pracy unormowane zostały przepisami szczególnymi, posiadającymi na podstawie

²¹³ RPO/248918/97/VIII z dnia 14.X.1997 r. – zob. szerzej poprzednia Informacja RPO, str. 53-54.

²¹⁴ Dz.U. Nr 54, poz. 254 ze zm.

²¹⁵ RPO/231920/97/VIII z dnia 22.VII.1997 r.

art. 5 Kp pierwszeństwo przed przepisami Kodeksu. Minister Pracy i Polityki Socjalnej podzielił pogląd Ministra Edukacji Narodowej, 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. 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 podkreślił²¹⁶, 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 tym także w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w szkolnictwie wyższym. Minister Pracy i Polityki Socjalnej poinformował, 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.

D. Problemy związane ze śmiertelnymi wypadkami pracowników w wyniku katastrof

Na tle sprawy związanej ze śmiercią polskich marynarzy wskutek zatonięcia greckiego masowca „Leros Strength”, która wydarzyła się w lutym 1997 r., Rzecznik wystąpił do Wiceprezesa NIK o poinformowanie o wynikach zapowiadanej kontroli działalności administracji rządowej w zakresie zatrudniania obywateli polskich za granicą oraz cudzoziemców w Polsce²¹⁷. Rzecznik nadal oczekuje na nadesłanie tej informacji.

Wypadek, jaki nastąpił w dniu 8.VIII.1998 r. przy budowie metra warszawskiego, w wyniku którego jeden pracownik poniósł śmierć,

²¹⁶ RPO/252351/97/VIII z 3.III.1998 r.

²¹⁷ RPO/255209/97/VIII.

a dwóch doznało urazu ciała spowodował podjęcie przez Rzecznika działań zmierzających do wyjaśnienia jego przyczyn. Rzecznik wystąpił do przedsiębiorstwa będącego wykonawcą tej inwestycji – Metro Warszawskie²¹⁸ – prosząc o podanie informacji, czy pracującym przy wykopie metra pracownikom zapewniono w maksymalnym stopniu bezpieczeństwo pracy oraz czy w dostateczny sposób zorganizowany jest system ratowania ludzi w przypadkach wypadków i katastrof, które mogą wystąpić w trakcie wykonywania prac związanych z budową metra. Metro Warszawskie poinformowało Rzecznika²¹⁹, że stosowana przy wykopie metoda tarczowa była i jest uważana za bezpieczną. W dniu wypadku prace kontrolowane były przez Okręgowy Urząd Górniczy pod kątem bezpieczeństwa; kontrola ta nie stwierdziła żadnych nieprawidłowości.

Rzecznik wystąpił także do Okręgowego Inspektora Pracy w Warszawie²²⁰ prosząc o informacje, czy zdaniem PIP pracodawca prowadzący budowę warszawskiego metra dopełnił wszelkich czynności zmierzających do maksymalnego zabezpieczenia stanowisk pracy przy wykopie i czy planowana jest kontrola tych warunków. Okręgowy Inspektor Pracy poinformował, że niezwłocznie po otrzymaniu sygnału o wypadku podjęto działania kontrolne dla zbadania jego przyczyn i okoliczności. OIP poinformował także o powołaniu przez Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego komisji dla zbadania tych okoliczności²²¹. Rzecznik wystąpił do Departamentu Interwencji Głównej Inspekcji Pracy²²² o nadesłanie raportów z badań katastrof od 1993 do 1997 r. W piśmie Rzecznik podniósł, że w razie wystąpienia katastrofy zasadniczą kwestią jest, czy powodem zaistniałej sytuacji były niemożliwe do uniknięcia okoliczności faktyczne, jak np. trudne do przewidzenia działanie siły wyższej, czy też zaniedbania pracodawców w zakresie zapewnienia pracownikom bezpieczeństwa na stanowiskach pracy. Obecnie Rzecznik oczekuje na raporty, które obejmą także 1998 r.

Rzecznik wystąpił także do Departamentu Ochrony Zdrowia Wyższego Urzędu Górniczego²²³ z prośbą o poinformowanie o wynikach prac komisji badającej omawiany wypadek. W odpowiedzi WUG²²⁴ nadesłał

²¹⁸ RPO/287197/98/VIII z 15.IX.1998 r.

²¹⁹ Pismo z dnia 17.IX.1998 r.

²²⁰ RPO/287197/98/VIII z 15.IX.1998 r.

²²¹ Pismo z dnia 6.X.1998 r.

²²² RPO/287197/98/VIII z 2.X.1998 r.

²²³ RPO/287197/98/VIII z 2.X.1998 r.

²²⁴ Pismo z dnia 17.XI.1998 r.

fragmenty sprawozdania komisji, z którego wynika, że wśród przyczyn wypadku były i takie, które powstały w wyniku działań pracodawcy i których można było uniknąć, jak np. niedostosowanie technologii drażenia tunelu do występujących pogorszonych warunków geologiczno-górnicznych, brak szczegółowych uregulowań w stosowanej instrukcji określających kolejność wykonywania wszystkich czynności, dopuszczenie do wykonywania robót w czole przodka tunelu pracowników nieodświadczonych i nie posiadających odpowiednich kwalifikacji.

E. Realizacja prawa do odszkodowania za chorobę zawodową ujawnioną po zlikwidowaniu uspołecznionego zakładu pracy

Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12.VI.1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych²²⁵ obowiązek wypłaty pracownikom uspołecznionych zakładów pracy jednorazowego odszkodowania z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu wywołanego chorobą zawodową ciąży na tych zakładach. Do Rzecznika zwrócili się osoby, u których chorobę zawodową wykryto już po ustaniu stosunku pracy i w czasie, gdy ich były zakłady pracy przestały istnieć²²⁶.

W przypadku, gdy choroba zawodowa ujawni się u pracowników nieuspołecznionych zakładów pracy, wymieniona ustawa nakłada obowiązek wypłaty odszkodowania na ZUS. Pracownicy ci otrzymują odszkodowanie także w przypadku, gdy w momencie ujawnienia się choroby zawodowej ich zakłady pracy już nie istnieją.

Chorobą zawodową jest schorzenie spowodowane wykonywaniem przez wiele lat pracy, niosącej ze sobą wzmożone niebezpieczeństwo dla zdrowia, a często i dla życia człowieka. Zdaniem Rzecznika jedyną okolicznością decydującą o otrzymaniu przez osobę nią dotkniętą odszkodowania powinien być fakt ujawnienia się choroby zawodowej. W sprawie tej – wyrażając przedstawiony pogląd – Rzecznik wystąpił do Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego²²⁷.

Pełnomocnik poinformowała Rzecznika²²⁸, że w Komisji Nadzwyczajnej Sejmu RP trwają intensywne prace nad projektem ustawy

²²⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 1983 r., Nr 30, poz. 144 ze zm.

²²⁶ Np. RPO/247425/97/VIII, RPO/264059/97/VIII, RPO/290107/98/VIII, RPO/291145/98/VIII.

²²⁷ RPO/264059/97/VIII, RPO/247425/97/VIII z 13.VII.1998 r.

²²⁸ Pismo z dnia 23.VII.1998 r.

o systemie ubezpieczeń społecznych, która umożliwi wydzielenie z funduszu ubezpieczenia społecznego – funduszu ubezpieczenia wypadkowego. Jednakże po wejściu w życie nowych rozwiązań prawnych w dalszym ciągu pozostaną niezaspokojone słuszne roszczenia osób, u których choroba zawodowa ujawniła się w czasie, gdy ich były uspołeczniony pracodawca już nie istniał, a nie został jeszcze utworzony fundusz stanowiący źródło pokrycia tych roszczeń.

W tej sytuacji Rzecznik – zważywszy że chodzi tu o byłych pracowników uspołecznionych zakładów pracy - wystąpił do Ministra Finansów²²⁹ z prośbą o rozważenie możliwości wypłacenia tym osobom omawianych odszkodowań z zasobów pieniężnych budżetu państwa. Na wystąpienie to zareagował Główny Inspektor Pracy²³⁰, który w pełni poparł działania Rzecznika. Zdaniem Ministra Finansów²³¹ sprawa wymaga rozeznania skali problemu, co pozwoli na oszacowanie w przybliżeniu wielkości niezaspokojonych roszczeń. W sprawie tej Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej wystąpiło do GUS. Rzecznik oczekuje na ostateczne rozwiązanie problemu.

F. Należności ze stosunku pracy i ich egzekucja

Do Rzecznika zwróciła się grupa pracowników cywilnych Wojska Polskiego²³² zatrudnionych w jednym z sądów wojskowych na stanowiskach sekretarzy sądowych, na które został nałożony obowiązek pełnienia po godzinach pracy tzw. dyżurów aresztowych.

Do kwietnia 1998 r. za czas pełnienia takich dyżurów pracownicy otrzymywali dodatek służbowy określony w przepisach szczególnych obowiązujących w resorcie obrony narodowej²³³. Zmiana tych przepisów²³⁴ spowodowała od 1.IV.1998 r. wstrzymanie wypłacania dodatków, jednakże wymóg pełnienia dyżurów był nadal egzekwowany.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika w tej sprawie Dyrektor Departamentu Ekonomicznego MON poinformował²³⁵, że uwzględnia-

²²⁹ RPO/264059/97/VIII z dnia 13.VII.1998 r.

²³⁰ Pismo z dnia 29.VII.1998 r.

²³¹ Pismo z dnia 24.IX.1998 r.

²³² RPO/279933/98/VIII.

²³³ Zał. Nr 2 do zarządzenia Nr 20 Ministra Obrony Narodowej z dnia 16.VI.1995 r. w sprawie szczegółowych zasad przyznawania dodatku służbowego pracownikom zatrudnionym w Ministerstwie Obrony Narodowej.

²³⁴ Dokonana rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13.IV.1998 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów administracji rządowej i innych jednostek – Dz.U. Nr 49, poz. 306.

²³⁵ Pismo z dnia 7.X.1998 r.

jąc słuszość roszczeń pracowników sądowych, obciążonych dodatkowymi obowiązkami służbowymi, z posiadanej rezerwy przydzielili określone środki finansowe dla sądów wojskowych na wypłaty zwiększonego dodatku specjalnego.

W okresie objętym Informacją wpłynęło wiele skarg dotyczących trudności w uzyskaniu należności ze stosunku pracy zasądzonych prawomocnymi wyrokami. Problem ten nadal występuje mimo zmiany przepisów zmierzającej do usprawnienia egzekucji świadczeń pieniężnych²³⁶. Wiele osób w dalszym ciągu skarży się na funkcjonowanie syndyków masy upadłości.

Przyczyną niezaspokojenia wierzytelności w wielu przypadkach jest brak majątku dłużnika, z którego egzekucja mogłaby być prowadzona lub brak stosownych działań wierzyciela zmierzających do uwzględnienia jego wierzytelności w planie podziału masy upadłości.

Wystąpienia Rzecznika do prezesów sądów bądź kierowników urzędów skarbowych sprawujących nadzór nad postępowaniem egzekucyjnym prowadzonym przez komorników przyspieszyły niejednokrotnie zaspokojenie roszczeń wierzycieli, a niekiedy doprowadziły do zwrotu wierzycielowi niesłusznie pobranych przez komorników opłat komorniczych²³⁷.

W okresie sprawozdawczym występowały także skargi na przewlekłość postępowania sądowego. Z informacji nadsyłanych do RPO przez prezesów sądów, których skargi dotyczyły, wynikało, że w wielu przypadkach przewlekłość spowodowana była przez samych skarżących, którzy swoją biernością przedłużali toczące się postępowanie lub wnosili sprawy, których rozstrzygnięcie wymagało wydania wyroku w innych sprawach toczących się z ich powództwa przeciwko temu samemu pracodawcy. W innych przypadkach prezesi sądów po interwencji Rzecznika informowali o wyznaczeniu terminu rozprawy, co wskazywałoby, że w pewnym stopniu skargi na przewlekłość postępowania były uzasadnione, a podjęte przez Rzecznika działania przyniosło pożądany skutek.

²³⁶ Ustawa z dnia 29.VIII.1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji – Dz.U. Nr 133, poz. 884.

²³⁷ Np. sprawa RPO/283230/98/VIII.

G. Świadczenia z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych

W okresie objętym informacją wpłynęło wiele skarg od emerytów i rencistów, którzy czują się pokrzywdzeni pomijaniem ich przez byłych pracodawców przy rozdziale świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych. Rzecznik podejmuje w takich przypadkach interwencje²³⁸ zmierzające do wyjaśnienia sprawy wskazując, że działania takie pozostają w sprzeczności z przepisami art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 4.III.1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych²³⁹. Interwencje te są skuteczne.

Tak np. do Rzecznika zwróciła się Józefa S. o wyjaśnienie sprawy niesłusznego pozbawienia jej przez pracodawcę świadczeń z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych. Z listu wynikało, że regulamin Funduszu obowiązujący u pracodawcy uzależnia prawo do świadczeń z tego Funduszu od jednorocznego stażu pracy, co było powodem pozbawienia zainteresowaną świadczenia. Mając na uwadze, iż zapis taki nie znajduje umocowania w przepisach ustawy Rzecznik zwrócił się do Prezydenta Miasta J. o wydanie polecenia zbadania sprawy. W odpowiedzi z maja 1998 r. Prezydent Miasta J. nie podzielił argumentacji Rzecznika w podstawowej kwestii, prezentując stanowisko, iż ustawa nie zabrania wyraźnie umieszczenia w regulaminach ZFŚS ograniczenia prawa do korzystania ze świadczeń z funduszu od spełnienia warunku, jakim jest jednoroczny staż pracy. Uznając iż stanowisko takie i zapisy regulaminu pozostają w sprzeczności z przepisami ustawy, Rzecznik wystąpił do Okręgowego Inspektora Pracy w B. z prośbą o zbadanie sprawy i podjęcie stosownych czynności. W odpowiedzi z czerwca 1998 r. Okręgowy Inspektor Pracy w B. powiadomił Rzecznika, iż skierował wystąpienie do dyrektora szkoły w J. o zmianę regulaminu funduszu świadczeń socjalnych w części dotyczącej przyznawania świadczeń wyłącznie pracownikom zatrudnionym w pełnym wymiarze czasu pracy oraz po przepracowaniu 1 roku i zobowiązał dyrektora do zawiadomienia Inspektoratu o realizacji zaleceń. Jednocześnie poinformował Rzecznika, iż do organów prowadzących szkoły na terenie działania OIP skierowano pismo dotyczące wyeliminowania z regulaminów ZFŚS w placówkach oświatowych zapisów sprzecznych z art. 8 przedmiotowej ustawy.

²³⁸ Np. sprawa RPO/265889/98/VIII.

²³⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 1996 r. Nr 70, poz. 335.

H. Dyskryminacja w stosunkach pracowniczych

Przykładem dyskryminujących praktyk pracodawcy jest skarga Kazimierza G.²⁴⁰ na treść ogłoszenia zamieszczonego w „Służbie Zdrowia” przez ZUS, w którym ograniczono wiek poszukiwanych kandydatów na stanowisko lekarzy-orzeczników do 50 lat.

Rzecznik uznał, że zamieszczenie ogłoszenia w prasie, w treści którego ograniczono wiek poszukiwanego kandydata jest niezgodne z prawem i wystąpił do Dyrektora Generalnego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie. W wystąpieniu²⁴¹ Rzecznik wskazał na wprowadzone przez Kodeks pracy w art. 11² i 11³ dwie zasady mające rangę podstawowych zasad prawa pracy: zasadę równego traktowania: równe prawa z tytułu równego wypełniania tych samych obowiązków i zasadę niedyskryminacji: ze względu na płeć, wiek, rasę, narodowość, przekonania polityczne, religijne itp. Zgodnie z tymi zasadami do wszystkich pracowników należy stosować jednakowe kryteria uprawnień pracowniczych związanych wyłącznie z pracą. Pracodawca (także przyszły pracodawca) nie może stosować jakichkolwiek ograniczeń czy przywilejów nie związanych z pracą. Rzecznik wskazał, że także ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z dnia 14.XII.1994 r., określając w art. 12 zasady prowadzenia pośrednictwa pracy, w punkcie 3 mówi o zasadzie równości oznaczającej obowiązek rejonowych urzędów pracy udzielania wszystkim poszukującym pracy pomocy w znalezieniu zatrudnienia, bez względu na ich narodowość, przynależność do organizacji politycznych, społecznych, płeć, wyznanie i inne okoliczności.

W odpowiedzi Dyrektor Generalny²⁴² uznał słuszność przedstawionych argumentów dotyczących stosowania zasad równego traktowania i zasady niedyskryminacji w stosunkach pracy. Z treści pisma wynika, że w przedmiotowej sprawie ogłoszenia prasowego zostało przeprowadzone postępowanie wyjaśniające, a I Oddział ZUS w Warszawie został poinformowany o nieprawidłowościach w redakcji tekstu ogłoszenia. Ponadto o treści pisma Biura Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącego interpretacji przepisów art. 112, art. 113 Kp oraz konieczności ustalania kryteriów, które nie mogą nosić znamion dyskryminacji zostały poinformowane wszystkie oddziały ZUS.

²⁴⁰ RPO/270297/98/VIII.

²⁴¹ Pismo z dnia 20.II.1998 r.

²⁴² Pismo z dnia 12.V.1998 r.

I. Prawo do dodatku za pracę w trudnych warunkach nauczycieli zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych

Do Rzecznika Praw Obywatelskich występują ze skargami nauczyciele zatrudnieni w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, którzy w okresie od 1.IV.1993 r. do 31.III.1997 r. pozbawieni zostali dodatku do wynagrodzenia zasadniczego za pracę w trudnych warunkach. Dochodzili oni prawa do wskazanego dodatku na drodze sądowej, jednakże roszczenia w tym zakresie były przeważnie oddalane przez sądy pracy, które powoływały się m.in. na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 7.I.1998 r.²⁴³ w tej kwestii. Z kolei w uchwale z dnia 24.IX.1998 r.²⁴⁴, będącej odpowiedzią na pytanie prawne, Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów zajął stanowisko, iż „Nauczycielowi zatrudnionemu w poradni psychologiczno-pedagogicznej przysługiwał w okresie od 1.IV.1993 r. do 31.III.1997 r. dodatek do wynagrodzenia za pracę w trudnych warunkach określony w art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 26.I.1982 r. Karta Nauczyciela²⁴⁵”. Zważywszy na brak możliwości występowania nauczycieli do sądów pracy z wnioskami o wznowienie postępowań w sprawach, w których zapadły orzeczenia oddalające powództwa oraz mając na względzie nauczycieli, którzy dotychczas nie występowali na drogę sądową, Rzecznik Praw Obywatelskich, biorąc pod uwagę rozstrzygnięcie zawarte w cytowanej uchwale Sądu Najwyższego zamierza wystąpić do Ministerstwa Edukacji Narodowej z prośbą o informację, jakie działania będą podjęte dla rozwiązania tego problemu.

J. Mianowanie do służby cywilnej

Do Rzecznika zwrócili się pracownicy jednego z ministerstw, którzy w wyniku postępowania kwalifikacyjnego przeprowadzonego zgodnie z procedurą przewidzianą w ustawie z dnia 5.VII.1996 r. o służbie cywilnej²⁴⁶ stali się kandydatami do tej służby z oznaczoną kategorią urzędniczą.

Wprawdzie przepisy cytowanej ustawy nie określają terminu, w jakim osoba, która pomyślnie przeszła postępowanie kwalifikacyjne ma

²⁴³ Sygn. akt III ZP 47/97.

²⁴⁴ Sygn. akt III ZP 6/98.

²⁴⁵ Dz.U. Nr 3, poz. 19 ze zm.

²⁴⁶ Dz.U. Nr 89, poz. 402 ze zm.

otrzymać akt mianowania do służby cywilnej, to jednak zdaniem RPO, trudno jest zrozumieć okres zwłoki w dokonaniu tej czynności trwający od września 1997 r.²⁴⁷ Rzecznik w wystąpieniu do Szefa Służby Cywilnej – zakładając, że w stosunku do skarżących się nie zachodzą indywidualne przesłanki uzasadniające ewentualną odmową wydania aktu nominacji – prosił o podanie przyczyn wstrzymania nominacji na stanowiska urzędników służby cywilnej²⁴⁸.

Szef Służby Cywilnej poinformował, że „w koncepcji przyjętej w obecnie obowiązującej ustawie ustawodawca świadomie oddzielił moment uzyskania pozytywnego wyniku postępowania kwalifikacyjnego od momentu nawiązania stosunku mianowania do służby cywilnej, warunkując je wzajemnie o tyle tylko, iż bez pomyślnego przejścia postępowania kwalifikacyjnego, nie można uzyskać mianowania do kategorii urzędniczej w służbie cywilnej. Samo natomiast pomyślne przejście postępowania kwalifikacyjnego nie tworzy po stronie osoby, która przeszła postępowanie, żadnego roszczenia, a jedynie potencjalne uprawnienie, które może być zrealizowane w sytuacji, w której o mianowanie danej osoby do służby cywilnej wystąpi właściwy dyrektor generalny urzędu”.

K. Wynagrodzenie pracowników administracji sądów

Do Rzecznika wystąpiło ponad 1000 pracowników administracji sądów w sprawie bardzo – ich zdaniem – niskich zarobków i rażącej dysproporcji w wysokości wynagrodzeń w porównaniu do sędziów, prokuratorów i pracowników administracji publicznej. W ich ocenie przyjęty system jest nieodpowiedni do warunków pracy oraz rażąco niesprawiedliwy, co powoduje nadmierną fluktuację pracowników. Pomimo świadomości braku możliwości uciekania się przez tę grupę zawodową do ostatecznej formy protestu, jaką jest strajk, desperacja pracowników spowodowała, że nie wykluczali oni możliwości naruszenia w tym zakresie przepisów i rozpoczęcia akcji demonstracyjnych oraz strajkowych. W ocenie Rzecznika – do którego zadań należy reagowanie na naruszenie prawa do ochrony sądowej – warunkiem efektywnej realizacji tego prawa (bez przewlekania postępowań sądowych) jest stworzenie właściwego zaplecza pracy sędziów w postaci wysokokwalifikowanych pracowników administracyjnych sądów.

²⁴⁷ Zob. szerzej – poprzednia Informacja RPO, str. 63–64.

²⁴⁸ RPO/274880/98/VIII z dnia 6.V.1998 r.

W sprawie tej Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości²⁴⁹, który w odpowiedzi poinformował Rzecznika o prowadzonych pracach legislacyjnych nad projektem ustawy „O służbie wymiaru sprawiedliwości”. Efektem tych prac jest przyjęty przez rząd i przedłożony Sejmowi projekt ustawy o pracownikach sądów i prokuratury regulujący m.in. kwestię zarobków omawianej grupy pracowników²⁵⁰.

L. Zmiana podziału administracyjnego kraju a stosunki pracy pracowników administracji publicznej

W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 13.X.1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną²⁵¹ zaczęły napływać do Rzecznika Praw Obywatelskich pisma zarówno od pracowników urzędów państwowych²⁵², jak i organizacji związkowych²⁵³, w których podkreśla się przyjęcie przez ustawodawcę rozwiązań prawnych kolidujących z przepisami Konstytucji RP. Najczęściej krytykowany jest art. 58 ust. 1 tej ustawy, przewidujący wygaśnięcie stosunku pracy z urzędnikami mianowanymi, dla których obowiązująca ustawa z dnia 16.IX.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych²⁵⁴ przewiduje instytucję wypowiedzenia stosunku pracy w razie likwidacji urzędu lub jego reorganizacji. Wygasanie stosunków pracy – jak podnoszą związki zawodowe – pozbawia organizacje związkowe możliwości obrony pracowników przed nieuzasadnionym wypowiedzeniem, a zatem ogranicza ustawowe kompetencje związków.

W nadchodzących pismach od pracowników administracji publicznej podnoszone jest, że przyjęty w ustawie z dnia 13.X.1998 r., zakres i poziom świadczeń związanych z utratą pracy - w porównaniu do świadczeń przysługujących innym grupom zawodowym objętym także restrukturyzacją powiązaną ze zwolnieniami grupowymi - jest zdecydowanie niekorzystny, co pojmowane jest jako dyskryminacja tej grupy zawodowej.

W sprawie tej Rzecznik zamierza podjąć stosowane działania.

²⁴⁹ RPO/268283/98/VIII z dnia 12.III.1998 r.

²⁵⁰ Pismo z dnia 6.XI.1998 r.

²⁵¹ Dz.U. Nr 133, poz. 872.

²⁵² Np. RPO/290407/98/VIII, RPO/294191/98/VIII, RPO/295785/99/VIII.

²⁵³ Np. RPO/292999/98/VIII, RPO/293523/98/VIII.

²⁵⁴ Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.

Ł. Wynagrodzenie nauczycieli

W związku z niepokojem w środowisku nauczycieli spowodowanym niskim poziomem wynagrodzeń oraz przekazywanymi w mediach informacjami o wstąpieniu OPZZ w dniu 20.II.1998 r. w spór zbiorowy z rządem, Rzecznik – dla zbadania, czy w sprawie nie zachodzi naruszenia prawa – wystąpił²⁵⁵ do Zarządu Głównego ZNP z prośbą o informacje o przebiegu sporu.

Prezes ZG ZNP poinformował²⁵⁶, iż powodem wstąpienia OPZZ w spór zbiorowy był poziom płac w sferze budżetowej, a także zaniżenie dla oświaty wskaźnika waloryzacji przyjętego w budżecie na 1998 r. o kilka punktów procentowych. Nauczyciele są grupą zawodową bardzo źle wynagradzaną. Dlatego też wszelkie nieprawidłowości pojawiające się w toku negocjacji poziomu wzrostu wynagrodzeń wywołują ostre reakcje środowiska nauczycielskiego. Bezpośrednim powodem podjęcia akcji protestacyjnej przez ZNP i wyjścia na ulice nauczycieli w marcu 1998 r. było przyjęcie przez MEN w miejsce podwyżki przekraczającej inflację o 2% – podwyżki przekraczającej inflację o 1,7%. Nadto ZG ZNP postawił szereg zarzutów Ministrowi Edukacji Narodowej: lekceważenie potrzeb i opinii środowiska oświatowego, zagrożenie statusu zawodowego nauczycieli poprzez dążenie do zmian w ustawodawstwie oświatowym, niedostateczne środki na finansowanie oświaty rządowej i samorządowej oraz uchwalił wotum nieufności wobec Ministra Edukacji Narodowej zobowiązując posłów związkowych do podjęcia inicjatywy poselskiej o odwołanie Ministra z zajmowanego stanowiska.

²⁵⁵ RPO/274166/98/VIII z dnia 9.IV.1998 r.

²⁵⁶ Pismo z dnia 17.IV.1998 r.

5. Naruszenia swobody działalności gospodarczej i możliwości wykonywania zawodu

A. Uprawnienie do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych

W dniu 14.VIII.1997 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego²⁵⁷ o stwierdzenie, że § 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 usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych²⁵⁸, wykraczają poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 81 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 29.IX.1994 r. o rachunkowości²⁵⁹. Odnosząc się do zarzutów dotyczących przepisów określających organizację, zasady i tryb działania Komisji Egzaminacyjnej Minister Finansów przyznał, że w ustawie o rachunkowości brak było przepisu upoważniającego Ministra Finansów do określenia zaskarżonym rozporządzeniem tej materii. Uznał jednak, że upoważnienie takie wynika z upoważnienia do określenia zespołu warunków, które spełnić musi osoba uprawniona do prowadzenia ksiąg. W ocenie Ministra Finansów podstawę do powołania Komisji Egzaminacyjnej, jako organu pomocniczego Ministra, stanowi także § 3 Statutu Ministerstwa Finansów, stanowiącego załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24.XII.1996 r.²⁶⁰ oraz § 21 pkt 11 zarządzenia Nr 12 Ministra Finansów z dnia 14.III.1997 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Finansów.

Mimo to w przedstawionym stanowisku Minister Finansów zasygnalizował gotowość podjęcia działań zmierzających do stosownej nowelizacji ustawy o rachunkowości.

²⁵⁷ RPO/246615/97/VI.

²⁵⁸ Dz.U. Nr 140, poz. 790 ze zm.

²⁵⁹ Dz.U. Nr 121, poz. 591 ze zm.

²⁶⁰ Dz.U. Nr 157, poz. 797 ze zm.

Ustawa z dnia 19.II.1998 r. o zmianie ustawy o rachunkowości²⁶¹ dodała w art. 81 ust. 4a przepis upoważniający do ustalenia organizacji i trybu działania Komisji Egzaminacyjnej powoływanej przez Ministra Finansów dla sprawdzenia kwalifikacji osób, o których mowa w pkt 4 oraz wzoru świadectwa stwierdzającego ich kwalifikacje i wymagania. Obecnie jednym z ustawowych wymogów związanych z usługowym prowadzeniem ksiąg rachunkowych jest uzyskanie świadectwa potwierdzającego kwalifikacje i spełnienie innych wymagań uprawniających do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych, o których mowa w art. 11 ust. 3 ustawy. Powołane przepisy upoważniają Ministra Finansów do określenia rozporządzeniem procedury sprawdzania kwalifikacji i innych wymogów osób usługowo prowadzących księgi rachunkowe przez powołaną w tym celu Komisję Egzaminacyjną.

W oparciu o zmienione upoważnienie ustawowe Minister Finansów wydał rozporządzenie z dnia 20.VIII.1998 r. w sprawie kwalifikacji i innych wymagań, których spełnienie uprawnia do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych, organizacji i trybu działania Komisji Egzaminacyjnej powołanej dla sprawdzenia tych kwalifikacji oraz wzoru świadectwa stwierdzającego te kwalifikacje i wymagania²⁶². Rozporządzenie to weszło w życie z dniem 2.IX.1998 r.

Rzecznik nie oponował w tej sytuacji co do wniosku o umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Postanowieniem z dnia 15.IX.1998 r. Trybunał Konstytucyjny postępowanie umorzył²⁶³.

B. Prowadzenie prywatnych domów opieki

Jedną z form prowadzenia działalności gospodarczej stało się prowadzenie prywatnych domów opieki przyjmujących pensjonariuszy za odpowiednią opłatą. Otrzymywane przez Rzecznika sygnały wskazywały, że w niektórych takich domach opieki pensjonariusze wegetują w niedopuszczalnych warunkach. Jednocześnie Rzecznik ustalił, że nad prywatnymi domami opieki nie była sprawowana kontrola sanitarna lub inna z ramienia służby zdrowia.

Wystąpieniem generalnym Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej²⁶⁴ o rozważenie celowości i możliwości zbada-

²⁶¹ Dz.U. Nr 60, poz. 382.

²⁶² Dz.U. Nr 114, poz. 734.

²⁶³ Dz.U. Nr 102, poz. 643.

²⁶⁴ RPO/262700/97/VI z 13.II.1998 r.

nia, poprzez służby Głównego Inspektora Sanitarnego, warunków w jakich prowadzone są prywatne domy opieki w których odpłatnie umieszczane są osoby w podeszłym wieku często także chore.

W dniu 30.III.1998 r. Rzecznik otrzymał ocenę stanu sanitarno-technicznego prywatnych domów opieki, zaś w dniu 29.V.1998 r. – informację, iż do Państwowych Wojewódzkich Inspektorów Sanitarnych Główny Inspektor Sanitarny skierował polecenie podjęcia konsekwentnych działań, mających na celu poprawę sytuacji i zwrócenie uwagi na warunki bytowania pensjonariuszy we wszystkich domach opieki.

C. Wykonywanie zawodu agenta celnego

Po wejściu w życie z dniem 1.I.1998 r. ustawy z dnia 9.I.1997 r. – Kodeks celny²⁶⁵ do Rzecznika Praw Obywatelskich zaczęły masowo napływać skargi dotyczące uregulowań zawartych w art. 292 § 1 Kodeksu celnego, stanowiącego, że osoby, które na podstawie przepisów dotychczasowych uzyskały uprawnienia do wykonywania czynności agenta celnego, obowiązane są w okresie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zdać egzamin uzupełniający w zakresie niezbędnym do prawidłowego stosowania przepisów prawa celnego. W skargach tych zainteresowani podnosili, iż przepis art. 292 Kodeksu celnego oraz wydane na podstawie art. 261 pkt 2 Kodeksu, zawierającego delegację dla Ministra Finansów, przepisy określające tryb przeprowadzenia egzaminu kwalifikacyjnego dla osób ubiegających się o uprawnienie wykonywania czynności agenta celnego naruszają zasadę zaufania obywateli do państwa. Zdaniem skarżących się, nawet szeroko pojęta zmiana prawa w żadnym razie nie uzasadnia konieczności zdawania przez agenta celnego powtórnego egzaminu. Pod rządami poprzednich przepisów osoby, które zdały egzamin, otrzymywały zaświadczenie o złożeniu egzaminu ze znajomości zagadnień celnych. Dokument ten nie zawierał żadnych postanowień o jego czasowym charakterze.

W ocenie Rzecznika, zmiana obowiązującego prawa nie może powodować zakwestionowania uzyskanych uprawnień zawodowych. Ponadto, zgodnie z art. 257 § 1 pkt 4 Kodeksu, na listę agentów celnych może zostać wpisana osoba fizyczna posiadająca co najmniej średnie wykształcenie. Uprzednio obowiązująca ustawa z dnia 28.XII.1989 r. – Prawo celne, nie wymagała od agenta celnego posia-

²⁶⁵ Dz.U. Nr 23, poz. 117.

dania takiego wykształcenia. W skargach sformułowany został też zarzut naruszenia praw niewadliwie nabytych przez osoby wykonujące dotychczas czynności agenta celnego.

W sprawie tej Rzecznik wystąpił w dniu 13.V.1998 r. do Prezesa Głównego Urzędu Ceł²⁶⁶. W odpowiedzi²⁶⁷ Prezes GUC podzielił pogląd, iż wejście w życie Kodeksu celnego nie może przekreślić wcześniej nabytych uprawnień zawodowych – stwierdzając jednocześnie, iż wystąpił z odpowiednim projektem nowelizacji Kodeksu celnego do Ministra Finansów. Podzielił również pogląd, iż ustanowiony dla agentów celnych wymóg posiadania co najmniej średniego wykształcenia może być stosowany tylko wobec starających się o uprawnienia agenta celnego po wejściu w życie Kodeksu celnego. Natomiast posiadanie średniego wykształcenia nie może być warunkiem dalszego wykonywania zawodu przez osoby, które uprawnienia agenta celnego nabyły pod rządami uprzednio obowiązujących przepisów.

To stanowisko Prezesa GUC, który nie podjął działań mających na celu wprowadzenie ponownych egzaminów kwalifikacyjnych dla agentów celnych spowodowało, iż Rzecznik nie zaskarżył – jak dotąd – kwestionowanej regulacji.

D. Ograniczenia wynikające z prawa o ruchu drogowym

Z dniem 1.I.1998 r. weszła w życie ustawa z dnia 20.VI.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym²⁶⁸. Począwszy od 1998 r. znacznie wzrósł wpływ do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich skarg i wniosków osób fizycznych i organizacji zrzeszających kierowców pojazdów mechanicznych poruszających się po drogach publicznych.

Wiele z nich pozwala na stwierdzenie, że ustawa zawiera uregulowania budzące uzasadnione wątpliwości co do ich zasadności. Do takich należy zaliczyć zakaz rejestracji pojazdów złożonych poza wytwórnią (art. 75 ust. 3). Liczne pisma posiadaczy takich pojazdów oraz wystąpienie RPO²⁶⁹ skierowane do Departamentu Ruchu Drogowego Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej przyczyniły się niewątpliwie do przyjęcia zasady, w rozporządzeniu wykonawczym Ministra, że przepis dotyczy wyłącznie pojazdów rejestrowanych po raz pierwszy.

²⁶⁶ RPO/259079/97/VI.

²⁶⁷ Z dnia 9.VI.1998 r.

²⁶⁸ Dz.U. Nr 98, poz. 602.

²⁶⁹ RPO/265113/98/VI.

W wyniku analizy skarg dotyczących uregulowań wnikających z Prawa o ruchu drogowym ustalono, że nowe przepisy powodują naruszenie praw nabytych dotychczasowych instruktorów i wykładowców, którzy uzyskali w poprzednich latach uprawnienia do szkolenia kandydatów na kierowców. Z tych względów Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej²⁷⁰ o rozważenie zasadności przyjętych rozwiązań. W myśl uprzednio obowiązujących przepisów wykładowcą lub instruktorem na kursach dla osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdem silnikowym mogła być osoba, która m.in. ukończyła kurs kwalifikacyjny według programu ustalonego przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w jednostkach upoważnionych przez wojewodę. Osoby pełniące czynności instruktorów i wykładowców kończyły w poprzednich latach kurs zaliczany złożeniem egzaminu, nabywając określone uprawnienia. Obecnie obowiązujący przepis warunkuje nabycie stosownych uprawnień do dalszego wykonywania czynności instruktorów od ponownego złożenia egzaminu, z tym, że egzamin ma być złożony przed komisją powołaną przez wojewodę (uprzednio – przed komisją jednostki prowadzącej szkolenie).

W wyniku wystąpienia uzyskano wyjaśnienia, że przesunięcie na 1999 r. wejścia w życie wymogów określających kwalifikacje wykładowców i instruktorów powoduje przesunięcie na 1999 r. terminu dodatkowego egzaminu dotychczasowych wykładowców i instruktorów. Dodatkowe egzaminy w 1998 r. nie odbyły się, a dotychczasowi instruktorzy i wykładowcy pełnią nadal swe czynności.

We wskazanym wystąpieniu Rzecznik zwrócił również uwagę na pozbawienie uprawnień do pełnienia funkcji instruktorów i wykładowców osób, które nie posiadając wykształcenia średniego nabyły w czasie obowiązywania poprzedniego stanu prawnego uprawnienia do pełnienia tych czynności z mocy § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Komunikacji i Spraw Wewnętrznych z dnia 19.X.1983 r.²⁷¹ Dotyczy to osób, które w dniu wejścia w życie tego rozporządzenia ukończyły 45 lat życia i wykonywały czynności wykładowcy lub instruktora na podstawie uprzednio obowiązujących zasad. Obecnie osoby te ukończyły 60 lat życia i pełnią swe czynności ponad 25 lat.

Zdaniem RPO wynikające ze skarg instruktorów i wykładowców zarzuty, iż objęte wystąpieniem przepisy naruszają zasady zaufania obywatela do państwa, są zasadne. Pozbawienie nabytych niewadli-

²⁷⁰ RPO/262956/97/VI z dnia 21.I.1998 r.

²⁷¹ Dz.U. Nr 59, poz. 269.

wie uprawnień nastąpić powinno jedynie w wyjątkowych wypadkach uzasadnionych szczególnym interesem państwa. Uzależnienie dalszego pełnienia czynności przez instruktorów i wykładowców od złożenia dodatkowego egzaminu oraz pozbawienie prawa do wykonywania tych czynności przez niewielką stosunkowo grupę osób nie posiadającą wprawdzie średniego wykształcenia, ale legitymującą się wieloletnim doświadczeniem, nie daje się uzasadnić takim interesem.

Art. 79 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym w sposób enumeratywny określił przypadki umożliwiające wyrejestrowanie pojazdu. Przepis ten ustanowił zasadę, że samo nieeksploatowanie pojazdu nie daje podstawy do jego wyrejestrowania. W konsekwencji nieeksploatowanie pojazdu nie zwalnia od obowiązku płacenia podatku od środków transportowych, jeżeli jest to pojazd podlegający takiemu opodatkowaniu oraz nie zwalnia od zapłacenia składki ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej. Przepis stanowi, że pojazd podlega wyrejestrowaniu jedynie w przypadku kradzieży lub wywozu za granicę, a nie zbyty podlega wyrejestrowaniu tylko wówczas, gdy dojdzie do zniszczenia pojazdu (kasacji) i jeżeli jego właściciel przedstawił zaświadczenie o przekazaniu pojazdu do składnicy złomu wyznaczonej przez wojewodę. Uznając tego rodzaju konstrukcję prawną za naruszającą prawo do własności Rzecznik Praw Obywatelskich złożył w dniu 30.III.1998 r. wniosek do Trybunału Konstytucyjnego²⁷² o stwierdzenie, że przepis art. 79 ust. 1 pkt 1 Prawa o ruchu drogowym narusza art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji RP. We wniosku skierowanym do Trybunału RPO wskazał, iż pojazd mechaniczny jest chroniony prawem własności oraz że istotą tego prawa jest w myśl art. 140 Kc uprawnienie do korzystania z rzeczy oraz do rozporządzania nią. Uprawnienie to podobnie określa art. 1 Protokołu pierwszego do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności stanowiąc, że każda osoba ma prawo do niezakłóconego korzystania ze swego mienia. Tak rozumiane prawo własności podlega w myśl art. 64 ust. 2 Konstytucji RP ochronie prawnej równej dla wszystkich. Uzależnienie wyrejestrowania pojazdu z administracyjnej ewidencji pojazdów od dokonania fizycznego zniszczenia potwierdzonego zaświadczeniem o przekazaniu pojazdu do składnicy złomu wyznaczonej przez wojewodę (co w istocie nie musi oznaczać fizycznej kasacji pojazdu) – stanowi w ocenie RPO naruszenie prawa własności gwarantowanego Konstytucją RP.

Termin rozpoznania wniosku RPO nie został jeszcze wyznaczony.

²⁷² RPO/268621/98/VI.

E. Ograniczenia w wykonywaniu drogowego przewozu osób

Z dniem 1.I.1998 r. weszła w życie ustawa z dnia 29.VIII.1997 r. o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób²⁷³. Ustawa określiła nowe warunki wykonywania krajowego zarobkowego przewozu osób pojazdami samochodowymi, zarejestrowanymi w kraju. W związku z nowymi uregulowaniami, dotyczącymi przewozu pojazdami samochodowymi nie będącymi taksówkami, wykonującymi przewozy regularne i nieregularne oraz przewozu taksówkami, do Biura RPO wpłynęło ponad 200 skarg i wniosków skierowanych przez osoby fizyczne i organizacje przewoźników o wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego.

Skargi dotyczyły przede wszystkim wykonywania zarobkowego przewozu osób pojazdami samochodowymi będącymi taksówkami, a w szczególności ograniczeń wprowadzanych w zakresie tego przewozu, a także ograniczeń dotyczących właścicieli przedsiębiorstw i kierowców wykonujących przewóz pojazdami nie będącymi taksówkami.

Niektóre ze zgłoszonych do RPO skarg zostały przedłożone do wykorzystania Przewodniczącemu Komisji Transportu i Łączności Sejmu III Kadencji²⁷⁴. Dotyczyły one obowiązku uzyskiwania zezwoleń na wykonywanie przewozu zarobkowego pojazdami nie będącymi taksówkami na różnego rodzaju uroczystości rodzinne, sąsiedzkie itp., ograniczenia udzielania zezwoleń na przewóz pojazdami nie będącymi taksówkami tylko do przedsiębiorstw, w których jeden z właścicieli posiada wykształcenie wyższe albo sprawował funkcję kierowniczą w przedsiębiorstwie lub spółce zajmującej się działalnością transportową, bądź posiada udokumentowaną praktykę w zakresie przewozu osób, co ogranicza powstawanie małych przedsiębiorstw, braku określenia zasad załatwiania wniosków i udzielania zezwoleń przy znacznej konkurencji, udzielania zezwoleń na przewóz pojazdami nie będącymi taksówkami oraz przewóz taksówkami jedynie tym przedsiębiorstwom, których właściciel bądź członkowie zarządu i kierowcy nie byli karani za przestępstwa karne skarbowe i przeciwko mieniu i dokumentom, ograniczenia dokonywania przewozu taksówkami do obszaru gminy lub gmin sąsiadujących i tylko po uprzednim zawarciu przez nie porozumienia, co narusza prawo wyboru przewoźnika przez

²⁷³ Dz.U. Nr 141, poz. 942 ze zm.

²⁷⁴ RPO/259797/97/VI.

klienta, ograniczenie udzielania zezwolenia na przewozy taksówkami do osób nie pozostających w stosunku pracy w pełnym wymiarze czasu, co nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa pracy.

Część zastrzeżeń przewoźników przedstawionych w skargach stała się nieaktualna w wyniku zmian wprowadzonych art. 143 ustawy z dnia 24.VII.1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa²⁷⁵. W szczególności wprowadzone tą ustawą zmiany w zakresie udzielania zezwoleń na przewóz osób taksówkami umożliwią przewóz również poza obszarem, w którym taksówka została zarejestrowana. Pozostałe jednak nadal wywołują powszechną dezaprobatę.

Wobec braku reakcji Komisji Sejmowej Rzecznik był zmuszony do podjęcia działań przed Trybunałem Konstytucyjnym. I tak przepisy ustawy z dnia 29.VIII.1997 r. ustalające negatywne okoliczności, których istnienie po stronie przewoźników i kierowców uniemożliwiają uzyskanie zezwolenia na przewóz osób uzasadniły wniesienie skargi do Trybunału Konstytucyjnego²⁷⁶ o stwierdzenie naruszenia Konstytucji RP.

Przepisy art. 11 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 oraz art. ustawy określają negatywne okoliczności, których zaistnienie po stronie właściciela przedsiębiorstwa przewozowego, członka zarządu w przypadku osoby prawnej oraz kierowców w nich zatrudnionych uniemożliwiają wydanie zezwolenia na zarobkowy przewóz osób. Okoliczności takie zachodzą – wedle ustawy – jeżeli osoby te były uprzednio karane za przestępstwa skarbowe, przeciwko bezpieczeństwu w ruchu lądowym, przeciwko zdrowiu i życiu oraz przeciwko mieniu. RPO wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że ograniczenia takie naruszają zasady wyrażone w art. 22 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 Konstytucji RP, gdyż ograniczają wyrażoną w nich swobodę prawa wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy i prowadzenia działalności gospodarczej. Wolność gospodarcza, a więc i wolność wykonywania zawodu w sytuacji posiadania do tego wymaganych kwalifikacji stanowi jedną z zasad Konstytucji RP. Ograniczenie tej wolności ma charakter wyjątku od zasady, a zatem żadne inne interesy, poza ważnym interesem publicznym, nie mogą stanowić podstawy dokonywania ograniczeń nawet w formie ustawy. Wynika to

²⁷⁵ Dz.U. Nr 106, poz. 668.

²⁷⁶ RPO/279622/98/VI z dnia 24.IX.1998 r.

z treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia nie mogą przy tym naruszać istoty wolności i prawa. Przyjęcie przez ustawodawcę w zaskarżonej ustawie, że skazanie w przeszłości przedsiębiorcy oraz zatrudnionych kierowców za przestępstwa karne skarbowe, przeciwko bezpieczeństwu w ruchu lądowym, zdrowiu i życiu oraz przeciwko mieniu lub dokumentom stanowi przesłankę odmowy wydania zezwolenia na wykonywanie działalności gospodarczej polegającej na przewozie osób – narusza powołany przepis Konstytucji RP, a także art. 65 ust. 1 Konstytucji, gdyż uniemożliwia wykonywanie zawodu przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje. Ustawa pomija przy tym, że mogą to być przestępstwa popełnione nieумыślnie.

Przepisy obowiązującego prawa karnego przewidziały orzekanie jedynie przez sądy zakazu wykonywania zawodu i prowadzenia działalności gospodarczej, z tym że stosowanie tego środka karnego może mieć miejsce, gdy przestępstwo zostało popełnione w związku z wykonywanym zawodem, zajmowanym stanowiskiem lub prowadzeniem określonej działalności gospodarczej i gdy kontynuowanie takiej działalności zagraża dobrom prawem chronionym. Ograniczenie polegające na wynikającym z ustawy zakazie wykonywania przewozu osób i wykonywania zawodu kierowcy w ramach takiego przewozu jedynie jako skutku skazania za określone przestępstwa, a więc w warunkach, w których brak orzeczenia sądowego o karze dodatkowej w postaci zakazu wykonywania zawodu czy prowadzenia określonej działalności stanowi szczególne naruszenie wskazanych zasad konstytucyjnych. Według oceny RPO omówione ograniczenia nie pozostają w odpowiedniej proporcji do celu, jakiemu miały służyć, a jakim prawdopodobnie miało być bezpieczeństwo przewożonych osób.

Przepis art. 15 pkt 2 lit. b ustawy wprowadza dodatkową okoliczność, której istnienie po stronie właściciela przedsiębiorstwa taksówkowego osobiście wykonującego przewozy i przez zatrudnionych kierowców taksówek uniemożliwia uzyskanie zezwolenia na przewóz osób taksówkami, uzależniając udzielenie zezwolenia od niepozostawania w innym stosunku pracy w pełnym wymiarze czasu pracy. Z pism kierowanych do RPO wynika, że wskazane uregulowanie ustawy skierowane jest przeciwko konkurencyjnej grupie – w stosun-

ku do prowadzących działalność zawodową taksówkarzy, dla których działalność taka jest głównym źródłem utrzymania – wykonującej zawód taksówkarza w czasie wolnym od innej pracy. We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14.IX.1998 r.²⁷⁷ Rzecznik wskazał, że w wielu zawodach dopuszczalne jest dodatkowe wykonywanie zawodu poza godzinami pracy obowiązującymi w zatrudnieniu w pełnym wymiarze czasu pracy, o ile szczególne względy nie stoją temu na przeszkodzie. Jeżeli zaś ograniczenie to jest podyktowane chęcią wyeliminowania konkurencji, to narusza ono art. 65 ust. 1 Konstytucji RP. Brak jest podstaw do uznania, że interes publiczny uzasadnia niedopuszczenie do prowadzenia zarobkowego przewozu osób taksówkami przez osoby, które poza tą działalnością w ustalonym wymiarze i rozkładzie czasu wykonują dodatkową pracę, a wymiar i rozkład tej pracy temu nie przeszkadza. Brak podstaw dla wprowadzenia generalnego zakazu nie wyklucza możliwości indywidualnych administracyjnych decyzji odmawiających udzielania zezwolenia z uzasadnionych powodów, które będą podlegały kontroli instancyjnej i sądowej.

Termin rozpoznania przez TK wniosku RPO nie został wyznaczony.

F. Uprawnienia rzeczoznawców do spraw bezpieczeństwa i higieny pracy

Przepisem § 1 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej 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 Rzeczoznawców²⁷⁸ wprowadzono nową grupę rzeczoznawców, a wykonującym dotychczas te czynności projektantom – specjalistom do spraw opiniowania projektów pod względem bhp i ergonomii, posiadającym uprawnienia nadane na podstawie uchwały nr 139 Rady Ministrów z dnia 18.IX.1987 r.²⁷⁹, utrzymano je jedynie na okres 2 lat, tj. do 2.VI.1998 r. Skarżący się²⁸⁰ podnoszą, że muszą się ponownie ubiegać o uzyskanie uprawnień rzeczoznawcy (odbywać płatne kursy i zdawać egzaminy) mimo, że między rokiem 1987

²⁷⁷ RPO/279622/98/VI.

²⁷⁸ Dz.U. Nr 62, poz. 290.

²⁷⁹ Mon. Pol. Nr 28, poz. 219.

²⁸⁰ Np. RPO/256860/97/VIII, RPO/282151/98/VIII, RPO/285557/98/VIII, RPO/287281/98/VIII.

a 1996 nie powstały – ich zdaniem – żadne nowe okoliczności faktyczne, deprecjonujące ich kwalifikacje zawodowe. W ten sposób nowa regulacja powoduje w istocie rzeczy utratę uprawnień zawodowych słusznie nabytych swego czasu i nadal w pełni użytecznych. W sprawie tej Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej²⁸¹ przedstawiając powyższe argumenty, a także zwracając uwagę na istnienie wątpliwości co do celowości istnienia odrębnych grup rzeczoznawców w zakresie budownictwa powszechnego i komunalnego, skoro program kursu kwalifikacyjnego obejmuje całokształt zagadnień budownictwa powszechnego i komunalnego. Minister Pracy i Polityki Socjalnej wyraził pogląd, iż wydanie omawianego rozporządzenia umożliwi dokonanie weryfikacji osób opiniujących dokumentację projektową tak, aby projekty obiektów budowlanych, w których przewiduje się pomieszczenia pracy, mogły opiniować wyłącznie osoby o odpowiednio wysokiej wiedzy w tym zakresie, potwierdzonej złożeniem egzaminu przed Komisją Kwalifikacyjną. Osoby te nie posiadały uprawnień zawodowych o zakresie ogólnie obowiązującym, a jedynie spełniały określone kryteria niezbędne do zatrudnienia na stanowisku w jednostkach projektowych. W dalszym ciągu mogą wykonywać swój podstawowy zawód (budowlany), natomiast uzyskana dzięki specjalistycznemu kursowi wiedza w zakresie bezpieczeństwa budowli, w których znajdują się pomieszczenia do pracy, jest niewystarczająca do pełnienia roli rzeczoznawcy w nieograniczonym zakresie (tzn. nie mającym zastosowania do opiniowania projektów realizowanych u swego pracodawcy). Uprawnienia rzeczoznawców zdobyte w trybie określonym w rozporządzeniu uwzględniają wymogi współczesnej nauki i techniki. Wiedza tych osób powinna być systematycznie uzupełniana, weryfikowana i kontrolowana poprzez eksternistyczne zdawanie egzaminów. Rzecznik rozważa ponowne wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w tej sprawie.

G. Asystentki pielęgniarские

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwróciły się asystentki pielęgniarские skarżąc się na wyłączenie ich przez art. 33 ustawy z dnia 5.VII.1996 r. o zawodach pielęgniarки i położnej²⁸² spod działania ustawy z dnia 19.IV.1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych²⁸³.

²⁸¹ RPO/256860/97/VIII z dnia 10.IV.1998 r.

²⁸² Dz.U. Nr 91, poz. 410.

²⁸³ Dz.U. Nr 41, poz. 178 ze zm.

Z informacji uzyskanych przez RPO wynika, że obecnie w skali całego kraju jest zatrudnionych ok. 3000 asystentek pielęgniarских, legitymujących się długoletnim zatrudnieniem w służbie zdrowia, z czego pewnej części brakuje tylko kilku lat do osiągnięcia wieku emerytalnego. Asystentki te mają ukończone dwuletnie szkoły asystentek pielęgniarских, a nierzadko wykształcenie średnie.

Do czasu nowelizacji obowiązane one były należeć do samorządu pielęgniarского i uiszczać określone składki. Z przynależności tej płynęły dla nich określone korzyści, przewidziane ustawą z dnia 19.IV.1991 r., jak np. korzystanie z instytucji samopomocowych i innych form pomocy materialnej dla nich i ich rodzin. Po latach uiszczania składek, w tym również na rzecz istniejącego od 1991 r. samorządu pielęgniarского, zostały pozbawione możliwości uczestniczenia w wykonywaniu zadań samorządu, a także określonego tą ustawą korzystania z instytucji samopomocowych.

W sprawie tej Rzecznik wystąpił do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej²⁸⁴. W wystąpieniu Rzecznik zwrócił też uwagę, iż asystentki pielęgniarские nie są jedyną grupą zawodową służby zdrowia, która nie ma unormowanego statusu zawodowego. Taki stan dotyczy np. pomocy stomatologicznych, ratowników drogowych, laborantów. Rodzi to szereg istotnych konsekwencji natury prawnej, jak chociażby brak podstawy normatywnej do określenia zakresu praw i obowiązków tych grup zawodowych, niemożność realizacji prawa do tworzenia samorządu zawodowego, a co za tym idzie niemożność określenia zasad odpowiedzialności za niewłaściwe wykonanie obowiązków zawodowych, regulowanych przepisami o tym samorządzie.

Minister Zdrowia i Opieki Społecznej nie podzielił poglądów RPO pisząc²⁸⁵, iż zawód asystentki pielęgniarской nie jest zawodem samodzielnym, nie może być traktowany równorzędnie z zawodem pielęgniarки – stąd dyskusyjna jest zasadność ustanowienia dla niego regulacji ustawowej, co przesądziło o wyłączeniu tej grupy z ustawy o samorządzie pielęgniarek i położnych. Minister podkreślił, że „równocześnie z ustanowieniem zawodu asystentki pielęgniarской umożliwiono absolwentkom tych szkół uzyskanie kwalifikacji zawodowych i tytułu pielęgniarки w rocznym studium medycznym, pod warunkiem odbycia rocznego stażu pracy oraz posiadania świadectwa dojrzałości”.

W kwestii podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej innych zawodów medycznych, niż dotychczas uregulowane, adresat poinformo-

²⁸⁴ RPO/285420/98/VIII z dnia 2.X.1998 r.

²⁸⁵ Odpowiedź z dnia 4.XI.1998 r.

wał, że trwają prace legislacyjne nad projektem ustawy o zasadach wykonywania niektórych zawodów medycznych oraz odpowiedzialności zawodowej pracowników wykonujących te zawody. Projekt ustawy obejmuje absolwentów niektórych kierunków kształcenia zawodowego, prowadzonego w szkołach medycznych, którzy będą mogli wykonywać zawód samodzielnie, bez bezpośredniego nadzoru. Ustawa ta²⁸⁶ nie obejmuje asystentek pielęgniarskich. Rzecznik rozważa zasadność podjęcia dalszych kroków w sprawie.

H. Wprowadzenie przez korporacje radców prawnych i adwokatów obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej

Z nadesłanych do Rzecznika listów wynikało, że Krajowa Rada Radców Prawnych oraz Krajowy Zjazd Adwokatury stosownymi uchwałami wprowadziły dla obu grup zawodowych powszechne i obowiązkowe ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej w związku z wykonywaniem zawodu, wskazując jednocześnie konkretnego ubezpieczyciela.

W wystąpieniu z dnia 28.V.1998 r. Rzecznik poinformował Ministra Sprawiedliwości²⁸⁷, że w otrzymywanych przez niego listach zainteresowani kwestionują zarówno fakt obligatoryjnego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej, jak i obowiązek zawierania umów wyłącznie z określoną firmą ubezpieczeniową. Zdaniem Rzecznika uchwały samorządów zawodowych nie powinny nakładać na obywateli takich obowiązków, które mogą być wprowadzone jedynie w drodze ustawowej i to bez narzucania jedyne ubezpieczyciela.

W odpowiedzi z dnia 31.VII.1998 r. Minister Sprawiedliwości poinformował Rzecznika, że zbadano sprawę pod kątem ewentualnego zażalenia uchwały Krajowej Rady Radców Prawnych do Sądu Najwyższego w oparciu o art. 47 ustawy z dnia 6.VII.1982 r. o radcach prawnych²⁸⁸, jednakże stwierdzono, że nie jest to konieczne ze względu na konstytucyjny (art. 17) i ustawowy (art. 41 pkt 1, 2 i 5 ustawy o radcach prawnych) obowiązek samorządu zawodowego sprawowania pieczy nad należyтым i rzetelnym wykonywaniem zawodu przez członków samorządu w granicach interesu publicznego.

Rzecznik w kolejnym wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości (z dnia 22.IX.1998 r.) zwrócił uwagę, że kompetencje Krajowej Rady

²⁸⁶ Z dnia 10.XII.1998 r. – Dz.U. Nr 162, poz. 1115.

²⁸⁷ RPO/265831/98/I.

²⁸⁸ Dz.U. Nr 19, poz. 145 ze zm.

Radców Prawnych zostały enumeratywnie wyliczone w art. 60 ustawy o radcach prawnych. Z przepisu tego nie wynika, by Krajowa Rada Radców Prawnych upoważniona została do podejmowania tego rodzaju uchwał. Nie wypowiadając się na temat celowości wprowadzenia obowiązku ubezpieczenia się radców prawnych i adwokatów od odpowiedzialności cywilnej w związku z wykonywanym zawodem, Rzecznik ponownie podkreślił, że uchwały samorządów nie mogą nakładać na obywateli takich obowiązków. Zakres obowiązkowych ubezpieczeń określony został w art. 4 ustawy z dnia 28.VII.1990 r. o działalności ubezpieczeniowej²⁸⁹ zgodnie z którym inne obowiązkowe ubezpieczenia, poza wymienionymi w nim, mogą być wprowadzone na mocy odrębnych ustaw lub ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych. Z kolei w myśl art. 5 tejsze ustawy ogólne warunki ubezpieczeń obowiązkowych określić ma w drodze rozporządzenia Minister Finansów. W związku z tym Rzecznik prosił o przedstawienie uzupełniającej informacji, czy nie zachodzi potrzeba ustawowego uregulowania podniesionych przez niego kwestii.

W przekazanej w dniu 13.X.1998 r. odpowiedzi Minister Sprawiedliwości stwierdził, że ponowne rozpatrzenie problemu obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej radców prawnych nie dało podstaw do zmiany przedstawionego w tej sprawie stanowiska. Jednocześnie jednak Minister wyjaśnił, że zgadza się z sugestią Rzecznika co do rozważenia potrzeby ustawowego uregulowania podniesionej problematyki i dlatego też w najbliższym czasie – po konsultacji z organami kierowniczymi samorządu radców prawnych – rozważy celowość podjęcia czynności zmierzających do nowelizacji ustawy o radcach prawnych, aby rozwiązać sprawę obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej radców prawnych, podobnie jak ma to miejsce w stosunku do doradców podatkowych. Wobec tego, że odpowiedź Ministra dotyczyła wyłącznie radców prawnych, Rzecznik w kolejnym wystąpieniu (z dnia 26.X.1998 r.) prosił o informację co do potrzeby ustawowego uregulowania obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej także w odniesieniu do korporacji adwokatów. W dniu 1.XII.1998 r. Minister Sprawiedliwości poinformował Rzecznika, że wyrażone stanowisko w odniesieniu do radców prawnych dotyczy także ustawowego uregulowania ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej adwokatów.

²⁸⁹ Dz.U. z 1996 r. Nr 11, poz. 62 ze zm.

6. Prawo do zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej

A. Ubezpieczenie społeczne pracowników

a. Zawieszalność świadczeń emerytalno-rentowych w związku z pracą zarobkową

Nierespektowanie przez niektóre oddziały ZUS obowiązku zaprzestania przy ustalaniu zawieszania lub zmniejszania emerytur i rent uwzględniania kosztów uzyskania przychodów wynikającego z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27.XI.1997 r.²⁹⁰, stało się przyczyną wystąpienia Rzecznika do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej²⁹¹. W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Socjalnej poinformował o zaleceniu Prezesowi ZUS potrzeby ponownego dokonania na wniosek osób zainteresowanych rozliczenia świadczeń za lata 1996 i 1997.

Bez odpowiedzi pozostało wystąpienie Rzecznika do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej²⁹², dotyczące postulowanej w licznych skargach potrzeby złagodzenia nadmiernie restrykcyjnych ograniczeń zarobkowych i dochodowych, wynikających z art. 24 i 25 ustawy z dnia 17.X.1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw²⁹³.

W kolejnym wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 16.IV.1998 r.²⁹⁴ Rzecznik wskazał na konieczność rewizji dotychczasowych zasad zawieszania lub redukcji prawa do emerytury i renty w związku z wprowadzonym od 1996 r. nowym mechanizmem waloryzacji emerytur i rent. W tym mechanizmie waloryzacji skala podwyżek, zapewniająca określony ustawowo wzrost realny przeciętnej emerytury i renty w danym roku w porównaniu z rokiem ubie-

²⁹⁰ Wyrok z wniosku RPO, sygn. akt U. 11/97.

²⁹¹ RPO/265502/98/III z dnia 23.I.1998 r.

²⁹² RPO/267474/98/III z dnia 20.II.1998 r.

²⁹³ Dz.U. Nr 104, poz. 450 ze zm. Dalej zwana ustawą rewaloryzacyjną.

²⁹⁴ RPO/272518/98/III.

głym, oderwana jest od kwoty bazowej (ustalonej w relacji do przeciętnego wynagrodzenia). Natomiast zasady zawieszania prawa do emerytury i renty oraz redukcji ich poziomu oparte są na parametrach, ustalanych w relacji do przeciętnego wynagrodzenia. Dotyczy to zarówno kwot granicznych dochodu, relacjonowanych do przeciętnego wynagrodzenia w danym kwartale, jak też kwot maksymalnych redukcji świadczeń, stanowiących odpowiednio 24%, 18% lub 20,4% kwoty bazowej. Ze skarg napływających do Rzecznika wynikało, że niejednolita podstawa ustalania podwyżek waloryzacyjnych oraz redukcji świadczeń emerytalno-rentowych w związku z pracą zarobkową doprowadziła w wielu przypadkach do wypłaty niższych świadczeń, niż otrzymywane przed waloryzacją w marcu 1998 r. Utrzymanie tych zasad w dłuższej perspektywie doprowadziłoby do tego, że coraz liczniejsza grupa emerytów i rencistów, osiągających dodatkowe dochody z działalności zarobkowej, objęta byłaby obniżką (per saldo) otrzymywanych świadczeń w kolejnych terminach waloryzacji.

W odpowiedzi Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej uznał racje przedstawione w wystąpieniu Rzecznika i zapowiedział zmodyfikowanie zasad potrąceń świadczeń w projektowanej ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Kwoty maksymalnych zmniejszeń podlegać będą podwyższeniu przy zastosowaniu wskaźnika waloryzacji w każdym terminie waloryzacji.

Z analizy skarg, napływających od szeregu lat do Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie ubezpieczeń społecznych wynika, że sprawa łączenia pracy zarobkowej z pobieraniem świadczenia emerytalnego należy, obok mechanizmu waloryzacji, do najbardziej drażliwych społecznie kwestii.

Skierowany do Sejmu rządowy projekt ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych²⁹⁵ przewidywał utrzymanie dotychczasowych metod zawieszania świadczeń w razie dalszego zarobkowania przez emerytów i rencistów oraz dwie istotne zmiany, polegające na: wyłączeniu emerytur, uzyskanych według nowej, zreformowanej formuły, z ograniczeń związanych z równoległym pobieraniem świadczenia emerytalno-rentowego oraz uzyskiwaniem dochodów z pracy zarobkowej oraz zawieszeniu prawa do renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy w razie osiągania dochodu bez względu na jego wysokość.

W związku z tym Rzecznik skierował w dniu 11.XI.1998 r.²⁹⁶ wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej Sejmu RP do

²⁹⁵ Druk sejmowy Nr 239.

²⁹⁶ RPO/286916/98/III.

rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących systemu ubezpieczeń społecznych. W wystąpieniu tym Rzecznik zaprezentował stanowisko, że w warunkach gospodarki rynkowej i odpowiadających im regulacjom z zakresu ubezpieczenia społecznego, brak jest uzasadnienia dla kontynuowania dotychczasowych rozwiązań w zakresie zawieszalności prawa do świadczeń emerytalno-rentowych. Zawieszalność tego prawa poprzednio znajdowała uzasadnienie w polityce zatrudnienia i dużym udziale budżetu państwa w finansowaniu emerytur i rent. Reguły gospodarki rynkowej oraz ubezpieczeniowy i samofinansujący się charakter systemu emerytalnego wskazują na potrzebę odejścia od dotychczasowych rozwiązań w tym zakresie. Projekt ustawy zakłada zresztą, że prawo do emerytury, uzyskanej według zreformowanej formuły w ogóle nie będzie podlegać zawieszeniu (art. 101). Reguły zawieszalności dotyczyć zatem będą emerytów i rencistów objętych dotychczasowym systemem emerytalno-rentowym. System ten zmierza również – dzięki obecnemu mechanizmowi waloryzacji – do samofinansowania. Projektowane rozwiązanie może więc budzić wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości, gdyż osoby dorabiające do emerytury (zreformowanej lub pobieranej według dotychczasowych reguł) znajdując się w takiej samej sytuacji faktycznej są w różny sposób traktowane: gorzej traktowani są świadczeniobiorcy z dotychczasowego systemu emerytalnego.

Zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady równości można też postawić regulacji, zgodnie z którą emeryci i renciści zarabiający za granicą są gorzej traktowani od innych emerytów i rencistów, ponieważ ich dochody – nawet gdy nie są objęte obowiązkiem ubezpieczenia w świetle polskich przepisów – mają wpływ na ograniczenie prawa do świadczenia. Ponadto w takiej sytuacji nie jest przestrzegana zasada, że niezbędnym kryterium zawieszenia lub ograniczenia świadczenia jest przesłanka osiągnięcia wynagrodzenia lub dochodu z pracy zarobkowej, podlegających obowiązkowi ubezpieczenia społecznego. Postanowienia te sprzeczne są zatem z ratyfikowanymi przez Polskę konwencjami Międzynarodowej Organizacji Pracy Nr 35, 37 i 39.

Sprzeczne ze standardami międzynarodowymi są także ograniczenia, dotyczące rent pobieranych z tytułu niezdolności do pracy w powiązaniu z dochodami z pracy zarobkowej. W związku z ratyfikowaniem art. 12 Europejskiej Karty Społecznej z mocy ust. 2 tego artykułu normy minimalnego zabezpieczenia społecznego, wynikające z Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy Nr 102, stały się dla Polski wiążące. Ani z części IX Konwencji (świadczenia inwalidzkie),

ani też z innych jej części nie wynika możliwość zawieszania rent inwalidzkich (wypadkowych, jak i z przyczyn ogólnych). Istnieje oczywiście możliwość nieratyfikowania tej części Konwencji, ale podjęta reforma o charakterze systemowym powinna eliminować rozwiązania sprzeczne ze standardami międzynarodowymi. Przemawia za tym także obowiązująca w praktyce interpretacja art. 12 ust. 2 (dynamiczna) nakazująca ratyfikację Konwencji w całości.

Przyjęta w dniu 17.XII.1998 r. ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych²⁹⁷ wyłącza stosowanie zasady zawieszania lub zmniejszania świadczeń wobec emerytów, którzy ukończyli 60 lat (kobiety) lub 65 lat (mężczyźni) oraz podwyższa poziom kwot granicznych dochodu, od których zależy prawo do redukcji lub zawieszenia świadczenia.

b. Wypłata świadczeń emerytalno-rentowych w razie wyjazdu za granicę

Rzecznik zwrócił się w dniu 10.VI.1998 r.²⁹⁸ do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z wnioskiem o rozważenie możliwości zmiany interpretacji art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 14.XII.1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin²⁹⁹.

Przepis ten, dotyczący zawieszania prawa do polskich świadczeń osobom, które wyjechały za granicę, uległ częściowej zmianie wobec opublikowania w dniu 29.VI.1994 r. obwieszczenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22.VI.1994 r. o utracie mocy obowiązującej art. 84 ust. 1 pkt 1 i art. 4 ustawy³⁰⁰. Na podstawie tej zmiany Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej przyjęło wykładnię, zgodnie z którą ZUS kontynuuje wypłatę polskich świadczeń emerytalno-rentowych osobom, które wyjechały za granicę do państw, z którymi Polska nie zawarła umowy o ubezpieczeniu społecznym. Dotyczy to jednak osób, które przed wyjazdem za granicę uzyskały w Polsce status emeryta lub rencisty, a więc miały ustalone prawo do świadczenia.

Rzecznik zwrócił uwagę, że wykładnia ta różni się od stanowiska przyjętego w orzecznictwie sądowym, w tym także w wyrokach Sądu Najwyższego, oddalających kasacje organów rentowych od wyroków

²⁹⁷ Dz.U. Nr 162, poz. 1118.

²⁹⁸ RPO/279406/98/III.

²⁹⁹ Dz.U. Nr 40, poz. 267. Dalej zwana ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników.

³⁰⁰ Dz.U. Nr 74, poz. 339.

sądów apelacyjnych. W świetle tych orzeczeń³⁰¹ odrzucony został pogląd, że na podstawie art. 84 niedopuszczalne jest ustalenie i przyznanie po raz pierwszy prawa do emerytury lub renty osobie, która wprawdzie w dacie złożenia wniosku o świadczenie społeczne ma wszystkie niezbędne warunki do emerytury lub renty, lecz wniosek złożyła po wyjeździe z kraju. Stanowisko sądów jest zdaniem Rzecznika prawidłowe, ponieważ przeciwstawny pogląd oznaczałby utratę praw nabytych przez rencistę w razie wyjazdu za granicę i byłby sprzeczny ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, zaprezentowanym w uzasadnieniu do orzeczenia z dnia 3.XI.1992 r.³⁰²

W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Socjalnej nie podzielił opinii, aby przepis art. 84 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników był stosowany niezgodnie z cytowanym wyżej orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego. Zdaniem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w przypadku zgłoszenia wniosku o przyznanie polskich świadczeń emerytalno-rentowych przez osobę zamieszkałą za granicą Zakład Ubezpieczeń Społecznych ustala uprawnienia do tych świadczeń i wydaje stosowną decyzję bez względu na to, czy wnioskodawca mieszka stale w kraju, z którym Polska zawarła umowę w dziedzinie ubezpieczeń społecznych. W takim przypadku nie jest jednak możliwa wypłata świadczeń w sposób określony w art. 84 ust. 3, ponieważ przepis ten nie dotyczy osób przebywających za granicą, które przed wyjazdem z Polski nie miały ustalonego prawa do emerytury lub renty. Nie ma w związku z tym podstaw, aby zasady wypłaty świadczeń w nim określone stosować wobec osób, które prawo do emerytury lub renty nabyły po zamieszkaniu poza granicami Polski. Możliwy jest tylko transfer świadczeń do państwa zamieszkania, oczywiście pod warunkiem, że osoba, której przyznano świadczenie, zamieszkuje w państwie, z którym Polska zawarła stosowną umowę. W końcowej części odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Socjalnej zaprezentował stanowisko, że wobec uregulowania tej kwestii w projekcie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nie jest uzasadniona zmiana zasad stosowania przepisu art. 84 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników.

³⁰¹ Zob. wyrok SN z 10.XII.1997 r. sygn. akt II UKN 408/90 i wyrok SN z 19.V.1998 r., sygn. akt II UKN 49/97.

³⁰² Sygn. akt K. 12/92.

c. Waloryzacja emerytur i rent

Rzecznik był adresatem wielu listów i skarg od obywateli oraz organizacji zrzeszających emerytów i rencistów, wskazujących na ujemne konsekwencje funkcjonowania kosztowych zasad waloryzacji emerytur i rent oraz domagających się podjęcia działań, w celu przywrócenia płacowej waloryzacji tych świadczeń. Skarżący podnosili, że od 1996 r. systematycznie spada relacja najniższych emerytur i rent do przeciętnego wynagrodzenia. Po wejściu w życie ustawy rewaloryzacyjnej z dnia 17.X.1991 r.³⁰³ poziom najniższej emerytury i renty odnoszony był do przeciętnego wynagrodzenia. I tak, w świetle art. 16 ust. 1 tej ustawy w przypadku emerytury, renty rodzinnej i renty inwalidzkiej dla inwalidy I lub II grupy kwota najniższego świadczenia stanowiła 35% przeciętnego wynagrodzenia, a w przypadku renty inwalidzkiej dla inwalidy III grupy – 27% przeciętnego wynagrodzenia. Przepis ten został zmieniony przez art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 1.XII.1993 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących zaopatrzenia emerytalnego³⁰⁴ i z dniem 1 stycznia 1994 r. wskaźniki relacji najniższych emerytur i rent uległy odpowiedniemu podwyższeniu z 35% do 39% oraz z 27% do 30%.

Na podstawie przepisów ustawy z dnia 29.IX.1995 r. o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz zmianie niektórych ustaw³⁰⁵, a następnie ustawy z dnia 25.X.1996 r. o waloryzacji emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw³⁰⁶ dokonano zmiany mechanizmu waloryzacji świadczeń z ubezpieczenia społecznego, w tym emerytur i rent. W miejsce waloryzacji płacowej, opartej na wzroście przeciętnego wynagrodzenia, wprowadzono waloryzację kosztową, zapewniającą określony w ustawie budżetowej na dany rok wzrost realny przeciętnego świadczenia emerytalno-rentowego, liczony w stosunku do roku ubiegłego.

Pod rządami waloryzacji kosztowej relacje najniższych emerytur i rent do przeciętnej płacy ulegają obniżeniu (wrzesień 1996 r. – 35,9%, marzec 1998 r. – 33,3%). Stosowany mechanizm waloryzacji kosztowej spowodował też obniżenie poziomu przeciętnej emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia (z 60,1% w 1994 r. do 58,5% w 1997 r.).

³⁰³ Dz.U. Nr 104, poz. 450 ze zm.

³⁰⁴ Dz.U. Nr 129, poz. 602.

³⁰⁵ Dz.U. Nr 138, poz. 681.

³⁰⁶ Dz.U. Nr 136, poz. 636.

Trybunał Konstytucyjny zajmował się wielokrotnie badaniem konstytucyjności regulacji zasad waloryzacji emerytur i rent. Zdaniem Trybunału przysługująca ustawodawcy kompetencja do modyfikowania zasad waloryzacji dotyczy w szczególności określenia formuły i częstotliwości jej przeprowadzania, pod warunkiem że nie stanowi to naruszenia prawa emerytów i rencistów do zachowania realnej wartości przysługujących im świadczeń.

Rzecznik nie znalazł zatem podstaw do kwestionowania istniejącego mechanizmu waloryzacji przed Trybunałem Konstytucyjnym, co postulowało wielu skarżących się indywidualnie, a także organizacje społeczne (np. Polski Związek Emerytów, Rencistów i Inwalidów).

Kierując się przesłankami, aby stosowany mechanizm waloryzacji był zgodny z obowiązującym prawem, w szczególności zaś by nie naruszał zasad równości i sprawiedliwości społecznej Rzecznik w piśmie z dnia 26.V.1998 r.³⁰⁷ do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej zwrócił uwagę, że:

- w świetle obowiązujących standardów międzynarodowych gwarantowany przez państwo poziom najniższych świadczeń emerytalno-rentowych nie może naruszać poziomu minimum życiowego. Wynika to z ratyfikowanego przez Polskę Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich, Społecznych i Kulturalnych, który w art. 11 stanowi, że Państwa – Strony tego Paktu uznając prawa każdego człowieka do odpowiedniego poziomu życia, podejmą niezbędne kroki w celu zapewnienia jego realizacji. Ponadto poprzez ratyfikowanie art. 12 Europejskiej Karty Społecznej stały się dla Polski wiążące normy minimalne zabezpieczenia społecznego, określone postanowieniami Konwencji Nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy. Także z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącego modyfikowania i ograniczania praw socjalnych i ekonomicznych, wynika, że za niedopuszczalne należy uznać takie regulacje prawne, które prowadzą do naruszenia „minimum życiowego” emerytów i rencistów. Narusza to bowiem istotę prawa do emerytury i renty³⁰⁸. Celowe byłoby więc ustalenie poziomu, poniżej którego najniższe emerytury i renty nie powinny schodzić. Ponownego rozważenia wart byłby w związku z tym postulat zwolnienia od podatku dochodowego emerytur i rent nie przekraczających tego poziomu;

³⁰⁷ RPO/272856/98/III.

³⁰⁸ Orzeczenie z dnia 19.X.1993 r., sygn. akt K. 14/92.

- niezbędny warunek sprawiedliwego podziału dochodu między pokoleniami stanowi waloryzacja uwzględniająca stopień wzrostu gospodarczego kraju. W warunkach takiego wzrostu mechanizm waloryzacji powinien umożliwiać emerytom i rencistom odpowiedni udział w efektach wzrostu gospodarczego. Tymczasem nasuwa się uzasadniona obawa, czy zbyt duże obniżenie skali wzrostu świadczeń emerytalno-rentowych nie może doprowadzić do nierównomiernego udziału w podziale dochodu narodowego, a tym samym do naruszenia konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej;
- obecny mechanizm waloryzacyjny powoduje zróżnicowanie poziomu emerytur i rent w zależności od daty ich przyznania. Odchodzący na emeryturę lub rentę później otrzymują świadczenia wyższe od przyznanych uprzednio. Zjawisko to potęguje przyjęta regulacja, zgodnie z którą wzrost kwoty bazowej (odzwierciedlający podnoszenie się poziomu przeciętnego wynagrodzenia i dodatkowo stopniowe wyrównywanie do wysokości 100% tego wynagrodzenia) wpływa wyłącznie na wysokość świadczeń nowo przyznawanych. Na tym tle pojawia się w wielu listach do Rzecznika zarzut, że tego rodzaju system narusza zasadę równości;
- w kosztowej formule waloryzacji emerytur i rent istotne znaczenie odgrywa synchronizacja terminów podwyżek waloryzacyjnych z harmonogramem podwyżek cen, rzutujących na koszty utrzymania. W wystąpieniach do Rzecznika wysuwana jest w związku z tym propozycja określania terminu waloryzacji na 1 stycznia każdego roku. Autorzy tych wystąpień uważają, że takie rozwiązanie wyeliminuje zjawisko przenoszenia części skutków podwyżek waloryzacyjnych na następny rok oraz różnicowania wysokości nowo przyznawanych świadczeń w zależności od daty ich przyznania w jednym roku kalendarzowym.

Zasygnalizowane powyżej kwestie zdaniem Rzecznika powinny być przeanalizowane pod kątem projektowanych w ramach reformy ubezpieczeń społecznych regulacji zasad waloryzacji emerytur i rent.

W odpowiedzi Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej nie zgodził się ze stanowiskiem Rzecznika, że metoda waloryzacji wymaga zmiany, ponieważ nie zapewnia należytej podwyżki świadczeń. Zdaniem Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej idea nowej formuły waloryzacji opiera się na założeniu, że emerytury i renty będą corocznie waloryzowane w celu co najmniej zachowania ich realnej wartości. Emerytom i rencistom zagwarantowano zatem, że ich

świadczenia będą podwyższane w taki sposób, aby nie traciły swej siły nabywczej w relacji do kosztów utrzymania. Jeżeli natomiast pozwoli na to sytuacja finansowa budżetu państwa i Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – świadczenia mogą realnie wzrastać. Wysokość podwyżki, terminy waloryzacji i wskaźniki waloryzacji są corocznie ustalane w ustawie budżetowej na podstawie prognozowanego na dany rok średniorocznego wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych. Prognozowany wzrost kosztów utrzymania jest zatem punktem wyjścia do ustalenia, o ile świadczenia powinny wzrosnąć, aby nie straciły siły nabywczej. Ostateczną decyzję, czy w następnym roku będzie zachowany dotychczasowy realny poziom świadczeń, czy też nastąpi (i jak duży) realny ich wzrost, podejmuje parlament uchwalając ustawę budżetową. W zależności od tego, jaki będzie przewidywany wzrost cen, podwyższenie świadczeń w ramach waloryzacji będzie następować raz lub dwa razy w roku. Tak więc w miarę obniżania poziomu inflacji – naturalnym zjawiskiem będzie zmniejszenie się częstotliwości podwyżek waloryzacyjnych, a tym samym wydłużanie okresów wyczekiwania między kolejnymi terminami waloryzacji. Zawsze jednak będzie wiadomo, ile będzie waloryzacji w następnym roku i o ile wzrosną świadczenia w każdym terminie podwyżki. Wielkość podwyżki świadczeń w ramach waloryzacji ustalana jest na dany rok w oparciu o prognozowany wzrost kosztów utrzymania. W ustawie przewidziano w związku z tym mechanizm kontrolny. Polega on na tym, że po zakończeniu roku kalendarzowego sprawdzana jest rzeczywista wartość przeciętnej emerytury i renty. Jeżeli nie osiągnięto wartości, jaką zapisano w ustawie budżetowej na miniony rok, w następnym roku następuje odpowiednie podwyższenie wskaźnika waloryzacji ustalonego w ustawie budżetowej dla najbliższego terminu podwyżki, a ponadto emeryci i renciści, którym przyznano świadczenia do dnia 31 grudnia poprzedniego roku, otrzymują jednorazową wypłatę wyrównawczą. W przypadku, gdy rzeczywisty wzrost cen w roku, w którym przeprowadzono waloryzację, okaże się niższy niż prognozowano, a w związku z tym waloryzacja spowodowała wyższy wzrost świadczeń, niż przyjęto w ustawie budżetowej, nie przewiduje się żadnej korekty świadczeń. Informacje niezbędne do oceny wyników waloryzacji przeprowadzonej w minionym roku i ewentualnej korekty wskaźnika najbliższej waloryzacji Prezes Głównego Urzędu Statystycznego ogłasza do dnia 9 lutego. Termin 1 marca jest zatem najwcześniejszym możliwym terminem waloryzacji świadczeń.

W konkluzji odpowiedzi stwierdzono, że aktualnie stosowane zasady waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych nie dopuszczają do spadku ich realnej wartości. Efekty waloryzacji przeprowadzonych w latach 1996 i 1997, kiedy to obowiązywały już nowe zasady, pozwoliły uzyskać realny wzrost świadczeń odpowiednio o +2,5% oraz +2,6%. Tak więc stosowana obecnie metoda waloryzacji nie tylko gwarantuje utrzymanie wartości realnej świadczeń, ale także stwarza możliwość udziału emerytów i rencistów we wzroście dochodu narodowego.

d. Rekompensata utraconych dodatków branżowych

Od kilku lat grupa ok. 900 tys. emerytów i rencistów oczekuje na zaspokojenie roszczeń, będących następstwem stwierdzonego przez Trybunał Konstytucyjny naruszenia prawa do świadczeń emerytalno-rentowych. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11.II.1992 r.³⁰⁹ dotyczyło m.in. niezgodności z Konstytucją przepisów art. 21 ust. 4 ustawy rewaloryzacyjnej z dnia 17.X.1991 r., które pozbawiały uprawnień do otrzymania dodatków lub wzrostów do emerytur i rent osoby, które na podstawie dotychczasowych przepisów nabyły prawo do tych świadczeń z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.

Orzeczenie Trybunału w tej części zostało przyjęte przez Sejm, który w rezolucji z dnia 9.V.1992 r. zobowiązał rząd do przedłożenia w terminie 6 miesięcy projektów ustawowych rozwiązań. Jednocześnie w rezolucji zostało zawarte stanowisko Sejmu, że w istniejącym stanie finansów państwa rekompensaty te nie mogą bezpośrednio obciążać budżetu państwa.

Otrzymanie rekompensaty z tytułu pozbawienia prawa do dodatków branżowych do emerytur i rent przewidywały przepisy ustawy z dnia 30.IV.1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji³¹⁰. Z powodu braków aktów wykonawczych do ustawy oraz opóźnienia procesów prywatyzacyjnych uprawnienia do rekompensacyjnych świadectw udziałowych, przewidziane w tej ustawie, pozostały bez realizacji.

Problem uprawnień do nieodpłatnego nabycia świadectw rekompensacyjnych uregulowany został przepisami ustawy z dnia 6.III.1997 r. o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków

³⁰⁹ Sygn. akt K. 14/91.

³¹⁰ Dz.U. Nr 44, poz. 202 ze zm.

do emerytur i rent³¹¹. Tymczasem wprowadzone ustawą z dnia 28.VIII.1997 r. o zmianie ustawy o zrekomensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent³¹² zmiany spowodowały, że tak ważne dla zainteresowanych terminy, związane z emisją świadectw rekompensacyjnych, uległy przedłużeniu.

W skargach, masowo napływających do Rzecznika Praw Obywatelskich, emeryci i renciści wyrażają niepokój, że nie doczekają zasłużonej rekompensaty z tytułu utraconego dodatku do emerytury i renty z tytułu zatrudnienia w trudnych warunkach. Skargi te uznać należy za uzasadnione. Otrzymane w tej sprawie wyjaśnienia Ministerstwa Skarbu Państwa z dnia 30.IV.1998 r. potwierdziły zamiar przesunięcia terminu emisji świadectw rekompensacyjnych na IV kwartał 1998 r. lub nawet na 1999 r. z powodu przygotowywanej kolejnej nowelizacji ustawy z 6.III.1997 r., polegającej na powiększeniu grona uprawnionych do świadectw.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się w dniu 28.V.1998 r.³¹³ do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o przyspieszenie terminu emisji świadectw rekompensacyjnych poprzez wydanie niezbędnych w tym zakresie przepisów wykonawczych do ustawy, a także o zakończenie prac związanych z selekcją majątku Skarbu Państwa, przeznaczonego do zbywania za świadectwa rekompensacyjne. Rzecznik zaprezentował stanowisko, że sprawa rozszerzenia kręgu uprawnionych do świadectw rekompensacyjnych nie powinna wstrzymywać realizacji przepisów ustawy. Zdaniem Rzecznika sprawy zrekomensowania emerytom i rencistom utraconych dodatków branżowych powinny być potraktowane priorytetowo.

W odpowiedzi udzielonej przez Ministerstwo Skarbu Państwa została zawarta informacja, że w lipcu 1998 r. rząd rozpatrywał projekt nowelizacji omawianej ustawy. Jednocześnie w środkach masowego przekazu ujawniony został zamiar rządu zrealizowania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w formie pieniężnej, w trzech ratach, wypłacanych w kolejnych latach. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów³¹⁴ z prośbą o informację o planowanych przedsięwzięciach rządu w tym zakresie.

³¹¹ Dz.U. Nr 30, poz. 164 ze zm. Dalej zwane ustawą o zrekomensowaniu.

³¹² Dz.U. Nr 107, poz. 691.

³¹³ RPO/271303/98/III.

³¹⁴ RPO/272093/98/III.

W odpowiedzi Minister Finansów poinformował, że w dniu 6.X.1998 r. rząd przyjął projekt ustawy o zmianie ustawy o rekompensowaniu. Projekt przewiduje wypłatę rekompensat w formie świadectw rekompensacyjnych. Według opinii Ministra Skarbu Państwa proces wydawania świadectw rekompensacyjnych uprawnionym do ich otrzymania rozpocznie się na początku 1999 r.

W kolejnym piśmie Rzecznik wyraził nadzieję, że rząd i parlament zechcą w sposób priorytetowy potraktować problem zaspokojenia roszczeń emerytów i rencistów podkreślając, że utrzymujący się stan niewykonywania przepisów ustawy przez organy władzy wykonawczej narusza konstytucyjną zasadę praworządności.

e. Odsetki za zwłokę w opłacaniu składek oraz w wypłacie należności przez organy rentowe

Do Rzecznika zwrócili się skarżący kwestionując przepisy art. 34 i art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 25.XI.1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych³¹⁵. Przepisy te ich zdaniem naruszają zasadę równości wobec prawa, gdyż art. 34 tej ustawy stanowi, że od nie opłaconych w terminie składek ZUS pobiera odsetki za zwłokę na zasadach i w wysokości określonej przepisami o zobowiązaniach podatkowych. Z kolei w świetle art. 38 ust. 1 tej ustawy, jeżeli ZUS nie ustalił prawa do świadczenia lub nie wypłacił tego świadczenia w terminie przewidzianym prawem lub wynikającym z umów międzynarodowych, ciąży na nim obowiązek wypłaty odsetek ustalonych na podstawie przepisów prawa cywilnego. Stawki odsetek za zwłokę od zaległości podatków są znacznie wyższe od stawek odsetek ustawowych.

Nowe przepisy ustawy z dnia 29.VIII.1997 r. – Ordynacja podatkowa³¹⁶ przewidują w art. 77, że jedynie odsetki za nadpłaty np. z tytułu nadpłaconego lub nienależnie zapłaconego podatku podlegają oprocentowaniu w wysokości równej wysokości odsetek za zwłokę pobieranych od zaległości podatkowych.

Podejmując tę sprawę Rzecznik zwrócił się w dniu 22.VI.1998 r.³¹⁷ do Prezesa ZUS z wnioskiem o rozważenie możliwości dokonania odpowiedniej i szybkiej nowelizacji przepisów, wyprzedzającej generalne zmiany w ramach reformy ubezpieczeń społecznych.

Prezes ZUS w udzielonej odpowiedzi podzielił pogląd co do niezadowalającego stanu prawnego w tym zakresie i konieczności szybkiej jego

³¹⁵ Dz.U. z 1989 r. Nr 25, poz. 137 ze zm.

³¹⁶ Dz.U. Nr 137, poz. 926.

³¹⁷ RPO/274960/98/III.

zmiany, natomiast nie podzielił proponowanego przez skarżących kierunku rozwiązań szczegółowych w tym zakresie. Prezes ZUS wskazał, że obecny polski system ubezpieczeń społecznych jest systemem reparycyjnym. W takim systemie obowiązek opłacania składek nałożony jest często na inne podmioty, niż te, które w tym samym czasie są uprawnione do otrzymywania wypłat świadczeń finansowanych z tych składek. Tradycyjnie w zakresie poboru „daniny publicznej”, a więc i poboru składek na ubezpieczenie społeczne stosuje się odpowiednio przepisy prawa podatkowego, natomiast do wypłaty świadczeń rozwiązania cywilistyczne. W konsekwencji tego ZUS został zobowiązany do stosowania odrębnych stóp procentowych w zależności od roli, w jakiej występuje wobec kontrahenta: płatnika składek lub świadczeniobiorcy.

W oparciu o takie założenie uregulowano ten problem przepisami ustawy z dnia 13.X.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych³¹⁸.

B. Ubezpieczenie społeczne adwokatów

Do Rzecznika zwrócili się adwokaci – renciści wykonujący zawód indywidualnie, twierdząc, że z naruszeniem zasad sprawiedliwości społecznej w oparciu o przepisy art. 25 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 27.VIII.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³¹⁹ zostali pozbawieni 50% zniżki w opłacaniu składek na ubezpieczenie społeczne.

Wysokość składek na ubezpieczenie społeczne adwokatów i podstawę wymiaru składek określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29.I.1990 r.³²⁰ Zgodnie z § 41 tego rozporządzenia, składka na ubezpieczenie społeczne adwokatów, zarówno członków zespołów adwokackich, jak i wykonujących zawód indywidualnie, wynosi, tak jak za pracowników, 45% podstawy wymiaru składek.

Według stanu prawnego obowiązującego do 31.XII.1997 r. do adwokatów miał również zastosowanie art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 9.V.1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych³²¹. Zgodnie z tym przepisem składka na ubezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych zaliczonych do inwalidów I lub II grupy wynosi 50% składki na ubezpieczenie społeczne określonej odrębnymi przepisami.

³¹⁸ Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.

³¹⁹ Dz.U. Nr 123, poz. 776.

³²⁰ Dz.U. 1993 r. Nr 68, poz. 330 ze zm.

³²¹ Dz.U. Nr 46, poz. 201 ze zm.

Na tle stosowania tego przepisu, pojawiły się w praktyce poważne wątpliwości, czy adresatami tej ustawy są wszystkie osoby niepełnosprawne, a więc i te, które zostały uznane za inwalidów I lub II grupy czy tylko te, które są pracownikami w pojęciu Kodeksu pracy. Ustawodawca bowiem w przepisach art. 24 i art. 37 ustawy z dnia 26.V.1982 r. Prawo o adwokaturze³²² oraz art. 2 i art. 60 ustawy z dnia 14.XII.1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin³²³ ustanowił prawo adwokatów – członków zespołów adwokackich i adwokatów wykonujących zawód indywidualnie lub wspólnie z innym adwokatem, do korzystania z pełnego zakresu świadczeń należnych pracownikowi, przy obciążeniu obowiązkiem świadczeń w ramach tego systemu w postaci składek. Przepisy te nie uznają adwokatów za pracowników, a ich pracy za zatrudnienie. Jednak Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 9.XII.1994 r.³²⁴ wyraźnie podkreślił, że dla celów ubezpieczenia społecznego, przy ustalaniu prawa do świadczeń i ich wysokości pracę w zespołach adwokackich, jak i pracę adwokata wykonującego zawód indywidualnie lub wspólnie z innym adwokatem – traktuje się jako zatrudnienie, a otrzymywane wynagrodzenie, jako wynagrodzenie z tytułu zatrudnienia. Tymczasem wprowadzony od 1 stycznia 1998 r. art. 25 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 27.VIII.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych zawęził krąg osób niepełnosprawnych uprawnionych do korzystania z 50% zniżki w opłacaniu składek na ubezpieczenie społeczne – do pracowników oraz osób wykonujących pracę nakładczą. W konsekwencji organy rentowe od 1 stycznia 1998 r. ustaliły dla adwokatów – rencistów wykonujących zawód indywidualnie składkę na ubezpieczenie społeczne w wysokości 45%. Natomiast tych, którzy dotychczas korzystali z ulgi w opłacaniu składki, zobowiązały do jej opłacania w pełnej wysokości.

Rzecznik zwrócił się do Sekretarza Stanu – Pełnomocnika do Spraw Osób Niepełnosprawnych w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej o wskazanie przyczyn, jakimi kierowano się przy zawężeniu kręgu osób uprawnionych dotychczas do korzystania ze zniżki w opłacaniu składek na ubezpieczenie społeczne.

Wystąpienie Rzecznika pozostaje dotychczas bez odpowiedzi.

³²² Dz.U. Nr 16, poz. 24 ze zm.

³²³ Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.

³²⁴ Sygn. akt II UZP 35/94.

C. Ubezpieczenie społeczne rolników

Rzecznik skierował w dniu 25.XI.1998 r.³²⁵ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że przepisy art. 22 ust. 1 i 2 oraz art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 20.XII.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników³²⁶ są niezgodne z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Podstawową przesłanką nabycia prawa do renty inwalidzkiej rolniczej jest stwierdzenie niezdolności do pracy w konkretnym gospodarstwie rolnym ubezpieczonego. Renta inwalidzka rolnicza z zasady ma charakter okresowy – do czasu odzyskania przez rolnika zdolności do pracy w gospodarstwie lub objęcia go innym ubezpieczeniem społecznym (art. 22 ust. 1). Utrzymywanie się u osoby korzystającej z renty okresowej niezdolności do pracy, przy braku innego tytułu do ubezpieczenia społecznego, stanowi podstawową przesłankę przedłużania okresu pobierania renty, co może następować aż do przyznania renty stałej (art. 22 ust. 2).

Osoby pobierające renty inwalidzkie o charakterze okresowym z chwilą podjęcia zajęć zarobkowych związanych z obowiązkiem ubezpieczenia społecznego tracą prawo do okresowej renty inwalidzkiej. Dotyczy to przede wszystkim osób podejmujących zatrudnienie w ramach stosunku pracy, z tytułu którego obowiązkowo podlegają ubezpieczeniu społecznemu (niezależnie od wymiaru czasu pracy) z dniem podjęcia zatrudnienia (art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 25.XI.1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych³²⁷), a także osób podejmujących działalność gospodarczą na własny rachunek oraz wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia, które występują z wnioskiem o ubezpieczenie z tego tytułu na podstawie przepisów art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18.XII.1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich rodzin³²⁸ oraz przepisów art. 1 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 19.XII.1975 r. o ubezpieczeniu społecznym osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia³²⁹. Warunek ten nie dotyczy natomiast uprawnionych do renty stałej, choć podstawową przesłanką do jej otrzymania jest również długotrwała niezdolność do pracy. Wprowadzenie tylko w stosunku do

³²⁵ RPO/271291/98/III.

³²⁶ Dz.U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25.

³²⁷ Dz.U. z 1989 r. Nr 25, poz. 137 ze zm.

³²⁸ Dz.U. z 1989 r. Nr 46, poz. 250 ze zm.

³²⁹ Dz.U. z 1995 r. Nr 65, poz. 393 ze zm.

osób pobierających okresowe renty inwalidzkie warunku, sprowadzającego się w istocie do zakazu podejmowania działalności powodującej objęcie innym ubezpieczeniem społecznym, narusza zasadę sprawiedliwości społecznej określoną w art. 2 Konstytucji RP oraz zasadę równości ustanowioną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którą wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

Niezgodny z konstytucyjnymi zasadami sprawiedliwości społecznej oraz równości jest również art. 25 ust. 2 ustawy w zakresie, w jakim wyłącza on możliwość doliczenia do liczby lat, od której zależy wysokość części składkowej emerytury – renty okresów działalności kombatanckiej, działalności równorzędnej z tą działalnością, a także okresów zaliczalnych do okresów tej działalności oraz okresów podlegania represjom wojennym i okresu powojennego³³⁰ i okresów służby w Wojsku Polskim lub w organach państwowych, które to okresy w pozostałych systemach emerytalno-rentowych są uznane jako okresy mające wpływ zarówno na prawo do świadczeń emerytalno-rentowych i na ich wysokość.

Przyjęta w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników konstrukcja ustalania wysokości emerytur i rent z podziałem na część składkową (art. 25) i część uzupełniającą (art. 26) nie znajduje odpowiedniego odbicia w metodzie finansowania. Określony przez ustawę pierwszy składnik świadczeń jako „część składkowa” obejmuje bowiem zarówno okresy opłacania składek na to ubezpieczenie, jak i okresy składkowe, przewidziane w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników, a także okresy nieskładkowe, a koszt wydatków z tego tytułu ponosi fundusz emerytalno-rentowy, czyli w praktyce budżet państwa. Zatem pogląd Trybunału Konstytucyjnego wyrażony w orzeczeniu z dnia 23.IX.1997 r. odnośnie niekonstytucyjności przepisów różnicujących wliczanie okresów kombatanckich do uprawnień mających wpływ na wysokość emerytur i rent można, zdaniem Rzecznika, w całości odnieść do pozostałych wskazanych we wniosku okresów, tj. pełnienia służby wojskowej zawodowej i czynnej (w tym także zastępczych jej form), jak również pozostawiania w stosunku służby funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej. Pogląd taki uzasadnia fakt, że okresy te charakteryzują wspólne cechy, jakimi są służba lub praca zawodowa mająca charakter służby, z tytułu których obec-

³³⁰ Dz.U. z 1997 r. Nr 142, poz. 950 ze zm.

nie w ogóle nie przewiduje się opłacania składek ubezpieczeniowych, a koszty wynagrodzeń oraz wypłat emerytur i rent pokrywane są z budżetu państwa i które to okresy we wszystkich systemach poza systemem ubezpieczenia społecznego rolników są uznane jako okresy składkowe, mające wpływ na wysokość emerytur i rent. Podkreślenia wymaga też fakt, że zgodnie z nową ustawą z dnia 13.X.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych³³¹ od dnia 1.I.1999 r. osoby pełniące taką służbę zostają objęte obowiązkiem ubezpieczenia.

Pominięcie w art. 25 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników okresów traktowanych we wszystkich innych systemach jako składkowe, mające wpływ zarówno na prawo do emerytury i renty jak i na wysokość tych świadczeń stanowi nieuzasadnione odstępstwo od zasady równego traktowania podmiotów charakteryzujących się tą samą cechą istotną. W takiej sytuacji zasadne jest traktowanie we wszystkich systemach ubezpieczenia społecznego okresów działalności kombatanckiej oraz tzw. służby jako okresów składkowych mających wpływ na prawo do świadczeń emerytalno-rentowych i ich wysokości.

Trybunał wniosku jeszcze nie rozpoznał.

D. Zaopatrzenie społeczne

a. Podstawa wymiaru rent inwalidów wojennych i wojskowych

W dniu 10.VI.1998 r. Rzecznik zwrócił się do Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych³³², wskazując na problem zróżnicowania podstaw wymiaru rent inwalidów wojennych i wojskowych w zależności od daty przyznania świadczenia.

Dokonana z dniem 1 stycznia 1996 r. zmiana zasad waloryzacji emerytur i rent objęła również świadczenia rentowe z ustawy z dnia 29.V.1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin³³³. W świetle art. 11 ust. 1 tej ustawy, podstawę wymiaru renty inwalidzkiej wojennej stanowi kwota bazowa, służąca do obliczania podstawy wymiaru emerytury i renty na podstawie przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. W myśl art. 11 ust. 1 ustawy ustalona jest również podstawa wymiaru renty inwalidzkiej wojskowej (art. 37) oraz podstawa wymiaru ren-

³³¹ Dz.U. Nr 137, poz. 887.

³³² RPO/279796/98/III.

³³³ Dz.U. z 1983 r. Nr 13, poz. 68 ze zm.

ty rodzinnej po inwalidzie wojennym lub wojskowym (art. 25 ust. 2 i art. 46). Podstawy wymiaru świadczeń już pobieranych, a mianowicie renty inwalidzkiej wojennej lub wojskowej oraz renty rodzinnej po inwalidzie wojennym lub wojskowym, podwyższone są – w ramach waloryzacji – przy zastosowaniu wskaźnika waloryzacji opartego o wzrost kosztów utrzymania.

Przyjęte odmienne zasady ustalania podstawy wymiaru świadczeń nowo przyznawanych (od 1 września 1998 r. od kwoty bazowej równej 98% przeciętnej płacy) oraz podwyższania – w ramach waloryzacji – podstawy wymiaru świadczeń już pobieranych w oparciu o wzrost kosztów utrzymania doprowadziły do rozwarstwienia podstaw wymiaru rent inwalidzkich wojennych i wojskowych.

Osoby będące inwalidami wojennymi i wojskowymi, a także reprezentujący to środowisko Związek Inwalidów Wojennych RP, w licznych skargach i wystąpieniach kierowanych do Rzecznika uważają rozwarstwienie podstawy wymiaru rent wojennych i wojskowych za niesprawiedliwe społecznie. Wskazują przy tym, że konsekwencją przyjętych unormowań jest powstanie sześciu podstaw wymiaru renty (od 989,68 zł dla inwalidów, którzy nabyli prawo do renty przed 1991 r. do 1196,47 zł dla osób, które uzyskały prawo do renty po 1 września 1998 r.). Zjawisko to, zdaniem skarżących się, ma charakter narastający i powoduje, że inwalidzi wojenni sensu stricto (grupa ok. 28 tys. osób spośród 113 tys. świadczeniobiorców z ustawy), tj. uznani za takich z powodu zranień i kontuzji w czasie wojny, a przede wszystkim z okresu walki zbrojnej w latach 1939-1945, o największym stopniu niepełnosprawności, mają obecnie najniższą podstawę wymiaru rent.

W odpowiedzi na wystąpienie RPO Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych poinformował, że problem zróżnicowania podstaw wymiaru rent inwalidów wojennych i wojskowych, a w konsekwencji występującej dysproporcji tych świadczeń w zależności od daty ich przyznania, jest przedmiotem pracy Urzędu, prowadzonej wspólnie z Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej. Opracowane projekty ustaw nowelizujących kwestionowany stan prawny nie wyszły poza fazę prac roboczych.

W związku z tym Rzecznik skierował w dniu 31.XII.1998 r. wniosek do Trybunału Konstytucyjnego³³⁴ o stwierdzenie niezgodności art. 11 ust. 1 ustawy w zakresie, w jakim uzależnia podstawę wymiaru

³³⁴ RPO/290040/98/III.

renty inwalidzkiej od daty jej przyznania, z art. 2, art. 19 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Świadczenia rentowe inwalidy wojennego oraz inwalidy wojskowego z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą wojskową mają charakter kompensacyjny. Inwalidztwo stanowi podstawową przesłankę prawa do świadczeń rentowych z ustawy. Kompensacyjny charakter renty inwalidy wojennego i wojskowego z ustawy uzasadnia, zdaniem Rzecznika, powiązanie wysokości tych świadczeń wyłącznie ze stopniem niezdolności do pracy (uszczerbku na zdrowiu) żołnierza, powstałego w związku z działaniami wojennymi lub ze służbą wojskową. Uzależnienie podstawy wymiaru renty inwalidzkiej i wojskowej od wysokości kwoty bazowej (przeciętnego wynagrodzenia), prowadzące do różnicowania wysokości świadczeń w zależności od daty ich przyznania jest – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – naruszeniem zasady równości, wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Przyjęte w art. 11 ust. 1 ustawy rozstrzygnięcie, uzależniające podstawę wymiaru renty inwalidzkiej od poziomu kwoty bazowej (przeciętnego wynagrodzenia) obowiązującego w dniu przyznania świadczenia, przez to, że nie stanowi kryterium sprawiedliwego różnicowania uprawnień inwalidów wojennych i wojskowych (o tym samym stopniu niezdolności do pracy) do tego świadczenia jest także niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP.

Sprzeczne z konstytucyjnymi zasadami równości i sprawiedliwości społecznej różnicowanie poziomu renty inwalidy wojennego i wojskowego w zależności od daty przyznania tego świadczenia powoduje, że art. 11 ust. 1 ustawy jest również niezgodny z art. 19 Konstytucji RP.

b. Uprawnienia kombatantów w zakresie usług telekomunikacyjnych

Rzecznik zwrócił się w dniu 23.VI.1998 r.³³⁵ do Ministra Łączności z wnioskiem o rozważenie możliwości zmiany zarządzenia Ministra Łączności z dnia 24.VI.1994 r. w sprawie szczegółowych zasad stosowania ulg i uprawnień w zakresie usług telekomunikacyjnych³³⁶. Zastrzeżenia wzbudza § 3 zarządzenia, który stanowi, że jeżeli osoby uprawnione do ulg i zwolnień nie wykonają do 31 marca corocznego

³³⁵ RPO/268704/98/III

³³⁶ Mon.Pol. Nr 62, poz. 550.

obowiązku składania dokumentów potwierdzających uprawnienia do ulg i zwolnień, to realizacja ulg zostanie zawieszona. Delegacja ustawowa z art. 20 ust. 6 ustawy z dnia 24.I.1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego³³⁷ nie zawiera upoważnienia dla organów administracji rządowej do zawieszania ulg wynikających z ustawy, a jedynie do określenia szczegółowych zasad ich stosowania. Organem uprawnionym do odbierania uprawnień kombatanckich, z czym wiąże się utrata uprawnień do omawianej ulgi, jest Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych (art. 25 ust. 4).

Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 22.XI.1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach dotyczących pozbawienia i przywrócenia uprawnień kombatanckich oraz zasad przeprowadzania weryfikacji tych uprawnień³³⁸ Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych został zobowiązany do wzywania osób, których uprawnienia kombatanckie podlegają weryfikacji, do przedstawiania temu Urzędowi m.in. odcinka emerytury lub renty, a także podania adresu urzędu pocztowego realizującego zwolnienia z abonamentowych opłat telewizyjnych (§ 4). W § 15 i 16 rozporządzenia uregulowany został tryb postępowania między właściwymi urzędami i jednostkami po odebraniu uprawnień kombatanckich ostateczną decyzją Kierownika Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych. W świetle tych przepisów Urząd wzywa osobę, której ta decyzja dotyczy, do zwrotu zaświadczenia lub legitymacji potwierdzających uprawnienia kombatanckie, a o pozbawieniu lub przywróceniu uprawnień Urząd zawiadamia instytucje, które realizują te uprawnienia. W ocenie RPO przestrzeganie tych unormowań stanowi wystarczającą gwarancję, by osoby nieuprawnione nie mogły dalej korzystać z uprawnień, które zostały im odebrane.

Telekomunikacja Polska S.A. Dyrekcja Okręgu w Warszawie przesłała do osób zainteresowanych ulotkę domagając się, aby stosownie do § 3 zarządzenia Ministra Łączności z 24.XI.1994 r. uprawnieni przedłożyli podmiotowi świadczącemu usługi telefoniczne dokumenty potwierdzające uprawnienia do ulg i zwolnień. W tejże ulotce żądano nadto przedłożenia odcinka renty lub emerytury wraz z dowodem osobistym i legitymacją kombatancką. Zdaniem Rzecznika nie ma żadnych podstaw prawnych, aby żądać od obywatela ujawnienia

³³⁷ Dz.U. z 1997 r. Nr 142, poz. 950 ze zm. Dalej zwana ustawą o kombatantach.

³³⁸ Dz.U. Nr 116, poz. 745.

przed instytucją świadczącą usługi telefoniczne danych o wysokości emerytury lub renty. Ulgi kombatanckie nie zależą bowiem od ich wysokości, a przesłanki ich przyznania określają wyłącznie unormowania ustawy kombatanckiej.

Przyjęty tryb stwarza w konsekwencji zagrożenie dla konstytucyjnej ochrony życia prywatnego kombatanatów (art. 47) oraz realizacji prawa jednostki do ochrony danych osobowych (art. 51), ustanawiając zakaz pozyskiwania i gromadzenia o obywatelach innych informacji, niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (art. 51 ust. 2).

Zasady dokumentowania uprawnień w zakresie usług telekomunikacyjnych, określone w § 1 zarządzenia wymagają też aktualizacji. Chodzi w szczególności o wyeliminowanie praktyki żądania nadmiernej liczby dokumentów od inwalidów nie będących emerytami i rencistami, a także o zsynchronizowanie tych zasad z reformą orzecznictwa inwalidzkiego, wprowadzoną przepisami ustawy z dnia 28.VI.1996 r. o zmianie niektórych ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym i o ubezpieczeniu społecznym³³⁹.

Biorąc pod uwagę liczne mankamenty zarządzenia oraz wynikające z art. 241 pkt 6 Konstytucji RP wymogi, sprowadzające się do konieczności zastąpienia w ciągu dwóch lat zarządzenia nowym aktem prawnym, Rzecznik wskazał na potrzebę pilnych działań w tym zakresie.

W odpowiedzi Minister Łączności zapowiedział wydanie zgodnego z postanowieniami Konstytucji RP aktu prawnego w formie rozporządzenia, w którym zaktualizowane zostaną zasady dokumentowania uprawnień w zakresie usług telekomunikacyjnych oraz uchylone zostaną wzbudzające zastrzeżenia regulacje.

c. Uprawnienia kombatanckie sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku

Wprowadzenie na podstawie przepisów ustawy z dnia 28.VIII.1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw³⁴⁰ instytucji stanu spoczynku sędziów i prokuratorów spowodowało konieczność uregulowania szeregu kwestii.

Sprawy te stały się przedmiotem wystąpienia Rzecznika z dnia 28.II.1998 r. do Ministra Sprawiedliwości³⁴¹. W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości, podzielając poglądy Rzecznika, zapowiedział dokonanie zmian ustawodawczych. W szczególności, w związku z informacją

³³⁹ Dz.U. Nr 100, poz. 461.

³⁴⁰ Dz.U. Nr 124, poz. 782.

³⁴¹ RPO/268858/98/1.

o bliskiej nowelizacji ustawy, Minister Sprawiedliwości opracował propozycje odpowiedniej nowelizacji ustawy z dnia 24.I.1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego³⁴² i przedłożył je w dniu 24.II.1998 r. kierownikowi Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych.

Niezależnie od powyższego na potrzebę normatywnego uregulowania uprawnień kombatanckich sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku wskazano w piśmie z dnia 6.II.1992 r., skierowanym przez Rzecznika³⁴³ do Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych. Ustawa kombatancka nie zawiera przepisów, które odnosiłyby przewidziane w niej uprawnienia do dodatku kombatanckiego, ulgi przy przejazdach kolejną oraz autobusami krajowej komunikacji samochodowej, zwolnienia z abonamentowych opłat telewizyjnych i radiowych i niektórych usług telefonicznych oraz ryczałtu energetycznego do przeniesionych w stan spoczynku sędziów i prokuratorów, posiadających również status kombatantów.

Na pilną kwestię uregulowania prawa do dodatków i świadczeń kombatanckich wskazał Rzecznik w wystąpieniu z dnia 8.IX.1998 r., skierowanym do Prezesa Rady Ministrów³⁴⁴.

Podzielając stanowisko o potrzebie kompleksowego uregulowania szeregu kwestii, dotyczących sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku Rzecznik wskazał, że dotychczas uregulowane zostały dwie kwestie, dotyczące prawa do korzystania ze świadczeń zdrowotnych oraz do zasiłków pielęgnacyjnych. W dniu 17.XII.1997 r. uchwalona została ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw³⁴⁵, która w art. 5 uregulowała prawo sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku oraz członków ich rodzin do świadczeń opieki zdrowotnej w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. Tym samym został zlikwidowany problem rozwiązywany przejściowo w drodze wykładni.

W dniu 8.VI.1998 r. dokonano nowelizacji rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad finansowania wydatków na zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne³⁴⁶, która weszła w życie z mocą od 1.I.1998 r. W świetle tej zmiany płatnikiem zasiłków rodzinnych i pie-

³⁴² Dz.U. z 1997 r. Nr 142, poz. 850 ze zm. Dalej zwana ustawą kombatancką.

³⁴³ RPO/266811/98/III.

³⁴⁴ RPO/286145/98/III.

³⁴⁵ Dz.U. Nr 98, poz. 607.

³⁴⁶ Dz.U. Nr 74, poz. 482.

lęgnacyjnych stały się jednostki organizacyjne sądów i prokuratur, wypłacające uposażenia.

Na uregulowanie czeka zatem problem uprawnień określonych ustawą kombatancką przysługujących sędziom i prokuratorom w stanie spoczynku i utraconym z dniem 1 stycznia 1998 r.

Wystąpienie to dotychczas pozostaje bez odpowiedzi.

d. Prawo do zasiłków wychowawczych

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25.V.1996 r. w sprawie urlopów i zasiłków wychowawczych³⁴⁷ zawiera regulacje (wymagające aktu prawnego rangi ustawowej), które są krytycznie oceniane przez osoby zainteresowane.

W wystąpieniu z dnia 31.VIII.1998 r.³⁴⁸, skierowanym do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, Rzecznik podjął problem osób korzystających z urlopu wychowawczego, z którymi stosunek pracy został rozwiązany przed upływem okresu, na jaki urlop został udzielony, z powodu upadłości bądź likwidacji zakładu pracy lub też z przyczyn dotyczących pracodawcy, przewidzianych w art. 1 ustawy z dnia 28.XII.1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładów pracy oraz o zmianie niektórych ustaw³⁴⁹.

Po rozwiązaniu w tych sytuacjach stosunku pracy osoby takie tracą prawo do zasiłku wychowawczego, a w konsekwencji – okres ten nie zostaje zaliczony do uprawnień pracowniczych i do stażu zasiłkowego przy zasiłkach dla bezrobotnych. Z uwagi na wiek lub stan zdrowia dziecko wymaga dalszej osobistej opieki osoby uprawnionej, przypadającej na czas po rozwiązaniu stosunku pracy. Tymczasem osoby te zostają pozbawione środków utrzymania.

W świetle przepisów wskazanego rozporządzenia Rady Ministrów prawo do zasiłku wychowawczego jest ściśle związane z prawem do urlopu wychowawczego, a taki urlop kończy się w dacie rozwiązania stosunku pracy.

Rzecznik wnioskował, aby w nowych regulacjach ustawowych tej problematyki uwzględnić prawo osób, z którymi rozwiązany zostaje stosunek pracy w czasie trwania urlopu wychowawczego, do otrzymania zasiłku wychowawczego do końca terminu, na który udzielony został urlop wychowawczy, a także do zaliczenia takiego okresu do

³⁴⁷ Dz.U. Nr 60, poz. 277.

³⁴⁸ RPO/284589/98/III.

³⁴⁹ Dz.U. z 1990 r. Nr 4, poz. 19 ze zm.

uprawnień pracowniczych oraz stażu zasiłkowego przy zasiłkach dla bezrobotnych.

W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Socjalnej poinformował, że propozycja Rzecznika zostanie rozważona w toku prac nad ustawą o świadczeniu powyższym z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa.

F. Pomoc społeczna

a. Zasady ustalania dochodu uprawniającego do świadczeń

Minimalne nawet przekroczenie kryterium dochodowego, określonego w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29.XI.1990 r. o pomocy społecznej³⁵⁰ powoduje nie tylko odmowę przyznania świadczeń obligacyjnych w formie zasiłku stałego (art. 27 ust. 1) oraz gwarantowanego zasiłku okresowego (art. 3 ust. 4a), ale również świadczeń zdrowotnych oraz świadczeń w postaci składek na ubezpieczenie społeczne.

Na taką regulację skarżą się do Rzecznika samotne matki, w tym wychowujące dzieci niepełnosprawne. Regulacja ta zdaniem skarżących się nie odpowiada intencjom ustawodawcy, który wprowadzając powyższe unormowanie kierował się potrzebą ochrony i pomocy rodzinom niepełnym.

Wprowadzenie zasiłku stałego podyktowane zostało potrzebą uwzględnienia trudnej sytuacji materialnej osób, które ze względu na stan zdrowia dziecka i konieczność sprawowania nad nim ciągłej opieki nie mogą podjąć zatrudnienia, a tym samym zapewnić rodzinie niezbędnych środków utrzymania. Podobne uzasadnienie dotyczy gwarantowanego zasiłku okresowego, gdzie z kolei intencją ustawodawcy była potrzeba przyjscia z pomocą osobom samotnie wychowującym dzieci przez okres dłuższy, niż okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych.

Rzecznik w wystąpieniu z dnia 27.VII.1998 r.³⁵¹ zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z wnioskiem, aby w przypadku obligacyjnych świadczeń pomocy społecznej wprowadzić rozwiązanie, zgodnie z którym wysokość świadczenia ulega pomniejszeniu o wysokość przekroczenia kryterium dochodowego.

W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Socjalnej wyjaśnił, że ustalone w ustawie kryterium oscyluje na poziomie 67% minimum socjal-

³⁵⁰ Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.

³⁵¹ RPO/273867/98/III.

nego ustalonego przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Środki budżetowe nie pozwalają w chwili obecnej na jego zmianę. Osoby przekraczające to kryterium mają prawo do świadczeń z pomocy społecznej na zasadach szczególnych, w sytuacji wystąpienia uzasadnionych okoliczności w rodzinie (art. 31a).

Odnosnie składki na ubezpieczenie społeczne opłacanej przez ośrodki pomocy społecznej Minister Pracy i Polityki Socjalnej wyjaśnił, że ta forma świadczenia weszła w życie na podstawie noweli ustawy z 1996 r., co spowodowało znaczny wzrost wydatków z budżetu państwa. Osoby o wyższym dochodzie mogą podjąć na mocy obowiązujących przepisów opłacanie składki indywidualnie, zaś osoby mające prawo do gwarantowanego zasiłku okresowego, w związku z utratą prawa do zasiłku dla bezrobotnych, powinny możliwe szybko, przy pomocy urzędu zatrudnienia oraz ośrodka pomocy społecznej, starać się podjąć pracę, co zapewni im wyższe dochody i ubezpieczenie. Pomoc społeczna jest bowiem ostatnim ogniwem w polityce socjalnej państwa, której zadaniem jest zapewnienie minimalnego poziomu egzystencji. Minister Pracy i Polityki Socjalnej poinformował też, że przygotowana jest nowa ustawa o pomocy społecznej, w której, jeżeli tylko środki budżetowe na następne lata pozwolą, wprowadzony zostanie minimalny dochód gwarantowany. W pierwszym etapie nie obejmuje on jeszcze wszystkich osób żyjących w ubóstwie, jednak obejmie te dwie kategorie rodzin, o których mowa była w wystąpieniu Rzecznika.

W wystąpieniu z dnia 26.VIII.1998 r.³⁵² Rzecznik zwrócił się do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej z prośbą o informacje o stopniu zaawansowania prac nad projektem nowej ustawy o pomocy społecznej oraz projektem rozporządzenia Rady Ministrów, uwzględniającym treść art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 14.VI.1996 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu³⁵³. Zgodnie z tym przepisem kryteria dochodowe, określone w art. 4 ustawy o pomocy społecznej, stosuje się do czasu określenia, w drodze rozporządzenia, przez Radę Ministrów kryteriów i wysokości świadczeń z pomocy społecznej z wykorzystaniem wyników badań kosztów utrzymania i minimum socjalnego. Realizacja tego zadania winna nastąpić w okresie nie dłuższym niż 2 lata od dnia wejścia w życie ustawy, tj. od dnia 14.IX.1996 r. W wystąpieniu zostały przytoczone sytuacje potwierdzające negatywne skutki przyjętych roz-

³⁵² RPO/282868/98/III.

³⁵³ Dz.U. Nr 100, poz. 459 ze zm.

wiązań w zakresie kryterium uprawniającego do obligatoryjnych świadczeń przy minimalnym przekroczeniu progu dochodowego, a dotyczących regulacji prawa do dodatków mieszkaniowych.

Zgodnie z art. 39 i 40 ustawy z dnia 2.VII.1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych³⁵⁴, w brzmieniu uwzględniającym zmiany wprowadzone ustawą z dnia 21.VIII.1997 r. o zmianie ustaw o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych³⁵⁵ powstanie prawa do dodatku mieszkaniowego uzależnione jest od spełnienia przesłanki dochodowości przypadającej na jednego członka gospodarstwa domowego oraz powierzchni użytkowej mieszkania. Do dochodu tego wlicza się m.in. świadczenia z pomocy społecznej, natomiast do dochodu warunkującego przyznanie świadczeń z pomocy społecznej wlicza się dodatek mieszkaniowy. W konsekwencji takich unormowań powstaje niekiedy paradoksalna sytuacja: to, co miało stanowić pomoc dla najuboższych rodzin w związku z podwyżką czynszu regulowanego, obniża ich świadczenia z pomocy społecznej. Dodatek mieszkaniowy wpływa bowiem na podwyższenie dochodu, chociaż zainteresowana osoba nie otrzymuje tego dodatku; jest on bowiem przekazywany zarządcy nieruchomości. Wliczenie dodatku mieszkaniowego do dochodu może spowodować przekroczenie kryterium dochodowego i brak przyznania zasiłku z pomocy społecznej, albo też zmniejszenie przyznanego zasiłku o kwotę dodatku mieszkaniowego, chociaż z tego zmniejszonego zasiłku zainteresowana osoba musi nadal płacić pozostałą część czynszu, nie pokrytą przekazanym dodatkiem pod rygorem, że każda zaległość czynszowa spowoduje pozbawienie prawa do dodatku mieszkaniowego.

W odpowiedzi Sekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej na wystąpienie RPO w tej sprawie poinformowano, że prace nad projektami nowej ustawy i rozporządzeniem Rady Ministrów są w toku oraz wskazano, że postulowane przez Rzecznika zmiany przepisów, dotyczące składników wchodzących do dochodu stanowiącego kryterium uprawniające do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej zostaną w miarę możliwości budżetowych wzięte pod uwagę. Projekt ten został pozytywnie zaopiniowany przez główne centrale związków zawodowych i Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny i skierowany do uzgodnień z Ministerstwem Finansów.

³⁵⁴ Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm.

³⁵⁵ Dz.U. Nr 111, poz. 723.

Z analizy napływających do Rzecznika spraw wynika, że problemy zdefiniowania kryteriów uprawniających do pomocy społecznej w powiązaniu z kosztami utrzymania, a także określenie jednolitych zasad ustalania dochodów rolnika przy ustalaniu uprawnień do pomocy społecznej oraz innych świadczeń socjalnych należą do najpilniejszych. Stąd też Rzecznik zwrócił się w dniu 29.XII.1998 r.³⁵⁶ do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej o pilne rozstrzygnięcie tych spraw w rozporządzeniu Rady Ministrów.

b. Gwarantowany zasiłek okresowy a krótkoterminowe zatrudnienie

W świetle art. 31 ust. 4d ustawy o pomocy społecznej gwarantowany zasiłek okresowy nie przysługuje w przypadku podjęcia zatrudnienia lub pozarolniczej działalności w rozumieniu przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. W wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 11.V.1998 r.³⁵⁷ Rzecznik przypomniał, że wprowadzenie tego zasiłku miało na celu z jednej strony uwzględnienie trudnej sytuacji materialnej osób samotnie wychowujących dzieci, a z drugiej to, aby zasiłki dla bezrobotnych nie zastępowały systemu pomocy społecznej, który w odróżnieniu od zasad przyznawania zasiłków dla bezrobotnych, uwzględnia sytuację materialną konkretnych osób i ich rodzin. Regulacje zawarte w ustawie o pomocy społecznej są nie tylko niekorzystne dla świadczeniobiorców, ale nie odpowiadają także przyjętym przez ustawodawcę założeniom. Rzecznik wystąpił z wnioskiem o odpowiednią zmianę kwestionowanych przepisów.

W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Socjalnej podzielił pogląd o braku spójności przepisów ustawy o pomocy społecznej w części dotyczącej skutków podjęcia pracy przez osobę uprawnioną do gwarantowanego zasiłku okresowego i zapowiedział podjęcie starań o zmianę przepisów w tym zakresie.

c. Zasiłki przedemerytalne

W styczniu i lutym 1998 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęły liczne zespolone i indywidualne skargi od osób pozostających bez pracy i pobierających zasiłek przedemerytalny w rejonach administracyjnych, które utraciły status rejonu zagrożonego szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym. Spowodowało to, że (na

³⁵⁶ RPO/274417/98/III.

³⁵⁷ RPO/264488/97/III.

podstawie art. 34j ust. 4 ustawy z dnia 14.XII.1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu³⁵⁸) skarżącym się obniżono zasiłek przedemerytalny ze 160% kwoty zasiłku podstawowego do 120% od dnia 1 stycznia 1998 r. Wymieniony przepis stanowił bowiem, że w rejonach administracyjnych (gminach), które utraciły taki status, podwyższony do 160% kwoty zasiłku podstawowego, zasiłek przedemerytalny wypłacany jest jedynie do końca roku kalendarzowego następującego po roku, w którym nastąpiła utrata takiego statusu.

Masowość skarg w tym zakresie spowodowała, że Rzecznik poinformował o skali zjawiska Przewodniczącą Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i przekazał do wykorzystania poselskiego dwie zbiorowe skargi. Przewodniczący przekazał je Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej z prośbą o rozważenie możliwości ich uwzględnienia³⁵⁹.

W swym wystąpieniu Rzecznik poruszył także wielokrotnie przedstawiony w skargach problem dotyczący niedopuszczalności podejmowania zatrudnienia – nawet w minimalnym wymiarze – w czasie pobierania zasiłków przedemerytalnych.

Ponieważ adresat w odpowiedzi³⁶⁰ poinformował, że przyjęty przez Radę Ministrów projekt ustawy zmieniającej ustawę o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu nie przewiduje możliwości pobierania zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego przy podjęciu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, Rzecznik powrócił do tej sprawy m.in. w piśmie skierowanym do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej³⁶¹.

Również i tym razem adresat nie podzielił stanowiska Rzecznika w tej sprawie, informując o tym w piśmie z dnia 4.V.1998 r.

Nowelizując ustawę o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu parlament uznał jednak za zasadne danie możliwości uzyskiwania dochodów z pracy osobom pobierającym zasiłki przedemerytalne i świadczenia przedemerytalne zmieniając brzmienie art. 37n ust. 3 i stanowiąc, że nie powoduje zawieszenia prawa do wymienionych świadczeń podjęcie zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub pozarolniczej działalności gospodarczej po okresie 3 miesięcy od dnia naby-

³⁵⁸ Dz.U. z 1997 r. Nr 25, poz. 128 ze zm.

³⁵⁹ Nowelizacja ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu ustawą z dnia 16.VII.1998 r. (Dz.U. Nr 108, poz. 684) zmieniła brzmienie art. 37j ust. 4.

³⁶⁰ Pismo z dnia 26.III.1998 r.

³⁶¹ RPO/234318/98/III z 10.IV.1998 r.

cia do nich prawa, jeżeli dochody z tych źródeł nie przekraczają miesięcznie połowy najniższego wynagrodzenia.

Ustawa z dnia 16.VII.1998 r. nowelizująca ustawę o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu pozytywnie rozwiązała także problem poruszany w licznych skargach kierowanych do Rzecznika dotyczący braku możliwości zaliczania do okresu uprawniającego do zasiłku, od którego zależy nabycie prawa do zasiłku przedemerytalnego, okresów zatrudnienia na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego pracowników młodocianych. W wyniku tej zmiany obecnie można, bez względu na wysokość wynagrodzenia stanowiącego podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne, zaliczać te okresy do stażu zasiłkowego³⁶².

d. Pomoc socjalna dla osób bezdomnych

Do Rzecznika wpływa wiele wniosków od osób bezdomnych o pomoc w uzyskaniu mieszkania, pomoc finansową lub rzeczową oraz skargi na kierowników schronisk i noclegowni w związku z usunięciem bezdomnego z placówki³⁶³.

Prowadząc postępowanie wyjaśniające w sprawie sytuacji osób bezdomnych przebywających na terenie Dworca Centralnego w Warszawie w związku z zamiarem dyrekcji PKP zamykania dworca na noc i usuwania bezdomnych przebywających stale na jego terenie, Rzecznik zbadał kwestię³⁶⁴ wykonywania przez gminy miasta stołecznego Warszawy, wynikającego z ustawy o pomocy społecznej³⁶⁵ obowiązku zapewnienia schronienia, posiłku i odzieży osobom tego pozbawionym.

Informacje i wyjaśnienia uzyskane przez Rzecznika od Prezydenta Miasta, a także od przedstawiciela działającej przy Prezydencie Miasta Rady Opiekuńczej, która grupuje organizacje pozarządowe zajmujące się pomocą dla osób i rodzin ubogich, bezdomnych i chorych, wskazały na istnienie wielu problemów związanych z udzielaniem pomocy socjalnej osobom potrzebującym. Szczególnie istotne okazało się jasne określenie właściwości miejscowej gminy zobowiązanej do udzielenia pomocy osobie bezdomnej ubiegającej się o świadczenia

³⁶² Odpowiednie regulacje prawne w tym zakresie zawarte zostały w art. 24 ust. 4 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz art. 3 ustawy nowelizującej.

³⁶³ RPO/270757/98/X; RPO/276425/98/X; RPO/288789/98/X; RPO/289993/98/X; RPO/293003/98/X; RPO/295235/98/X.

³⁶⁴ RPO/260758/97/X.

³⁶⁵ Ustawa z dnia 29.XI.1990 r. – tekst jedn. Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414.

z zakresu pomocy społecznej. Ważne jest też ustalenie zasad finansowania wydatków ponoszonych przez gminy w związku z udzielaniem świadczeń osobom bezdomnym, przebywającym na terenie gminy, lecz nie będącym jej stałymi mieszkańcami. Wprawdzie ustawa o pomocy społecznej przyjmuje zasadę terytorialności w zakresie udzielania świadczeń, jednakże w praktyce powstają problemy ze stosowaniem tych przepisów w odniesieniu do osób potrzebujących pomocy, a zamieszkujących na terenie innej gminy, niż gmina miejsca aktualnego pobytu. Z informacji posiadanych przez Rzecznika wynika ponadto, iż gminy właściwe ze względu na miejsce stałego zamieszkania osoby korzystającej ze świadczeń często odmawiają gminom udzielającym takim osobom pomocy w miejscu ich pobytu zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia, jakkolwiek obowiązek zwrotu wynika z ustawy o pomocy społecznej. Powszechnie wiadomo, iż osoby bezdomne w poszukiwaniu zatrudnienia i mieszkania często przyjeżdżają do dużych miast. Taka sytuacja ma miejsce w Warszawie, do której niektóre z osób bezdomnych przebywających na terenie Gminy Warszawa-Centrum przyjechały z innych miejscowości. Przyjmując, iż obowiązek zapewnienia schronienia, posiłku, odzieży i udzielenia innych świadczeń wskazanych w art. 37 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej spoczywa na gminie miejsca pobytu osoby ubiegającej się o świadczenie, zobowiązanie to spoczywa na Gminie Warszawa-Centrum. W tej sytuacji potrzebne jest – w ocenie Rzecznika – udzielenie Gminie Warszawa-Centrum pomocy finansowej i instytucjonalnej w zorganizowaniu opieki nad osobami bezdomnymi przyjeżdżającymi do Warszawy z innych miejscowości.

Udzielone Rzecznikowi informacje w kwestii wolnych miejsc w schroniskach i noclegowniach dla osób bezdomnych wskazują też na potrzebę przeanalizowania potrzeb w zakresie liczby wolnych miejsc i dostępu do nich w okresie jesienno-zimowym. Posiadane informacje są sprzeczne i wywołują wątpliwości, czy liczba miejsc w placówkach dla bezdomnych jest wystarczająca.

Z docierających do Rzecznika sygnałów wynika, że istnieją także poważne problemy z zapewnieniem osobom bezdomnym miejsc w domach pomocy społecznej. W Warszawie około 120 osób bezdomnych przebywających w schroniskach oczekuje na miejsca w domach pomocy społecznej. Nie wszystkie osoby kwalifikujące się do stałej opieki w domach pomocy społecznej powinny być umieszczone w domach na terenie Warszawy i województwa, zwłaszcza gdy dane ewidencyjne wskazują, iż ich ostatnie miejsce stałego zamieszkania było poza wo-

jewództwem warszawskim. Umieszczenie jednak tych osób w placówkach pomocy społecznej poza terenem województwa warszawskiego natrafia na trudności. Z tych względów potrzebne jest także ustalenie zasad umieszczania osób bezdomnych w domach pomocy społecznej poza Warszawą i innymi dużymi miastami, w których występują liczne skupiska osób bezdomnych, w sytuacji, gdy osoby te ostatnio zamieszkiwały lub stale przebywały w innych miejscowościach.

Przedstawiając powyższe problemy Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej, Rzecznik zwrócił się o ich zbadanie oraz rozważenie zasadności uregulowania zasygnalizowanych kwestii prawnych i zapewnienia finansowego wsparcia gmin, w których skupiska osób bezdomnych są szczególnie liczne. Jednocześnie wystąpienie swoje wraz z prośbą o stanowisko RPO przesłał do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji³⁶⁶.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podzielił stanowisko Rzecznika o potrzebie wsparcia finansowego Gminy Warszawa-Centrum w zakresie zapewnienia środków na zorganizowanie opieki nad osobami bezdomnymi przyjeżdżającymi do Warszawy z innych miejscowości, jak również wątpliwości co do skuteczności dochodzenia przez gminę udzielającą świadczeń bezdomnemu w miejscu jego pobytu od gminy miejsca ostatniego zamieszkania świadczeniobiorcy zwrotu wartości świadczeń. Minister Pracy i Polityki Socjalnej stwierdził natomiast, iż podnoszone przez Rzecznika problemy i sygnalizowane kwestie prawne wskazują na niedoskonałości w praktycznym stosowaniu obowiązujących rozwiązań prawnych dotyczących osób bezdomnych. Odpowiedź Ministra wskazuje, iż problemem jest nie tyle brak odpowiednich regulacji, ile nieprawidłowe ich stosowanie. Ponadto Minister poinformował Rzecznika, iż w art. 64 ustawy z dnia 24.VII.1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa³⁶⁷ w części dotyczącej pomocy społecznej przyjęto, iż obowiązek udzielenia schronienia, posiłku itp. osobom przebywającym na terenie powiatu, które zerwały w sposób trwały więzi z gminą, na terenie której miało miejsce zdarzenie powodujące bezdomność - należeć będzie do zadań powiatu. Wszystkie te zadania wraz z pokrywaniem kosztów podstawowej opieki medycznej będą pokrywane ze środków państwa, jako zadania zlecone powiatom z zakresu admini-

³⁶⁶ RPO/260758/97/X z dnia 6.VIII.1998 r.

³⁶⁷ Dz.U. Nr 106, poz. 668.

stracji rządowej. W ocenie Ministra Pracy i Opieki Socjalnej zwiększyć to gwarancje skuteczności udzielania pomocy osobom bezdomnym.

W związku z falą mrozów panujących w listopadzie i na początku grudnia 1998 r., pociągającą za sobą wiele ofiar śmiertelnych Rzecznik – nawiązując do ubiegłorocznego wystąpienia skierowanego do samorządów terytorialnych wobec podobnych skutków zimy³⁶⁸ – wystąpił do Prezesa Rady Ministrów o spowodowanie nasilenia działań administracji państwowej zmierzających do ochrony przed zamrożeniem³⁶⁹. Rzecznik wskazał na szczególną sytuację osób bezdomnych mieszkających w budynkach nieogrzewanych, a także tych, których stan świadczy o chwilowej choćby bezradności wywołanej złym stanem zdrowia lub użyciem alkoholu. Rzecznik podkreślił, że konieczna jest większa aktywność służb porządkowych, a także zachęcenie obywateli do zgłaszania służbom porządkowym informacji o osobach, których życiu może grozić niska temperatura. Zaznaczył także, iż brak właściwych działań ze strony organów administracji państwowej może być uznany za naruszenie art.38 Konstytucji RP.

W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Socjalnej poinformował Rzecznika o działaniach podejmowanych przez rząd i administrację terenową w celu zminimalizowania tragicznych skutków mrozów. Wskazał na szczegółowe zobowiązania nałożone na wojewódzkie zespoły pomocy społecznej, a także polecenia przekazane w tej sprawie Komendantowi Głównemu Policji. Poinformował też o przeznaczeniu dodatkowych środków finansowych na wsparcie organizacji pozarządowych w ich działaniach zmierzających do przeciwdziałania tragicznym skutkom zimy.

e. Zgoda na przeniesienie do innego domu pomocy społecznej

W oparciu o sygnały dotyczące konfliktów w domach pomocy społecznej Rzecznik zwrócił się w dniu 11.VIII.1998 r.³⁷⁰ do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z wnioskiem o zmianę przepisów ustawy o pomocy społecznej.

Z art. 19 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej wynika bezwzględny obowiązek uzyskiwania zgody osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego na umieszczenie w domu pomocy społecznej. Zdaniem Rzecznika przepisy powinny dopuszczać odstępstwo od obowiązku uzyskiwania zgody osoby umieszczonej już w domu pomocy

³⁶⁸ Zob. poprzednia Informacja RPO, str. 184.

³⁶⁹ RPO/264051/98/X.

³⁷⁰ RPO/275530/98/III i RPO/267990/99/III.

społecznej na przeniesienie do innego domu w uzasadnionych wypadkach, dyktowanych dobrem lub bezpieczeństwem mieszkańców domu. Z wnioskiem o przeniesienie do innego domu mógłby występować ośrodek lub dom pomocy społecznej, a decyzję o skierowaniu do innego domu mógłby wydawać właściwy organ na podstawie opinii zespołu konsultantów, działającego przy wojewódzkim zespole pomocy społecznej na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 23.IV.1997 r. w sprawie domów pomocy społecznej³⁷¹.

W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Socjalnej przedstawił uzasadnienie obowiązujących unormowań, podyktowane potrzebą ochrony prawa mieszkańca do decydowania o własnym losie. W sytuacji zaistnienia konfliktu w domu pomocy społecznej występuje konieczność dokonania wyboru pomiędzy dwoma dobrami podlegającymi ochronie: prawem mieszkańca do decydowania o sobie i prawem zbiorowości do spokoju i bezpieczeństwa, które dom pomocy społecznej ma obowiązek zapewnić. Przepisy ustawy o pomocy społecznej chronią dobro mieszkańca kosztem zbiorowości. Wydaje się, że dokonany przez ustawodawcę wybór jest właściwy. Ponadto w domach pomocy społecznej zatrudnieni są profesjonaliści (psychologowie, pracownicy socjalni), tj. osoby posiadające odpowiednie przygotowanie zawodowe do rozwiązywania trudnych międzyludzkich problemów.

Minister Pracy i Polityki Socjalnej zapowiedział jednak rozważenie sprawy w toku prac nad nową ustawą o pomocy społecznej.

f. Konsekwencje powodzi z lipca 1997 r.

Nadal aktualna była problematyka stosowania ustawy z dnia 17.VII.1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r.³⁷² Osoby dotknięte skutkami tej powodzi zwracały się w sprawach odmów przyznania jednorazowych zapomóg powodziowych, odszkodowań dla rolników za zalane grunty rolne, zasiłków dla rolników, odmów przyznania pomocy finansowej lub rzeczowej z tytułu zalania pracowniczych ogrodów działkowych, działek rekreacyjnych, domów nie zamieszkiwanych na stałe przez właścicieli podczas powodzi, właściwości organów w sprawie wydawania zaświadczeń o doznaniu szkód wskutek zalania gruntów poprzez celowe skierowanie wód zale-

³⁷¹ Dz.U. Nr 44, poz. 277.

³⁷² Dz.U. Nr 80, poz. 491.

wowych na ten obszar, złej jakości prac remontowych wykonanych w domach powodzian w ramach przyznanej im w tej formie pomocy, przydziału domów i mieszkań dla powodzian, dystrybucji pomocy dla powodzian zarówno osób fizycznych, jak i podmiotów gospodarczych, a także próśb o różnego rodzaju porady prawne w tych sprawach³⁷³.

Podejmując sprawę realizacji tej pomocy³⁷⁴, Rzecznik uzyskał informację, że powodem opóźnienia wypłaty zapomóg uprawnionym była niewystarczająca ilość środków przekazanych z budżetu państwa województwu opolskiemu na ten cel.

Rzecznik wystosował w dniu 21.VII.1998 r. w tej sprawie wystąpienie³⁷⁵ do Ministra – Członka Rady Ministrów stwierdzając m.in., że brak środków finansowych nie może stanowić uzasadnienia dla ograniczenia uprawnień do zapomóg, określonych przepisami ustawy z dnia 17.VII.1997 r. W odpowiedzi Minister poinformował o uruchomieniu kolejnych środków z rezerwy budżetowej na wypłatę zapomóg. Opóźnienie w przekazaniu dodatkowych środków na wypłatę zaległych zapomóg do budżetu wojewody opolskiego wynikało z konieczności oczekiwania na zatwierdzenie budżetu państwa na 1998 r. oraz podziału rezerwy celowej na usuwanie skutków powodzi.

Wiele spraw dotyczyło odmowy przyznania jednorazowej zapomogi powodziowej. W sprawach tych dominowały zarzuty nierzetelności przeprowadzanych przez komisje gminne wizji w domach, które zostały zalane wskutek powodzi, w zakresie oceny doznanych szkód pod kątem nabycia prawa do zapomogi.

W jednej z takich spraw Rzecznik wniósł rewizję nadzwyczajną do Sądu Najwyższego od wyroku NSA³⁷⁶. Wniesienie rewizji było w ocenie RPO uzasadnione tym, iż wyrok NSA rażąco naruszył, art. 1 ust. 1 ustawy poprzez zawężającą interpretację tego przepisu; art. 21 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz art. 7 i 8 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 59 ustawy o NSA poprzez niewyjaśnienie wszystkich okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. W uzasadnieniu rewizji Rzecznik zauważył, iż w świetle informacji skarżącej, że jej dom jest niepodpiwniczony, wszystkie pomieszczenia wraz z wejściem do budyn-

³⁷³ RPO/272033/98/X; RPO/272614/98/X; RPO/173161/98/X;
RPO/274178/98/X; RPO/277561/98/X; RPO/278863/98/X;
RPO/285589/98/X; RPO/285638/98/X; RPO/285863/98/X.

³⁷⁴ RPO/279973/98/III.

³⁷⁵ RPO/272509/98/III.

³⁷⁶ RPO/269668/98/X

ku znajdują się na jednym poziomie, a zalane pomieszczenia (stwierdzone przez komisję gminną) z kotłownią i hydrofornią znajdują się w bezpośrednim sąsiedztwie pokoi mieszkalnych i łazienki, to jest pomieszczeń wchodzących w skład mieszkania, można przypuszczać, iż skarżąca ma prawo do uzyskania zapomogi. W toku całego postępowania, zarówno przed organami administracji publicznej, jak i NSA zainteresowana kwestionowała ustalenia komisji gminnej, twierdząc, iż niezgodnie ze stanem faktycznym oceniono doznane przez nią szkody. Protokół w ocenie RPO nie był w pełni wiarygodny, szczególnie w świetle twierdzeń skarżącej i nie powinien być jedynym dowodem, w oparciu o który organy obu instancji oraz NSA orzekły o braku przesłanek do przyznania skarżącej zapomogi. Postanowieniem z dnia 2.XII.1998 r. Sąd Najwyższy uwzględnił wniosek Rzecznika i uchylił zaskarżony wyrok NSA³⁷⁷.

Do Rzecznika zwracali się również rolnicy z terenu województwa kaliskiego, którzy wskutek zalania gruntów rolnych przez powódź utracili plony³⁷⁸. W styczniu oraz lutym 1998 r. kierownik rejonowego urzędu pracy w Kaliszu przyznał zainteresowanym specjalne świadczenie pieniężne, określone w art. 11 d ustawy. Jednakże wnioskodawcy nie otrzymali przyznanych świadczeń, gdyż RUP poinformował ich w lutym o czasowym wstrzymaniu ich wypłaty. Do kwietnia 1998 r. świadczenia nie zostały wypłacone. RPO podjął sprawę do wyjaśnienia i zwrócił się do kierownika RUP w Kaliszu o powiadomienie, jaki jest aktualny stan sprawy. W udzielonej odpowiedzi, kierownik poinformował, iż przyznając świadczenie brano pod uwagę obszar zalanych przez powódź gruntów rolnych, stojąc na stanowisku, że zniszczenie upraw rolnych na terenach dotkniętych powodzią powoduje jednocześnie zniszczenie gruntów rolnych, na których terenie występowała powódź. Stanowisko to podzielali przedstawiciele samorządów, na których terenie występowała powódź. Ponadto należało zauważyć, iż upływ czasu między powodzią (lipiec 1997 r.) a wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25.IX.1997 r. w sprawie szczegółowego trybu oraz warunków uprawniających do ubiegania się o przyznanie bezzwrotnej pomocy w okresie odbudowy gospodarstwa rolnego³⁷⁹ (październik 1997 r.) utrudniło, a w niektórych wypadkach uniemożliwiło, określenie zakresu i stopnia zniszczenia gruntów rolnych. Dlatego też w opiniach zarządów gmin, dołączonych

³⁷⁷ Sygn. akt III RN 90/98.

³⁷⁸ RPO/276437/98/X; RPO/276497/98/X.

³⁷⁹ Dz.U. Nr 124, poz. 785.

do wniosków rolników o przyznanie świadczenia, na podstawie protokołów wydanych przez Gminne Komisje Weryfikacyjne przeprowadzające lustracje w terenie bezpośrednio po powodzi, określono obszar i rodzaj zniszczeń użytków rolnych oraz wysokość strat. W lutym 1998 r. Wojewódzki Urząd Pracy w Kaliszu stwierdził, iż Urząd Rejonowy nieprawidłowo interpretuje pojęcie „zniszczenia gruntów rolnych”, dlatego wstrzymano wypłatę przyznanych rolnikom świadczeń. Po wyjaśnieniu sprawy, w maju 1998 r., Wojewódzki Urząd Pracy w Kaliszu stwierdził nieważność decyzji wydanych wcześniej przez Rejonowy Urząd Pracy. Ponadto kierownik RUP poinformował Rzecznika, iż skierował pisma do wszystkich rolników, którym przyznano, a następnie cofnięto świadczenia, zwracając się o uzupełnienie koniecznych danych. Po uzupełnieniu przez osoby zainteresowane wymaganych danych kierownik Rejonowego Urzędu Pracy wyda stosowne rozstrzygnięcia.

Do Rzecznika zwrócił się też wójt jednej z gmin dotkniętych powodzią z 1997 r. skarżąc się na brak możliwości wyegzekwowania od Agencji Rynku Rolnego ekwiwalentów pieniężnych dla rolników, którzy ponieśli straty w uprawach rolnych w czasie ubiegłorocznej powodzi³⁸⁰. Ustawa z dnia 18.VII.1997 r. w art. 12 ust. 1 zapewniła posiadaczom gospodarstw rolnych oraz osobom prowadzącym działy specjalne produkcji rolnej na obszarach dotkniętych powodzią pomoc w naturze lub pieniądzu udzielaną za pośrednictwem gminy. Ust. 4 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. Nowelizacja weszła w życie z dniem 29.XII.1997 r. Wiceprezes Agencji Rynku Rolnego poinformował wójta, iż z uwagi na złożenie zapotrzebowania w dniu 23 stycznia 1998 r., tj. po upływie terminu wskazanego w ustawie – brak jest podstaw formalno-prawnych do realizacji zgłoszonego wniosku. Autor skargi do Rzecznika podkreślił, iż zbyt krótki początkowy termin nie pozwolił ze względów technicznych na rzetelne zbilansowanie potrzeb. Ustawa przedłużająca ten termin dotarła do gminy zbyt późno, by można było zmienić dane przekazane Agencji Rynku Rolnego. W tej sytuacji, wobec braku środków z Agencji Rynku Rolnego powstał spór między gminą a uprawnionymi rolnikami o egzekucję zapewnioną przez ustawę pomocy. Autor skargi zwrócił również uwagę, iż w ustawie brak jest przepisów ustalających

³⁸⁰ RPO/274874/98/X; RPO/271657/98/X.

tryb odwoławczy, jak również tryb dochodzenia roszczeń od Agencji Rynku Rolnego w przypadku niewywiązania się przez tę Agencję z jej ustawowych zobowiązań.

Rzecznik stwierdził, że wobec znanych powszechnie trudności zgłaszania przez samych poszkodowanych powodzią w krótkim czasie pełnych strat, jak i dokonania czynności przez organy zbierające dokumentację i dokonujące ocen, przedłużenie terminu zgłaszania potrzeb zasługuje w pełni na uznanie. Jednakże wejście tej zmiany w życie z dniem ogłoszenia na trzy dni przed ostatecznym upływem terminu, uniemożliwiło zgłoszenie roszczeń przez zainteresowanych. Mając na względzie wagę problemu Rzecznik przekazał powyższe wątpliwości na szczebel centralny z prośbą o zainteresowanie się sprawą i ustalenie, czy istnieją możliwości zaspokojenia słusznych roszczeń powodzian oraz udzielenia im pomocy (tym bardziej że podobny problem wystąpił także w innych regionach kraju). Działanie RPO nie przyniosło jednak skutków oczekiwanych przez poszkodowanych. W odpowiedzi na wystąpienie Minister podtrzymał stanowisko, że przesunięty ustawą z dnia 18.XII.1997 r. termin składania wniosków zapewniał możliwość przygotowania i zgłoszenia do ARR wszystkich wniosków i że opieszałość niektórych urzędów gminnych w tej dziedzinie nie może być usprawiedliwiana późnym dotarciem Dziennika Ustaw. Podkreślił, że sytuacja ta dotyczy 0,06% wniosków i zaledwie 0,01 terenów objętych pomocą, co w efekcie nie uzasadnia kolejnej nowelizacji ustawy. Stanowisko takie poparł także Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

7. Prawo do ochrony zdrowia

A. Utrudnienia w dostępie do świadczeń zdrowotnych

Problem naruszania zasady powszechności i równości dostępu do świadczeń zdrowotnych i innych usług publicznych zakładów opieki zdrowotnej, wynikającej z postanowień obowiązującej Konstytucji oraz przepisów niższej rangi był nadal przedmiotem wielu listów obywateli do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Utrudnienie w dostępie do świadczeń zdrowotnych przybiera różne formy, w tym najczęściej w postaci barier organizacyjnych, kadrowych i finansowych. Utrudnienia w dostępie do świadczeń sygnalizowano Rzecznikowi również w przypadku zmiany zasad i trybu udzielania świadczeń, zmiany podmiotów uprawnionych do świadczeń, czasowego pobytu na terenie działania danego publicznego zakładu opieki zdrowotnej (np. studentów³⁸¹) oraz braku stałego miejsca zameldowania³⁸². Dominującą przeszkodą w dostępie do świadczeń zdrowotnych są kolejki, głównie do bardzo drogiego leczenia specjalistycznego, leczenia z wykorzystaniem kosztownych leczniczych środków technicznych, wysokospecjalistycznych badań diagnostycznych, leczenia stomatologicznego i protetycznego, świadczeń lecznictwa uzdrowiskowego, a także do leczenia kardiologicznego.

Przy ustalaniu kolejności dostępu do świadczeń zdrowotnych występują nieprawidłowości: np. niejasne są zasady odmów świadczeń oraz przyjęć i ustalania kolejek w przypadku hospitalizacji, porad ambulatoryjnych i badań diagnostycznych, a także zaniechanie ustalania kolejek na rzecz np. odpłatnego udzielania świadczenia bez uprzedniego przedstawienia pacjentowi możliwości bezpłatnej realizacji jego prawa do świadczeń.

Na przykładzie korespondencji dotyczącej ograniczeń w zakresie dostępu obywateli do zabiegów wszczepienia stentu, RPO wystąpił do Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej³⁸³ z prośbą o szczegółowe wyja-

³⁸¹ Np. RPO/267864/98/I, RPO/273696/98/I, RPO/289139/98/I.

³⁸² Np. RPO/291468/98/I, RPO/293076/98/I.

³⁸³ RPO/255823/97/98/I z dnia 13.II.1998 r.

śnienie problemu i podjęcie działań w kierunku wyeliminowania istniejących nieprawidłowości w klinikach akademii medycznych i resortowych instytutach naukowo-badawczych. Odpowiedź Ministerstwa³⁸⁴ nie zawierała oczekiwanych informacji i sprowadzała się do potwierdzenia ograniczeń w dostępie do świadczeń ze względu na trudności finansowe ochrony zdrowia. W tej sytuacji RPO ponownie zwrócił się do Ministerstwa³⁸⁵, podkreślając, iż istnieje stan naruszenia obowiązującego prawa. W kolejnej odpowiedzi Ministerstwo³⁸⁶ podzieliło stanowisko Rzecznika odnośnie bezprawności postępowania klinik akademii medycznej i przerzucania kosztów świadczeń na pacjentów. Z odpowiedzi tej wynika jednakże, że bez reformy systemu opieki zdrowotnej nie jest możliwa zmiana sytuacji, albowiem z uwagi na brak środków finansowych na bardzo niskim poziomie utrzymuje się zaopatrzenie klinik w specjalistyczne materiały medyczne (sięgające nawet 10% potrzeb).

Rzecznik wystąpił do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie utrudnień w leczeniu osób chorych na hemofilię³⁸⁷. Przejawia się to w ograniczonym dostępie do właściwego leczenia, głównie nowoczesnych preparatów farmaceutycznych niedostępnych dla chorych ze względu na ich wysokie koszty, a także braku centralnego programu w zakresie profilaktyki i leczenia tego schorzenia³⁸⁸. Rzecznik oczekuje na odpowiedź w tej sprawie.

W związku z wystąpieniem Stowarzyszenia Ludzi Cierpiących na Padaczkę, Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie chorych na epilepsję³⁸⁹, którzy w opinii Stowarzyszenia pozbawieni są możliwości korzystania ze świadczeń odpowiadających aktualnemu poziomowi wiedzy medycznej, co przejawia się przede wszystkim w utrudnieniu dostępu do nowoczesnych leków oraz ograniczeniach możliwości korzystania z porad lekarzy specjalistów, szczególnie w małych miastach i na wsi. Zarząd Główny Stowarzyszenia na dotychczasowe wystąpienia do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w powyższej sprawie nie otrzymał odpowiedzi. W odpowiedzi Ministra³⁹⁰, zawierającej kopię wyjaśnienia skierowanego do Stowa-

³⁸⁴ Z dnia 27.II.1998 r.

³⁸⁵ RPO/255823/97/98/I z dnia 23.III.1998 r.

³⁸⁶ Z dnia 30.IV.1998 r.

³⁸⁷ RPO/285923/98/I z dnia 27.VIII.1998 r.

³⁸⁸ Np. RPO/285923/98/I, RPO/288692/98/I.

³⁸⁹ RPO/289106/98/I z dnia 14.X.1998 r.

³⁹⁰ Z dnia 1.XII.1998 r.

rzyszenia, znalazło się jedynie wyjaśnienie sprawy refundacji za leki stosowane w leczeniu padaczek. Wobec przewidywanej reformy ochrony zdrowia, zakładającej zmianę systemu korzystania ze świadczeń zdrowotnych oraz funkcjonowanie profilaktycznych programów zdrowotnych lub programów polityki zdrowotnej, Rzecznik nie podjął dalej sprawy, jakkolwiek wyjaśnienie ministra nie było wyczerpujące.

Trudności finansowe służby zdrowia są również przyczyną uchylania się publicznych zakładów opieki zdrowotnej od udzielania niektórych świadczeń, w szczególności w sytuacji, gdy nieprecyzyjne przepisy pozwalają na różne ich interpretacje, jak sygnalizowano to Rzecznikowi np. w przypadku mieszkańców domów pomocy społecznej i nieletnich przebywających w schroniskach i domach poprawczych³⁹¹. Uchylanie się od udzielania świadczeń miało również miejsce w przypadku świadczeń stomatologicznych i ortopedycznych, gdy pacjentów odsyłano do zakładów prywatnych³⁹² oraz zapewnienia opieki zdrowotnej uczniom szkoły niepublicznej i studentom czasowo przebywającym poza miejsce stałego zamieszkania.

Trudnościami finansowymi resort ochrony zdrowia i opieki społecznej tłumaczył też wiele zaniedbań w zakresie dostosowania zakładów do ustalonych wymagań sanitarno-fachowych³⁹³. Rzecznik otrzymał kilkanaście listów obywateli w sprawie zakażenia pacjentów w czasie korzystania ze świadczeń zdrowotnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (głównie podczas hospitalizacji) i możliwości uzyskania z tego tytułu odszkodowania. Zdecydowana większość listów dotyczyła zakażenia żółtaczką zakaźną³⁹⁴. Pogarsza się również wyżywienie pacjentów i warunki pobytu w zakładach opieki zdrowotnej, co niejednokrotnie stanowi zagrożenie sanitarno-epidemiologiczne oraz uniemożliwia przestrzeganie praw pacjentów np. do opieki pielęgnacyjnej³⁹⁵. Sytuacja taka ma miejsce również w szpitalach klinicznych³⁹⁶.

Szczególnego rodzaju zagrożenie praw pacjentów w zakresie dostępu do świadczeń zdrowotnych występuje w przypadku zmian organi-

³⁹¹ Problem omówiony w punkcie D.

³⁹² Np. RPO/271818/98/I, RPO/275894/98/I, RPO/279954/98/I, RPO/289139/98/I.

³⁹³ 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.

³⁹⁴ Np. RPO/265363/98/I, RPO/266727/98/I, RPO/267379/98/I.

³⁹⁵ Np. RPO/271445/98/I, RPO/239179/98/I.

³⁹⁶ Np. RPO/271445/98/I.

zacyjnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Zmiany te były niejednokrotnie dokonywane bez podstaw prawnych bądź z naruszeniem obowiązującego prawa, z pominięciem opinii pracowników zakładu i woli mieszkańców korzystających ze świadczeń³⁹⁷. Nawiązując do listu Zarządu Krajowego Związku Zawodowego Pracowników Cywilnych MSWiA, zaniepokojonego zamiarem przekazania wojewodom placówek służby zdrowia MSWiA, Rzecznik występował do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji³⁹⁸. Z odpowiedzi Ministra³⁹⁹ wynika, że powodem podjęcia współpracy z wojewodami w zakresie dokończenia resortowych inwestycji ochrony zdrowia oraz wykorzystania istniejących obiektów jest brak środków finansowych, a także konieczność „otwarcia się” resortowych placówek na rzecz świadczeń dla pozostałych obywateli. Reforma ochrony zdrowia, w tym możliwość utworzenia branżowej kasy chorych, umożliwi funkcjonariuszom oraz innym pracownikom resortu dostęp do świadczeń zdrowotnych.

Zastrzeżenia w sprawie najmu pomieszczeń i wyposażenia publicznego zakładu opieki zdrowotnej na cele prywatnej działalności medycznej zawarł Rzecznik w kolejnym wystąpieniu do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej⁴⁰⁰, uznając za niedopuszczalne w świetle obowiązującego prawa funkcjonowanie w strukturze organizacyjnej publicznych zakładów różnego rodzaju fundacji, stowarzyszeń czy spółek stanowiących przykrywkę dla korzystania w celach prywatnych ze sprzętu publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Rzecznik oczekiwał od Ministra podjęcia działań w kierunku wyraźnego oddzielenia działalności prywatnej od świadczeń udzielanych przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Z odpowiedzi Ministra⁴⁰¹ wynika, że z uwagi na trudności finansowe zakładów opieki zdrowotnej kierownicy tych placówek często nie przestrzegają zaleceń Ministra czy wojewody. Minister uznał za słuszne wprowadzenie w noweli ustawy o zakładach opieki zdrowotnej przepisów regulujących zasady udzielania na terenie publicznych zakładów opieki zdrowotnej świadczeń zdrowotnych przez inne podmioty oraz prowadzenia działalności gospodarczej. Do końca 1998 r. nie ukazała się zapowiadana nowelizacja.

W sprawie bezprawności łączenia prywatnych usług fundacji z działalnością publicznego zakładu opieki zdrowotnej, udzielania

³⁹⁷ Np. RPO/266527/98/I, RPO/270985/98/I, RPO/278758/98/I.

³⁹⁸ RPO/281253/98/I z dnia 24.VI.1998 r.

³⁹⁹ Z dnia 5.VIII.1998 r.

⁴⁰⁰ RPO/235632/97/98/I z dnia 18.IV.1997 r.

⁴⁰¹ Z dnia 30.VI.1998 r.

przez pracowników zakładu odpłatnych świadczeń zdrowotnych na rzecz fundacji, braku systemu informacyjnego dla pacjentów, kiedy mają do czynienia z usługami publicznego zakładu, a kiedy z działalnością prywatną oraz żądania opłat za świadczenia zdrowotne i wymuszania korzystania z odpłatnych usług Fundacji przy Wojewódzkim Centrum Stomatologii w Warszawie Rzecznik wystąpił do Wojewody Warszawskiego⁴⁰² i oczekuje na wyjaśnienie tej sprawy.

Trudności w dostępie obywateli do świadczeń zdrowotnych, leków, przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych oraz innych materiałów medycznych związane były również z wejściem z dniem 1 stycznia 1999 r. nowego systemu opieki zdrowotnej⁴⁰³. W ostatnich tygodniach 1998 r. część publicznych zakładów opieki zdrowotnej w oczekiwaniu na reformę ograniczała bowiem świadczenia zdrowotne oraz inne usługi i prawa ubezpieczonych obywateli np. do środków pomocniczych, protez stomatologicznych i aparatów ortodontycznych.

Ze względu na brak we właściwym czasie odpowiednich formularzy powstał problem w spełnieniu w ustawowym terminie obowiązku zgłoszenia do ubezpieczenia zdrowotnego na nowych zasadach. Sytuacja ta jest powodem zniecierpliwienia pracodawców oraz innych podmiotów zobowiązanych do dokonania zgłoszenia do ubezpieczenia zdrowotnego. Budzi również uzasadniony niepokój pacjentów, którzy obawiają się o dostęp do świadczeń zdrowotnych po 1 stycznia 1999 r., w szczególności gdy do chwili opłacenia pierwszej składki oraz wydania karty identyfikacyjnej ubezpieczenia zdrowotnego jedynym dowodem objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym będzie zgłoszenie danej osoby do tego ubezpieczenia. W tej sprawie Rzecznik wystąpił do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych⁴⁰⁴.

W związku z listem Krajowej Reprezentacji Stowarzyszeń Właścicieli Aptek, zaniepokojonej wejściem w życie przepisów o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym i trybem refundacji aptekom ceny leków i materiałów medycznych, zakresem sprawozdawczości oraz możliwościami zabezpieczenia przez właścicieli aptek środków finansowych na zapewnienie obywatelom pełnej dostępności leków i materiałów medycznych, Rzecznik wystąpił do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej⁴⁰⁵

⁴⁰² RPO/292218/98/I z dnia 11.XII.1998 r.

⁴⁰³ Ustawa z dnia 6.II.1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym – Dz.U. Nr 28, poz. 153 ze zm.

⁴⁰⁴ RPO/294481/98/I z dnia 14.XII.1998 r.

⁴⁰⁵ RPO/294334/98/I z dnia 22.XII.1998 r.

o ponowne rozważenie propozycji właścicieli aptek. Minister uważa, że „Krajowa Reprezentacja Stowarzyszeń Właścicieli Aptek powinna być usatysfakcjonowana, jak żaden inny podmiot gospodarczy w naszym kraju, że ustawodawca tak zabezpieczył ich interesy”⁴⁰⁶. Adresat nie podzielił propozycji Krajowej Reprezentacji odnośnie trybu refundacji aptekom należności oraz ograniczenia wprowadzanej sprawozdawczości.

Zaniepokojenie obywateli, głównie osób niepełnosprawnych, budzi również ograniczanie w nowym systemie⁴⁰⁷ dotychczasowych uprawnień do niektórych środków pomocniczych oraz wprowadzenie współpłaty lub pełnej odpłatności za te środki⁴⁰⁸.

B. Naruszenie prawa do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych

Kondycja finansowa służby zdrowia, zadłużenie wielu zakładów oraz wydłużające się kolejki do świadczeń przyczyniają się do podejmowania działań oszczędnościowych, nie zawsze zgodnych z obowiązującym prawem i prawami pacjentów. Działania te wiążą się m.in. z pobieraniem opłat od uprawnionych obywateli.

W opiece ambulatoryjnej najczęściej pobierano opłaty za wykonanie niektórych badań diagnostycznych, w opiece stacjonarnej sygnalizowano Rzecznikowi przypadki wymuszania partycypacji pacjentów w kosztach leczenia szpitalnego.

W sprawie wprowadzenia częściowej odpłatności inwalidów wojennych i wojskowych za koszty wyżywienia i zakwaterowania w sanatoriach uzdrowiskowych Rzecznik wystąpił do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej⁴⁰⁹, podtrzymując swój pogląd wyrażony w tej sprawie w 1993 r. Po kilkuletnim funkcjonowaniu zasady zwolnienia z powyższych opłat inwalidów wojennych i wojskowych oraz kombatantów, bez zmiany dotychczasowego stanu prawnego Ministerstwo powróciło do dawnej, kwestionowanej przez ówczesnego Rzecznika, interpretacji przepisów⁴¹⁰ i wydało zalecenie pobierania od wspomnianej grupy

⁴⁰⁶ Odpowiedź z dnia 31.XII.1998 r.

⁴⁰⁷ Por. rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 6.XI.1998 r. w sprawie szczegółowego wykazu przedmiotów ortopedycznych, środków pomocniczych i leczniczych środków technicznych oraz wysokości udziału własnego ubezpieczonego w cenie ich nabycia – Dz.U. Nr 140, poz. 912.

⁴⁰⁸ Np. RPO/294076/98/I, RPO/294376/98/I.

⁴⁰⁹ RPO/120179/93/98/I z dnia 2.XI.1998 r.

⁴¹⁰ Art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 21.VI.1991 r. o wprowadzeniu częściowej odpłatności za koszty wyżywienia i zakwaterowania w sanatoriach uzdrowiskowych – Dz.U. Nr 64, poz. 272.

osób opłat za wyżywienie i zakwaterowanie w sanatoriach uzdrowiskowych. Rzecznik uznał, że kwestionowany przepis deklarował nienaruszenie praw nabytych inwalidów wojennych i wojskowych do leczenia uzdrowiskowego oraz że niedopuszczalne jest nałożenie nowego obowiązku na obywateli wyłącznie w drodze interpretacji przepisu prawnego funkcjonującego w praktyce odmiennie od szeregu lat. Do końca obowiązywania kwestionowanego przepisu⁴¹¹, Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej.

RPO podjął w 1998 r. działania związane z pobieraniem opłat za pobyt w szpitalach psychiatrycznych – w związku ze skargą wskazującą na pobieranie opłat od pacjentów, których stan zdrowia nie wymaga dalszego leczenia szpitalnego, ale którzy z różnych powodów nadal przebywają w szpitalu. Podstawę do pobierania tych opłat stanowi, według dyrekcji szpitala, art. 23 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej. Zgodnie z tym przepisem do obowiązków dyrektora szpitala należy zawiadomienie organu gminy właściwej ze względu na miejsce zamieszkania lub pobytu osoby, w celu zorganizowania przewiezienia do miejsca zamieszkania, jeżeli pacjent, którego stan zdrowia nie wymaga dalszego leczenia szpitalnego, nadal przebywa w szpitalu.

W tej sprawie RPO wystąpił dwukrotnie do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej powołując się na treść art. 10 ustawy z dnia 19.VIII.1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, zgodnie z którym świadczenia zdrowotne udzielane osobom chorym psychicznie lub upośledzonym umysłowo przez publiczne zakłady psychicznej opieki zdrowotnej są bezpłatne. Minister nie podzielił przedstawionego przez RPO sposobu interpretacji wskazanego przepisu i przedstawił stanowisko, zgodnie z którym nie zachodzi kolizja pomiędzy art. 10 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego z 1994 r., a art. 23 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej z 1991 r., ponieważ oba przepisy regulują odrębne sytuacje.

Zmiana art. 10 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, polegająca na jednoznacznym określeniu prawa pacjentów szpitali psychiatrycznych do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych, bezpłatnych leków i artykułów sanitarnych oraz pomieszczenia i wyżywienia odpowiedniego do stanu zdrowia, została dokonana przez art. 92 pkt 3 ustawy z 24.VII.1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa – z dniem 1 stycznia 1999 r.

⁴¹¹ Tj. do dnia 1.I.1999 r. w związku z przepisem art. 72 ustawy z dnia 24.VII.1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa – Dz.U. Nr 106, poz. 668.

C. Utrudnienia w dostępie do leków i materiałów medycznych, przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych

Przedmiotem wielu skarg do Rzecznika był dostęp do leków, materiałów medycznych, przedmiotów ortopedycznych, środków pomocniczych oraz innych artykułów medycznych.

Dominującym tematem było ograniczanie dotychczasowych uprawnień do leków. Najczęściej emeryci, renciści i osoby przewlekle chore podnosiły problem rosnących cen leków stosowanych np. w leczeniu chorób nowotworowych⁴¹², cukrzycy⁴¹³, osteoporozy⁴¹⁴. Z listów wynika, iż rosnące ceny leków i leczenia oraz ubożenie wielu obywateli są niejednokrotnie powodem rezygnacji z wykupienia leków i ograniczania zleconego leczenia⁴¹⁵.

Przedmiotem kilkunastu listów była prośba o zachowanie tzw. „zielonych recept”, poszerzenie wykazu schorzeń uprawniających do ulgowego nabywania niektórych leków, przyznanie bezpłatnych leków zasłużonym honorowym dawcom krwi oraz kombatantom⁴¹⁶, a także zachowanie uprawnień do ulgowego nabywania środków antykoncepcyjnych⁴¹⁷.

Ograniczenia w zakresie dostępu do leków uległy poszerzeniu w związku z dokonanymi w pierwszym kwartale 1998 r. zmianami wykazów leków podstawowych i uzupełniających oraz zmianami uprawnień do nabycia leku, preparatu diagnostycznego, artykułu sanitarnego i sprzętu jednorazowego użytku w przypadku niektórych chorób⁴¹⁸. Z listów obywateli oraz stowarzyszeń osób chorych na niektóre choroby (np. osteoporozę), wynikało, że część pacjentów, wbrew wskazaniom medycznym, z powodów ekonomicznych zmuszona jest do istotnego ograniczenia, a nawet zaprzestania stosowania niektó-

⁴¹² Np. RPO/275128/98/I, RPO/275135/98/I, RPO/275668/98/I.

⁴¹³ Np. RPO/274986/98/I, RPO/275534/98/I, RPO/276016/98/I.

⁴¹⁴ Np. RPO/279017/98/I, RPO/279564/98/I, RPO/279810/98/I.

⁴¹⁵ Np. RPO/274914/98/I, RPO/275128/98/I, RPO/275668/98/I.

⁴¹⁶ Np. RPO/279654/98/I, RPO/283862/98/I, RPO/293218/98/I.

⁴¹⁷ Np. RPO/274925/98/I, RPO/277183/98/I.

⁴¹⁸ Por. rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 26.II.1998 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykazu leków podstawowych i uzupełniających – Dz.U. Nr 31, poz. 166 oraz uprawnień do nabycia leku, preparatu diagnostycznego, artykułu sanitarnego i sprzętu jednorazowego użytku w przypadku niektórych chorób – Dz.U. Nr 31, poz. 167, a także decyzje Nr 45 i Nr 46 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie limitów cen dla wybranych leków podstawowych, uzupełniających i środków antykoncepcyjnych oraz leków wydawanych w razie zachorowania na niektóre choroby – Dz.Ur. MZiOS z 1998 r. Nr 3, poz. 4 i 5.

rych ordynowanych przez lekarzy leków, bowiem problemu braku środków finansowych na zakup leków przez osoby najuboższe nie rozwiązuje funkcjonujący system rządowej pomocy⁴¹⁹.

W tej sytuacji Rzecznik wystąpił do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej⁴²⁰ wskazując, że ograniczenie ze względów finansowych dostępu biedniejszych obywateli do zalecanych im przez lekarzy leków grozi naruszeniem konstytucyjnego prawa obywateli do równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, a w przypadku dzieci, kobiet ciężarnych, osób niepełnosprawnych i osób w podeszłym wieku – pozostaje również w sprzeczności z konstytucyjnym obowiązkiem władz publicznych w zakresie zapewnienia tym osobom szczególnej opieki zdrowotnej⁴²¹. Sytuacja ta jest również powodem obaw ubogich pacjentów co do możliwości realizacji celów przyjętych np. w Narodowym Programie Zdrowia odnośnie chorób układu krążenia, chorób nowotworowych i cukrzycy. Uzasadnia też wątpliwości co do możliwości realizacji prawa pacjenta do świadczeń zdrowotnych odpowiadających wymaganiom wiedzy medycznej⁴²². W tej sprawie Rzecznik sugerował przeanalizowanie wymienionych problemów oraz rozważenie podjęcia działań w kierunku zapewnienia realizacji wskazanych przepisów konstytucyjnych.

Z odpowiedzi Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej⁴²³ wynikało, że z uwagi na ograniczone środki budżetowe nie jest możliwe spełnienie oczekiwań osób zainteresowanych, a także zwiększenie nakładów na dofinansowanie leczenia kosztownymi preparatami. Zdaniem Ministra obowiązujące wykazy leków podlegających refundacji z budżetu państwa zapewniają podstawowe leczenie wszystkim pacjentom w zakresie poszczególnych chorób. Minister zapowiedział również nowelizację rządowego programu systemowej pomocy finansowej na zakup leków, środków antykoncepcyjnych i artykułów sanitarnych. Zapowiedź ta do końca grudnia 1998 r. nie została jednak zrealizowana.

Przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej był również problem dostępu kobiet do środków antykon-

⁴¹⁹ 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.

⁴²⁰ RPO/279479/98/1 z dnia 20.VI.1998 r.

⁴²¹ Por. art. 68 ust. 2 i 3 Konstytucji RP.

⁴²² Por. art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30.VIII.1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej – Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm.

⁴²³ Z dnia 22.VII.1998 r.

cepcyjnych⁴²⁴. Z pisma Federacji na Rzecz Kobiet i Planowania Rodziny wynikało bowiem, że po zniesieniu dopłat do pięciu hormonalnych środków antykoncepcyjnych zgłaszają się do Federacji kobiety zmuszone do rezygnacji ze stosowania środków nie objętych dopłatą ze względów finansowych. Z kolei zaś środki objęte obecnie dopłatą nie spełniają oczekiwań kobiet oraz lekarzy. W opinii Rzecznika, ograniczenie dostępu kobiet do skutecznych środków antykoncepcyjnych budzi wątpliwości z punktu widzenia zgodności z przepisami prawa wewnętrznego⁴²⁵ i międzynarodowego w zakresie przyznania ochrony i pomocy rodzinie, dostępu do służby zdrowia, w tym również związanej z planowaniem rodziny oraz swobodnego i świadomego decydowania o liczbie dzieci i odstępach czasu między ich narodzinami oraz w zakresie dostępu do środków umożliwiających korzystanie z tych praw⁴²⁶. Również zdaniem Komitetu Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych⁴²⁷ w Polsce kobiety mają ograniczony dostęp do dozwolonego przeciwdziałania zapłodnieniu na skutek braku usług dostępnych dla wszystkich w zakresie planowania rodziny w systemie publicznej służby zdrowia.

Z odpowiedzi Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej⁴²⁸ wynikało, że z uwagi na ograniczone środki finansowe przeznaczone na refundację na leki oraz oczekiwania społeczne w zakresie dopłat do leków w poszczególnych chorobach nie jest możliwe zwiększenie środków finansowych na dopłaty do preparatów antykoncepcyjnych. Objęte dopłatą trzy środki antykoncepcyjne, zgodnie z opiniami specjalistów, spełniają przypisywaną im rolę i mogą być stosowane zarówno w antykoncepcji, jak i w leczeniu hormonalnym. Zarejestrowane natomiast w Polsce nowoczesne środki antykoncepcyjne objęte są 100% odpłatnością.

Pomimo podejmowanych działań nadal występują trudności w dostępie obywateli do niektórych bardzo drogich farmaceutyków, np.

⁴²⁴ RPO/274925/98/I z dnia 23.VI.1998 r.

⁴²⁵ Por. art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 7.I.1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży - Dz.U. Nr 17, poz. 78 ze zm..

⁴²⁶ Por. art. 10 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych - Dz.U. z 1997 r. Nr 38, poz. 169, art. 12 ust. 1 oraz art. 16 ust. 1 lit. b) Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet - Dz.U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71.

⁴²⁷ Por. uwagi z dnia 14.V.1998 r. poświęcone ocenie trzeciego sprawozdania Polski z wykonania Paktu Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych (E/C.12/1998/26).

⁴²⁸ Pismo z dnia 17.VII.1998 r.

„Interferonu”. „Ceredase” (preparatu niezbędnego w leczeniu choroby Gauchera), immunoglobuliny. Przedmiotem wystąpienia Biura RPO do Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej⁴²⁹ był dostęp w publicznych zakładach opieki zdrowotnej do immunoglobuliny anty-D, preparatu pozwalającego urodzić zdrowe dziecko w małżeństwach, w których występuje konflikt serologiczny.

W zakresie dostępu do leków i materiałów medycznych występowały również nieprawidłowości polegające na wystawianiu pacjentom hospitalizowanym recept na leki do realizacji w aptekach otwartych (tj. na koszt pacjenta) oraz pobierania opłat za środki farmaceutyczne niezbędne do przeprowadzenia badań diagnostycznych w publicznych zakładach opieki zdrowotnej. Bezprawność tego rodzaju działań była przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Dyrektora Instytutu Onkologii w Warszawie⁴³⁰, który w udzielonej odpowiedzi⁴³¹ nie potwierdził masowego charakteru wystawiania pacjentom hospitalizowanym recept na leki do realizacji w aptekach otwartych. Pomimo działań Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej zainicjowanych przez RPO resortowa kontrola przeprowadzona w Instytucie Onkologii w III kwartale 1998 r. potwierdziła dalsze niezgodne z prawem działanie tego zakładu w omawianym zakresie.

Obywatele oraz farmaceuci aptek należących do instytucji charytatywnych zaniepokojeni są zamiarem likwidacji lub ograniczeniem działalności tzw. aptek darowych⁴³². Uważają bowiem, że trudna sytuacja materialna wielu osób i rodzin oraz rosnące koszty leczenia i leków, przy niewystarczającym wsparciu w tym zakresie systemu pomocy społecznej, w pełni uzasadniają dalsze funkcjonowanie punktów wydawania leków z darów. W związku z tym Rzecznik wystąpił do Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej⁴³³ o zajęcie stanowiska w tej sprawie oraz przekazanie informacji odnośnie warunków dalszego funkcjonowania wspomnianych aptek. RPO oczekuje na odpowiedź w tej kwestii.

Ograniczenia uprawnień obywateli w zakresie dostępu do przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych przysługujących osobom uprawnionym nieodpłatnie w zakresie uzasadnionym wzglę-

⁴²⁹ RPO/288415/98/I z dnia 30.IX.1998 r.

⁴³⁰ RPO/268347/98/I z dnia 12.II.1998 r.

⁴³¹ Z dnia 25.II.1998 r. Szersze omówienie tej sprawy – zob. poprzednia Informacja RPO, str. 100-101.

⁴³² M.in. RPO/292732/98/I, RPO/294670/98/I.

⁴³³ RPO/292732/98/I z dnia 16.XI.1998 r.

dami leczniczymi, rehabilitacyjnymi lub społecznymi⁴³⁴, nadal były przedmiotem listów obywateli do Rzecznika. Ograniczenia praw obywateli w omawianym zakresie przejawiają się głównie w istnieniu kolejek do przyznania niektórych przedmiotów i środków bądź w zaniechaniu (ograniczeniu) bezpłatnego ich wydawania. Listy obywateli w tym przedmiocie dotyczyły przede wszystkim ograniczeń (wynikających z braku środków finansowych) w zakresie wydawania worków stomijnych⁴³⁵ oraz pieluchomajtek, w tym niepełnosprawnym dzieciom i osobom przebywającym w domach pomocy społecznej⁴³⁶.

Z nadesłanych do Rzecznika listów wynika również, że ograniczony był dostęp do leczniczych środków technicznych. Ograniczenia te polegały na bardzo długich kolejkach (np. na założenie endoprotezy), uzależnianiu przeprowadzenia operacji z wykorzystaniem np. endoprotezy, stentu od dostarczenia tego środka, bądź pokrycia kosztów leczenia przez zainteresowanego pacjenta⁴³⁷.

W Informacji Rzecznika za okres od 8.V.1997 r. do 7.V.1998 r. przedstawiono problem złej jakości implantów kręgosłupowych stosowanych przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej⁴³⁸. Z informacji nadesłanych przez Komitet Obrony Praw Osób Niepełnosprawnych Stowarzyszenia na Rzecz Niepełnosprawnych SPES w Katowicach wynikało, iż implanty nie spełniają wymogów jakościowych dla tego rodzaju wyrobów i mogą w organizmie chorego korodować, a także nie posiadają cech fabrycznych umożliwiających identyfikację wyrobu. Zdaniem Rzecznika, wyrażonym w wystąpieniu do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej⁴³⁹, dopuszczenie do stosowania przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych materiałów medycznych i leczniczych środków technicznych o niedostatecznej jakości, bez wymaganego oznakowania oraz bez zachowania obowiązujących norm, atestów i znaków bezpieczeństwa jest nie do pogodzenia z obowiązującymi przepisami i prawami pacjenta. Zastosowanie niewłaściwych implantów prowadzi do powikłań pooperacyjnych i konieczności ponownej operacji. Sytuacja ta może być również powodem uzasadnionych roszczeń pacjentów z tytułu szkód spowodowanych posługiwaniem się w procesie leczenia wa-

⁴³⁴ Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 2.VII.1974 r. w sprawie zaopatrywania ludności w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze – Dz.U. Nr 26, poz. 154 ze zm.

⁴³⁵ Np. RPO/292888/98/I.

⁴³⁶ Np. RPO/270241/98/I, RPO/271710/98/I, RPO/280116/98/I.

⁴³⁷ Np. RPO/271936/98/I, RPO/272120/98/I, RPO/280641/98/I.

⁴³⁸ Zob. str. 95.

⁴³⁹ RPO/255279/97/98/I z dnia 15.XII.1997 r.

dliwymi materiałami medycznymi. Rzecznik uznał za niezbędne szczegółowe wyjaśnienie sprawy dopuszczenia do stosowania implantów, ich badań i znaków bezpieczeństwa, przeprowadzania przetargów, a także skali i rodzaju występujących powikłań związanych z zastosowaniem kwestionowanych implantów kręgosłupowych.

Minister Zdrowia i Opieki Społecznej nie udzielił wyczerpującej i zadawalającej odpowiedzi w tej sprawie po wystąpieniu Rzecznika⁴⁴⁰. Po kontroli NIK Rzecznik otrzymał od Ministra wyjaśnienie⁴⁴¹ wskazujące, że implanty tytanowe nie posiadające świadectwa rejestracji przekazane zostały do klinik akademii medycznych celem prowadzenia badań naukowych. Powołana również została komisja dla pełnej analizy problemu oraz podjęcia działań doraźnych mających na celu wyeliminowanie ze stosowania implantów nie posiadających świadectw rejestracyjnych. Zastrzeżenia sformułowane przez Rzecznika kontrola NIK potwierdziła w zakresie rejestracji, dopuszczenia do obrotu i stosowania w lecznictwie implantów kręgosłupowych⁴⁴². Rzecznik będzie nadal śledził tę sprawę.

⁴⁴⁰ Pismo z dnia 31.I.1998 r.

⁴⁴¹ Z dnia 25.II.1998 r.

⁴⁴² Por. informacja NIK z dnia 3.IX.1998 r.

8. Prawo do nauki

W okresie objętym Informacją wpływające do Rzecznika skargi, dotyczące realizacji prawa do nauki, dotyczyły przeważnie nieprawidłowości w działaniach samorządu terytorialnego. Były to konflikty związane z likwidacją publicznych szkół i przedszkoli, kosztami pobytu w przedszkolach i organizacją dojazdu dzieci do szkół. Problemy te omówione są w rozdziale dotyczącym ochrony praw obywateli w stosunkach z administracją lokalną.

Kwestia ograniczenia dostępności do studiów wyższych pojawiła się w związku ze zmianą sposobu obliczania dochodu w rodzinach studentów pochodzących ze środowisk rolniczych dla celów stypendialnych. RPO wystąpił do Ministra Edukacji Narodowej⁴⁴³ wskazując na niekorzystne dla studentów pochodzących z rodzin rolników skutki zmiany art. 18 ustawy z dnia 15.XI.1984 r. o podatku rolnym⁴⁴⁴, dokonanej ustawą z dnia 19.III.1997 r. o zmianie niektórych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych⁴⁴⁵. Zmiana polegała na tym, że Prezes GUS został upoważniony do ogłaszania wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z jednego hektara, a nie – jak uprzednio – z jednego hektara przeliczeniowego. Wysokość dochodów z tej samej jednostki powierzchni gospodarstwa rolnego jest uzależniona od różnych czynników, w związku z czym podatek rolny jest obliczany w stosunku do hektarów przeliczeniowych, ustalanych na podstawie powierzchni, rodzajów i klas użytków rolnych wynikających z ewidencji gruntów oraz zaliczenia do okręgu podatkowego. Obliczanie dochodu z pracy w gospodarstwach rolnych na podstawie wielkości dochodów z hektara powierzchni prowadzi do przyjęcia zawyżonych – w stosunku do rzeczywistości – dochodów w tych gospodarstwach, w których są grunty o niskiej klasie. Zawyżone w ten sposób dochody mogą prowadzić

⁴⁴³ RPO/272489/1 z 19.VI.1998 r.

⁴⁴⁴ Dz.U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431 ze zm.

⁴⁴⁵ Dz.U. Nr 43, poz. 272.

w konsekwencji do niewypłacenia studentom stypendium socjalnego. Powyższy przepis ustawy o podatku rolnym został ponownie zmieniony przez art. 1 ustawy z dnia 3.VII.1998 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym⁴⁴⁶ – z dniem 5.IX.1998 r. zostało przywrócone uprawnienie Prezesa GUS do ogłaszania wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z jednego hektara przeliczeniowego.

Sprawa równego dostępu do aplikacji prokuratorskiej i sądowej w zależności od tego, czy ukończona szkoła była publiczna, czy niepubliczna przedstawiona została w punkcie omawiającym prawo do równego traktowania.

⁴⁴⁶ Dz.U. nr 108, poz. 681.

9. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych

A. Pomoc państwa w uzyskaniu i utrzymaniu mieszkania

a. Dodatki mieszkaniowe

Do Rzecznika wpływają skargi od osób prowadzących działalność gospodarczą dotyczące ustalenia dochodu tych osób dla potrzeb wypłaty dodatków mieszkaniowych. Kwestia ta ma podstawowe znaczenie zarówno z punktu widzenia samego uprawnienia do dodatku mieszkaniowego, jak również jego wysokości. Zasady ustalania dochodu osób prowadzących działalność gospodarczą dla potrzeb dodatków mieszkaniowych zostały określone w ustawie o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych⁴⁴⁷. Stosownie do nich za dochód przyjmuje się kwotę podaną w oświadczeniu, nie niższą jednak niż zadeklarowana przez te osoby kwota dochodu stanowiącego podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne. Deklarowany w ten sposób dochód nie zawsze odpowiada rzeczywistemu dochodowi osiąganemu przez osobę prowadzącą działalność gospodarczą. Zgodnie bowiem z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, zgłaszania do ubezpieczenia społecznego oraz rozliczania składek i świadczeń z ubezpieczenia społecznego⁴⁴⁸ osoba, która prowadzi działalność gospodarczą nie może zadeklarować niższego dochodu niż 60% przeciętnego wynagrodzenia, nawet jeśli w rzeczywistości jej dochód jest oczywiście niższy. W związku z tym stosowanie wspomnianych przepisów może prowadzić do pozbawienia wnioskodawcy dodatku mieszkaniowego, bądź obniżenia jego wysokości, pomimo że w rzeczywistości uzyskuje on dochody uprawniające go do dodatku, bądź do dodatku w podwyższonej wysokości. Dlatego też Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju

⁴⁴⁷ Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm. Dalej jako ustawa o najmie

⁴⁴⁸ Rozporządzenie z dnia 29.I.1990 r. - Dz.U. z 1993 r. Nr 68, poz. 330 ze zm.

Miast⁴⁴⁹ zwracając uwagę, że przyjęte w omawianym zakresie zasady dyskryminują osoby prowadzące działalność gospodarczą. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast odpowiadając na wystąpienie Rzecznika nie podzielił zarzutów zawartych w wystąpieniu. Wskazał, że w stosunku do osób prowadzących działalność gospodarczą nie ma możliwości sprawdzenia dochodów rzeczywiście przez nie osiągniętych. Ponadto – zdaniem Prezesa – system dodatków nie ma na celu dotowania niedochodowej działalności gospodarczej. W tej sytuacji Rzecznik rozważa możliwość podjęcia dalszych działań w sprawie, tym bardziej, że ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych⁴⁵⁰ zachowała dotychczasowe zasady deklarowania dochodu, tj. że zadeklarowana przez osoby prowadzące działalność gospodarczą kwota dochodu nie może być niższa niż 60% przeciętnego wynagrodzenia.

Sprawa przekroczenia przez Radę Ministrów upoważnienia ustawowego przy określaniu pojęcia dochodu dla potrzeb przyznawania dodatków mieszkaniowych skierowana przez Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego⁴⁵¹ została rozstrzygnięta przez Trybunał. Trybunał orzekł⁴⁵², że ust. 1, 2 i 3 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie dodatków mieszkaniowych⁴⁵³ są niezgodne z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ ich zamieszczenie w rozporządzeniu nastąpiło z naruszeniem konstytucyjnych warunków wydawania przez Radę Ministrów rozporządzeń na podstawie ustaw i w celu ich wykonania, a także przez unormowanie w nim pojęcia dochodu, które ze względu na zasadnicze znaczenie dla prawa do dodatków mieszkaniowych powinno być uregulowane w przepisie rangi ustawowej. Trybunał orzekł także, że objęte wnioskiem Rzecznika przepisy są niezgodne z art. 40 ust. 3 ustawy o najmie przez to, że normując kryteria ustalania dochodu wykraczają poza zakres upoważnień zawartych w tej ustawie.

Rzecznik występował do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast także w sprawie obowiązywania art. 42 ust. 5 ustawy o najmie przewidującego, że dodatek mieszkaniowy nie przysługuje, jeżeli powierzchnia użytkowa lokalu przekracza powierzchnię normatywną o więcej niż 30% w budynkach wybudowanych po 1945 r. i o więcej niż 50% w budynkach wybudowanych przed 1945 r.⁴⁵⁴ W wystąpie-

⁴⁴⁹ RPO/279885/98/V z dnia 5.VI.1998 r.

⁴⁵⁰ Ustawa z dnia 13.X.1998 r. – Dz.U. Nr 137, poz. 887.

⁴⁵¹ Zob. poprzednia Informacja RPO, str. 116-117.

⁴⁵² Wyrok z dnia 25.V.1998 r. – sygn. akt U. 19/97.

⁴⁵³ Rozporządzenie z dnia 7.XI.1994 r. – Dz.U. Nr 119, poz. 570 ze zm.

⁴⁵⁴ RPO/267137/98/V z dnia 13.VII.1998 r.

niu tym Rzecznik zwrócił uwagę, że wskazany przepis różnicuje osoby ubiegające się o dodatek w zależności od daty wybudowania budynku, w którym znajduje się lokal wnioskodawcy. Zróznicowanie to – w ocenie Rzecznika – nie ma dostatecznego usprawiedliwienia i może rodzić wątpliwości co do zgodności z zasadą równości. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast podzielił pogląd Rzecznika, że obecne brzmienie art. 42 ust. 5 ustawy o najmie narusza zasadę równego traktowania obywateli⁴⁵⁵. Zapowiedział, że w ramach prac nad projektem samodzielnej ustawy o dodatkach mieszkaniowych zostanie zaproponowana zmiana zakwestionowanego przepisu. Rzecznik oczekuje na realizację tej zapowiedzi.

b. Kasy oszczędnościowo-budowlane

Do Rzecznika wpływały skargi od osób zaniepokojonych faktem, że – pomimo uchwalenia przez parlament ustawy o kasach oszczędnościowo-budowlanych i wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe⁴⁵⁶ – dotychczas kasy takie nie powstały. Według skarżących głównym powodem uniemożliwiającym działanie kas było zaniechanie wykonania przez Radę Ministrów upoważnienia (zawartego w art. 15 ust. 4 ustawy) do wydania rozporządzenia określającego szczegółowe warunki i tryb udzielania premii mieszkaniowej, a także jej zwrotu oraz trybu rozliczeń kasy z budżetem państwa z tytułu udzielonych premii. W związku z tymi skargami Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów wskazując, że niewykonywanie upoważnienia ustawowego narusza przepisy konstytucyjne dotyczące obowiązku wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy oraz prosząc o podanie przyczyn niewykonania upoważnienia⁴⁵⁷. W obszernej odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi⁴⁵⁸ Minister Finansów stwierdził, że brak omawianego rozporządzenia pozostaje bez wpływu na toczące się postępowania o uzyskanie zezwoleń na utworzenie i rozpoczęcie działalności przez kasy oszczędnościowo-budowlane. Minister wskazał także, że obecnie obowiązująca w omawianym zakresie ustawa zawiera liczne braki i w efekcie nie gwarantuje bezpieczeństwa uczestnikom oszczędzania w tym systemie. Stąd zdaniem Ministra niezbędne jest wprowadzenie do ustawy szeregu regulacji zapewniających podniesienie bezpieczeństwa działalności kas. Następnym problemem jest –

⁴⁵⁵ Pismo z dnia 29.VII.1998 r.

⁴⁵⁶ Ustawa z dnia 5.VI.1997 r. – Dz.U. Nr 85, poz. 538.

⁴⁵⁷ RPO/285380/98/V z dnia 30.X.1998 r.

⁴⁵⁸ Pismo z dnia 27.XI.1998 r.

według Ministra – wymiar skutków finansowych, które corocznie ponosiłby budżet państwa z tytułu wypłacanych premii mieszkaniowych. Dlatego też rząd zdecydował się na wniesienie do Sejmu projektu nowelizacji ustawy o kasach oszczędnościowo-budowlanych i wspieraniu oszczędzania na cele mieszkaniowe zanim ten system zostanie wdrożony w życie. W ocenie Ministra inicjatywa rządu podjęta w tym zakresie i związana z tym faktem brak rozporządzenia wykonawczego nie są skierowane przeciw interesom potencjalnych klientów kas lecz zostały podjęte w celu zapewnienia im większego bezpieczeństwa oszczędzania.

c. Spłaty kredytów mieszkaniowych

W sprawach dotyczących spłaty kredytów mieszkaniowych Rzecznik w wystąpieniu do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast zakwestionował legalność przepisów podustawowych określających okres zawieszenia spłaty tych kredytów⁴⁵⁹. Przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz zmianie niektórych ustaw⁴⁶⁰ problematyka zawieszenia spłaty kredytów w ogóle nie była regulowana ustawowo. Natomiast przepisy rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków i trybu rozliczeń z bankami z tytułu przejściowego wykupienia ze środków budżetu państwa odsetek od kredytów mieszkaniowych⁴⁶¹ przewidywały, że jeżeli przeciętny dochód miesięczny gospodarstwa domowego kredytobiorcy w przeliczeniu na członka gospodarstwa w kwartale poprzednim spadnie poniżej 75% najniższej emerytury, na wniosek kredytobiorcy bank zawiesza spłatę kredytu na okres nie dłuższy, niż 4 kwartały. Okres ten mógł być przedłużony o nie więcej, niż dalsze 4 kwartały pod warunkiem, że kredytobiorca wnosił na poczet spłaty kredytu środki w wysokości 50% należnej kwoty spłaty. Ustawa o zmianie ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych samodzielnie uregulowała problematykę zawieszania spłaty kredytów. Zgodnie z dokonaną nowelizacją, jeżeli przeciętny dochód gospodarstwa domowego kredytobiorcy w przeliczeniu na członka gospodarstwa w kwartale poprzednim obniży się poniżej 110% kwoty najniższej emerytury, na wniosek kredytobiorcy bank zawiesza spłatę kredytu na okres nie dłuższy, niż 4 kwar-

⁴⁵⁹ RPO/288649/98/V z dnia 24.XI.1998 r.

⁴⁶⁰ Ustawa z dnia 1.VIII.1997 r. – Dz.U. Nr 103, poz. 652.

⁴⁶¹ Rozporządzenie z dnia 27.II.1996 r. – Dz.U. Nr 27, poz. 119.

tały. Na wniosek kredytobiorcy zawieszenie może być przedłużone, o nie więcej, niż 4 kwartały, pod warunkiem, że kredytobiorca wnosi na poczet spłaty kredytu środki w wysokości 50% należnej kwoty spłaty. Ustawa nowelizująca nie zawiera natomiast żadnych przepisów przejściowych regulujących sytuację prawną osób, które przed dniem jej wejścia w życie skorzystały z możliwości zawieszenia spłaty kredytu. Stąd też – w ocenie Rzecznika – wobec braku odmiennej regulacji – określa ona jedynie na przyszłość zasady i okresy zawieszenia spłaty kredytów. Tymczasem zgodnie z § 13 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków i trybu rozliczeń z bankami z tytułu przejściowego wykupienia ze środków budżetu państwa odsetek od kredytów mieszkaniowych⁴⁶², do okresu zawieszenia spłaty kredytu określonego w ustawie zalicza się okresy zawieszenia spłaty kredytu wykorzystane na podstawie uprzednio obowiązującego rozporządzenia. Rzecznik zwrócił uwagę Prezesowi Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, że w tym zakresie przepisy rozporządzenia pozostają w sprzeczności z ustawą, która w ogóle nie reguluje kwestii korzystania w przeszłości przez kredytobiorcę z zawieszenia spłaty kredytu. Ponadto upoważnienie ustawowe nie uprawniało do regulowania w rozporządzeniu problematyki zawieszenia spłaty kredytu, w tym okresów tego zawieszenia. Doszło więc w omawianym zakresie także do przekroczenia granic upoważnienia ustawowego. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast podzielił zarzuty Rzecznika i poinformował, że w listopadzie 1998 r. grupa posłów złożyła projekt nowelizacji ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, który to projekt zawiera także propozycje uregulowania w ustawie zaliczenia okresu zawieszenia spłaty kredytu. Rzecznik oczekuje na wprowadzenie zmian legislacyjnych usuwających źródła naruszenia praw obywatelskich.

W związku z licznymi skargami klientów PKO BP – posiadaczy książeczek mieszkaniowych – związanymi z wypowiedzeniem im umów rachunku bankowego w części dotyczącej wysokości oprocentowania wkładów Rzecznik zwrócił się do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o zbadanie tej sprawy⁴⁶³. Dotychczasowe warunki umów gwarantowały wskazanym osobom oprocentowanie wkładów mieszkaniowych w wysokości minimum 15% w skali roku.

⁴⁶² Rozporządzenie z dnia 16.VI.1998 r. – Dz.U. Nr 89, poz. 560.

⁴⁶³ RPO/285984/98/V z dnia 6.XI.1998 r.

Obecnie bank powołując się na obniżki stóp procentowych oraz spadek inflacji dokonał wypowiedzenia tych warunków. Ponieważ PKO BP w zakresie prowadzenia rachunków wkładów oszczędnościowych na budownictwo mieszkaniowe zajmuje pozycję dominującą na rynku kwestia, czy działania banku nie noszą cech praktyki monopolistycznej, powinna zostać – w ocenie Rzecznika – zbadana przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Rzecznik oczekuje na wynik postępowania w tej sprawie.

B. Ochrona prawa do mieszkania

a. Egzekucja orzeczeń eksmisyjnych

W dalszym ciągu przedmiotem zainteresowania Rzecznika była sprawa braku spójnych rozwiązań prawnych w zakresie egzekucji orzeczeń eksmisyjnych⁴⁶⁴. Sprawa ta została przedstawiona przez Rzecznika Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej Sejmu RP⁴⁶⁵. Rzecznik wskazał, że w obowiązującym stanie prawnym sądy mogą orzekać eksmisję bez przyznania dłużnikowi prawa do lokalu socjalnego. Orzeczenie o eksmisji stanowi zaś podstawę do wszczęcia przez komornika egzekucji nawet wówczas, gdy dłużnik nie ma możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych poza lokalem, z którego jest usuwany. W konsekwencji część osób usuwanych z dotychczas zajmowanych lokali staje się osobami bezdomnymi. Dzieje się tak pomimo, że zadaniem własnym gminy jest zaspakajanie potrzeb mieszkaniowych mieszkańców i że na gminie spoczywa obowiązek przyścia z pomocą (w formie przewidzianej przez ustawę o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych 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. Realizacja tego zadania przez gminy wymaga jednak istnienia rozwiązań prawnych, których efektem byłby rozwój budownictwa socjalnego, które obecnie prawie nie istnieje. Rzecznik zwrócił również uwagę, że gminy zwykle nie posiadają żadnych informacji ani o toczących się przed sądami sprawach o eksmisję, ani o wszczynanych egzekucjach w celu opróżnienia lokali. Ten stan rzeczy prowadzi do sytuacji, w których „z dnia na dzień” gminy nie są w stanie zabezpieczyć nawet elementarnych

⁴⁶⁴ Zob. poprzednia Informacja RPO, str. 119-120.

⁴⁶⁵ RPO/262521/98/V z dnia 13.V.1998 r.

potrzeb mieszkaniowych osób eksmitowanych. Zdaniem Rzecznika istnieje w omawianym zakresie luka, która przejawia się w braku prawnych form współpracy w sprawach eksmisyjnych szeroko pojętego wymiaru sprawiedliwości (sądy, komornicy sądowi) z jednostkami samorządu terytorialnego. Dlatego też – w ocenie Rzecznika – celowe byłoby stworzenie zinstytucjonalizowanych form współpracy pomiędzy sądami i komornikami wykonującymi orzeczenia eksmisyjne, a gminą jako tym organem, na którym spoczywa obowiązek zapewnienia schronienia osobom potrzebującym. Istnienie jednoznacznie określonych zasad takiej współpracy pozwoliłoby na skuteczniejszą realizację obowiązków gminy w zakresie zaspakajania potrzeb mieszkaniowych, a jednocześnie zapobiegłoby wzrostowi liczby bezdomnych. Obecnie w Sejmie trwają prace nad nowelizacją ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, które obejmują także zagadnienia poruszone przez Rzecznika w piśmie do Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej⁴⁶⁶.

b. Sprzedaż lokali w trybie przetargu

Po wejściu w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami⁴⁶⁷ Rzecznik podejmował także sprawę nowej sytuacji prawnej najemców, których lokal może zostać sprzedany w trybie przetargu. Ustawa o gospodarce nieruchomościami przewiduje bowiem, że jeśli najemcy nie przysługuje prawo pierwszeństwa lub gdy nie złożył on w przewidzianym terminie oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwszeństwa, lokal mieszkalny może być sprzedany w drodze przetargu. Skarżący zwracający się do Rzecznika nie tylko kwestionowali samą możliwość sprzedaży lokalu na przetargu lecz także zwracali uwagę, iż w niedalekiej przyszłości doprowadzi to do destabilizacji ich sytuacji prawnej w zakresie prawa do mieszkania. Jedynie bowiem do dnia 31.XII.2004 r. czynsz najmu lokali położonych w domach (lokalach) stanowiących własność osób fizycznych ustala się zgodnie z przepisami o czynszu regulowanym. Oznacza to, iż po upływie tego terminu najemcy zostaną pozbawieni wynikającej z powszechnie obowiązujących przepisów ochrony prawnej w zakresie ustalania stawek czynszu i będą zobowiązani opłacać czynsz wolny. Nie będą także mogli skorzystać z pomocy władzy publicznej w postaci dodatków mieszkaniowych, gdyż dodatki nie przysługują najemcom opłacającym czynsz wolny. W końcowym efekcie niemożność podołania przez

⁴⁶⁶ Druk sejmowy Nr 318.

⁴⁶⁷ Ustawa z dnia 21.VIII.1997 r. – Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.

nich nowym, znacznie zwiększonym obowiązkom finansowym, związanym z przysługującym im prawem najmu, może doprowadzić do pozbawienia ich prawa do mieszkania. Rzecznik skierował w tej sprawie wystąpienie do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast⁴⁶⁸. Rzecznik wskazał w nim, iż samo wprowadzenie możliwości sprzedaży na rzecz osób trzecich lokali mieszkalnych zajmowanych przez najemców nie może spotkać się z zarzutem niezgodności z Konstytucją. Brak regulacji prawnych, które chroniłyby w przyszłości prawo do mieszkania dotychczasowych najemców może być natomiast uznany za godzący w konstytucyjną zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez to państwo prawa. Ponadto Konstytucja nakłada na władze publiczne obowiązek ochrony najemców przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony powinna określać ustawa. W konstytucyjnym pojęciu „nieuczciwych praktyk rynkowych” mieszczą się także nadmiernie wygórowane czynsze. Ochrona najemców przed nadmiernie wygórowanymi czynszami wolnymi w wielu krajach znalazła wyraz w odrębnych ustawach o ochronie lokatorów. W warunkach transformacji ustrojowej, w której część osób znalazła się w trudnych warunkach materialnych, regulacja taka byłaby szczególnie pożyteczna. Stąd też w ocenie Rzecznika niezbędne byłoby podjęcie stosownej inicjatywy legislacyjnej usuwającej wskazane zagrożenia praw najemców. Udzielając odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast wskazał⁴⁶⁹, że sprawa szeroko rozumianej ochrony najemców lokali, zwłaszcza w zakresie wysokości czynszów, jest przedmiotem zainteresowania kierowanego przez niego Urzędu. Rząd rozpoczął już prace nad projektami ustaw o ochronie lokatorów oraz o dodatkach mieszkaniowych, które zastąpią dotychczasową ustawę o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. W ustawie o ochronie lokatorów projektuje się zamieszczenie przepisów zapobiegających nadmiernym podwyżkom czynszu przez wynajmujących. Jednocześnie najemcy opłacający czynsz wolny, a uzyskujący dochody, których wysokość kwalifikuje ich do przyznania dodatku mieszkaniowego, będą uprawnieni do takiego dodatku. Projektuje się również podwyższenie dotychczasowej granicy dochodów, od których uzależnione jest uprawnienie do dodatku mieszkaniowego. Obecnie Rzecznik oczekuje na realizację zapowiedzi zgłoszonych przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast.

⁴⁶⁸ RPO/274323/98/V z dnia 20.IV.1998 r.

⁴⁶⁹ Pismo z dnia 16.VI.1998 r.

c. Wygaśnięcie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu

Do Rzecznika nadchodziły skargi od osób, które jako spadkobiercy nie dokonały w przewidzianym przez prawo terminie czynności zachowawczych, w związku z czym z mocy prawa wygasło ich spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu będące przedmiotem spadkobrania. Rzecznik podzielił zarzuty skarżących, że rozwiązania prawne obowiązujące w tym zakresie naruszają ich podstawowe prawa obywatelskie i złożył do Trybunału Konstytucyjnego wnioszek o stwierdzenie niezgodności art. 228 § 3 i 4 Prawa spółdzielczego⁴⁷⁰ z konstytucyjnymi zasadami ochrony prawa dziedziczenia oraz ochrony własności, a także z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁴⁷¹. W uzasadnieniu wniosku Rzecznik wskazał, że Konstytucja i Kodeks cywilny chronią prawo dziedziczenia. Przepisy te wiążą nabycie spadku przez spadkobiercę ze zdarzeniem prawnym, jakim jest śmierć osoby fizycznej. Oznacza to, że z chwilą śmierci spadkodawcy spadkobierca wchodzi z mocy prawa w ogół praw i obowiązków należących do spadku. Pozbawienie prawa dziedziczenia określonego składnika masy spadkowej, który w dodatku jest najistotniejszym składnikiem tej masy z punktu widzenia interesów życiowych rodziny, narusza konstytucyjną ochronę prawa dziedziczenia. Rozwiązanie polegające na wygaśnięciu z mocy prawa własnościowego prawa do lokalu narusza także konstytucyjną zasadę ochrony własności, godzi bowiem w istotę tego prawa. Rzecznik zwrócił również uwagę, że art. 1 Protokołu Nr 1 do Europejskiej Konwencji przewiduje dwa warunki pozbawienia własności: warunek celowości, zgodnie z którym pozbawienie własności jest dopuszczalne jedynie dla potrzeb użyteczności publicznej oraz warunek legalności, zgodnie z którym pozbawienie takie jest dopuszczalne tylko na warunkach przewidzianych w ustawie. W omawianym przypadku został spełniony tylko warunek drugi. Nie został natomiast spełniony warunek pierwszy, skoro żaden racjonalny interes publiczny nie przemawia za wygaśnięciem własnościowego prawa do lokalu. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

d. Sprzedaż mieszkań zakładowych

Do Rzecznika wpływają ciągle skargi dotyczące sprzedaży mieszkań zakładowych. Skarżący w swoich listach wskazują na brak sys-

⁴⁷⁰ Ustawa z dnia 16.IX.1982 r. – Dz.U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288 ze zm.

⁴⁷¹ RPO/222159/98/V z dnia 15.VI.1998 r.

temowych rozwiązań prawnych w zakresie prywatyzacji zasobów mieszkaniowych należących do ich zakładów pracy. Istniejące w tym zakresie prawo oceniają jako niesprawiedliwe i faworyzujące w przypadkowy sposób określone grupy obywateli. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Ministra Skarbu Państwa⁴⁷² wskazując, że w odróżnieniu od innych aktów prawnych regulujących sprzedaż mieszkań i budynków będących w przeszłości składnikami mienia państwowego (m. in. ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o lasach⁴⁷³ i ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁴⁷⁴) przepisy dotyczące sprzedaży mieszkań należących do przedsiębiorstw państwowych, komercjalizowanych przedsiębiorstw oraz przedsiębiorstw przekształconych w spółki prawa handlowego nie przewidują bonifikat na rzecz najemców w razie sprzedaży im mieszkań, nie przewidują także prawa pierwszeństwa najemców w nabywaniu mieszkań zakładowych. Z wpływających do Rzecznika skarg wynika ponadto, iż coraz liczniejsze są przypadki, w których spółki z udziałem Skarbu Państwa nie wyrażają zgody na sprzedaż mieszkań swoim pracownikom pomimo ofert przez nich składanych, a następnie sprzedają całe kompleksy budynków mieszkalnych osobom z zewnątrz. Osoby te, w bardzo krótkim czasie po zawarciu transakcji, oferują sprzedaż lokali w tych budynkach ich najemcom po cenach o wiele wyższych, niż cena zakupu od spółki z udziałem Skarbu Państwa. Przypadki te wywołują niezadowolenie społeczne. W listach skarżący wskazują, że w minionych latach aktywnie uczestniczyli w wytworzeniu państwowego majątku, który jest obecnie przedmiotem prywatyzacji. Jednakże teraz jedynie wybrane grupy obywateli mogą korzystać przy nabywaniu mieszkań z ulg i przywilejów, inne natomiast grupy albo są w ogóle pozbawione możliwości nabycia mieszkań, albo muszą ponosić pełne koszty ich nabycia. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Ministra Skarbu Państwa o zajęcie stanowiska w sprawie potrzeby kompleksowej regulacji problematyki prywatyzacji zakładowych zasobów mieszkaniowych. Do końca 1998 r. Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi na to wystąpienie.

e. Zwalnianie mieszkań zajmowanych przez Służbę Więzienną

Na tle wpływających do Rzecznika skarg ujawnił się problem zwalniania mieszkań w budynkach prywatnych, które w przeszłości zo-

⁴⁷² RPO/286848/98/V z dnia 19.X.1998 r.

⁴⁷³ Ustawa z dnia 28.IX.1991 r. – Dz.U. Nr 101, poz. 444 ze zm.

⁴⁷⁴ Ustawa z dnia 19.X.1991 r. – Dz.U. z 1995 r. Nr 57, poz. 299 ze zm.

stały zasiedlone przez funkcjonariuszy Służby Więziennej. Zgodnie z przepisami ustawy o Służbie Więziennej na lokale mieszkalne dla funkcjonariuszy przeznacza się lokale będące w dyspozycji jednostek organizacyjnych SW, uzyskane m.in. od osób fizycznych, a także zwolnione przez osoby, które decyzje o przydziale uzyskały z tych jednostek. W przypadku gdy taki lokal mieszkalny jest zbędny jednostce organizacyjnej SW, może on być przekazany osobie fizycznej, od której go uzyskano. Tak więc lokal mieszkalny wolny w sensie fizycznym i prawnym może być przekazany właścicielowi dopiero wówczas, gdy jest zbędny jednostce organizacyjnej Służby Więziennej. Można stąd wyprowadzić wniosek, iż w tym zakresie ustawa o Służbie Więziennej zakłada dalsze, nieograniczone w czasie dysponowanie przez jednostki organizacyjne SW lokalami mieszkalnymi w budynkach prywatnych. Rozwiązanie to w istotny sposób różni się na niekorzyść właścicieli od zasad przyjętych w ustawie o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, dających w określonych sytuacjach właścicielowi prawo żądania przekwaterowania najemcy. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w tej sprawie⁴⁷⁵. Pomimo monitu⁴⁷⁶ Rzecznik dotychczas nie otrzymał odpowiedzi.

Kwestie dotyczące mieszkań żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych zostały przedstawione w rozdziale 18 pkt F.

⁴⁷⁵ RPO/283954/98/V z dnia 10.VIII.1998 r.

⁴⁷⁶ Pismo z dnia 24.XI.1998 r.

10. Podatki

A. Podatek dochodowy od osób fizycznych

a. Opodatkowanie rodzin niepełnych

W okresie sprawozdawczym Rzecznik kontynuował działania zmierzające do usunięcia stanu nierówności w opodatkowaniu rodzin niepełnych w stosunku do rodzin pełnych. Prowadzone w tym zakresie działania były także omawiane w Informacji obejmującej poprzedni okres sprawozdawczy⁴⁷⁷.

Rzecznik otrzymywał skargi osób samotnie wychowujących niepełnosprawne małoletnie dzieci w sprawie ograniczania ich uprawnień do odliczania wydatków rehabilitacyjnych poniesionych na rzecz dziecka. Odliczeniu od podstawy opodatkowania podlegają kwoty wydatków na cele rehabilitacyjne ponoszonych przez podatnika będącego osobą niepełnosprawną lub podatnika, na którego utrzymaniu pozostają osoby niepełnosprawne. W ustawie nie zdefiniowano pojęcia pozostawania na utrzymaniu. Pojęcie to wyjaśnia ust. 5 § 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24.III.1995 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych⁴⁷⁸, który stanowi, że przepisy o odliczeniu wydatków poniesionych na cele rehabilitacyjne (§ 8 ust. 1-3) stosuje się odpowiednio do określonych członków rodziny podatnika, na którego utrzymaniu członkowie ci pozostają, jeżeli w roku podatkowym dochody osoby niepełnosprawnej nie przekraczają dwunastokrotności kwoty najniższego wynagrodzenia pracowników za grudzień roku poprzedzającego rok podatkowy.

Rzecznik porównał obowiązujące w latach 1992–1997 wysokości kwot ustalonych na podstawie § 8 ust. 5 rozporządzenia z wysokością dochodu uzyskanego w tych samych latach z najniższych emerytur, rent rodzinnych i rent inwalidzkich Z porównania tego wyniku, że oso-

⁴⁷⁷ Zob. str. 132-133.

⁴⁷⁸ Dz.U. Nr 35, poz. 173 ze zm.

by, których źródłem utrzymania była najniższa renta dla inwalidy III grupy, w latach 1994-1995 uzyskały dochody w takiej wysokości, że nie mogły być uznane za pozostające na utrzymaniu podatnika.

Odbija się to niekorzystnie na sytuacji rodzin niepełnych, w których niepełnosprawne małoletnie dziecko otrzymuje rentę rodzinną. Gdy bowiem otrzymało ono rentę rodzinną nieznacznie nawet wyższą od najniższej nie może być już uznane za pozostające na utrzymaniu samotnego rodzica. Dochód z renty rodzinnej przysługującej dziecku małoletniemu samotny rodzic dolicza w całości do swojego dochodu. Dziecko małoletnie nie jest bowiem podatnikiem i rodzic nie może wydatków rehabilitacyjnych odliczyć od dochodu z renty. Stanowisko Ministerstwa Finansów, że przy ustalaniu kwoty dochodu, od której zależy, czy dziecko może być uznane za pozostające na utrzymaniu rodzica, bierze się pod uwagę alimenty, powoduje, że w podobnej sytuacji będą pojedynczy rodzice, których dziecko otrzymuje alimenty w wysokości przekraczającej najniższą rentę rodzinną. Takiego problemu nie mają rodziny pełne, jeśli oczywiście dziecko nie uzyskuje dochodów, które rodzice są obowiązani doliczyć do swoich dochodów. Najczęściej występującymi dochodami małoletnich dzieci są alimenty i renty rodzinne.

Zwracając się w tej sprawie do Ministra Finansów w wystąpieniu z dnia 2.IX.1998 r.⁴⁷⁹ Rzecznik postulował rozważenie odpowiedniej zmiany przepisów wskazanego rozporządzenia, która umożliwiłaby rodzicom małoletnich dzieci otrzymujących renty rodzinne i alimenty odliczenie wydatków rehabilitacyjnych poniesionych w związku z niepełnosprawnością dziecka.

W odpowiedzi z 27.X.1998 r. Minister Finansów stwierdził, że łączna renta rodzinna wypłacona rodzicowi małoletniego dziecka i renta rodzinna wypłacona opiekunowi małoletniego dziecka nie mogą być brane pod uwagę przy ustalaniu wysokości dochodu, o którym mowa w § 8 ust. 5 rozporządzenia, gdyż nie stanowią one dochodu małoletniego dziecka.

Z listów, które Rzecznik otrzymuje wynika jednak, że organy podatkowe zajmują inne stanowisko. W tej sytuacji Rzecznik uznał, że sprawa ta wymaga dalszych działań.

Rodziny zastępcze znajdują się w niekorzystnej sytuacji w zakresie ulg podatkowych związanych z wykształceniem i wychowaniem dzieci. W rodzinach zastępczych rodzice nie mogą korzystać z ulg w po-

⁴⁷⁹ RPO/281714/98/VI.

datku z tytułu dojazdu dzieci do szkoły, odpłatnego nauczania, odpłatnych świadczeń zdrowotnych oraz odpłatnego kształcenia w szkołach wyższych. W przypadku przeniesienia uprawnień do rachunku oszczędnościowo-kredytowego w kasie mieszkaniowej przez rodzinę zastępczą na rzecz dziecka w niej umieszczonego rodzina będzie obowiązana doliczyć odpowiednio do dochodu lub podatku kwoty poprzednio odliczone.

Zwracając się w tej sprawie do Ministra Finansów w wystąpieniu z dnia 21.VIII.1998 r.⁴⁸⁰ Rzecznik podniósł, że mimo różnicy w sytuacji prawnej rodzin wychowujących dzieci własne lub przysposobione, a sytuacją rodzin zastępczych – spełniają one tożsame funkcje. Rzecznik wnosił o rozważenie w toku prac nad projektem zmian ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych przedstawionych zastrzeżeń. W odpowiedzi z dnia 14.X.1998 r. Minister stwierdził, że nie dostrzega możliwości postulowanego przez Rzecznika rozszerzenia ulg podatkowych. Instytucja rodziny zastępczej ma zupełnie inny charakter niż stosunek, jaki powstaje między przysposobionym a przysposabiającym. Instytucja przysposobienia różni się od instytucji rodziny zastępczej przede wszystkim rodzajem więzi prawnej łączącej opiekunów z dziećmi, a także tym, że dzieciom umieszczonym w rodzinach zastępczych udzielana jest pomoc pieniężna, która nie podlega podatkowi dochodowemu od osób fizycznych. Jednocześnie zwrócono uwagę, że przewiduje się wprowadzenie szeregu zmian mających na celu uproszczenie systemu opodatkowania dochodów ludności, m.in. przez ograniczenie ulg podatkowych. Rzecznik sprawę tej nie uznaje za zakończoną.

b. Ulgi podatkowe dla inwalidów

Rzecznik otrzymywał skargi w sprawie umożliwienia odliczania od podstawy opodatkowania wydatków na zwrot kosztów paliwa dla osób, które z grzeczności wożą inwalidów nie będących właścicielami samochodu osobowego na zabiegi leczniczo-rehabilitacyjne w takiej samej wysokości, jaką odliczyć mogą właściciele samochodu osobowego na podstawie § 8 ust. 1 pkt 13 i 13a oraz ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24.III.1995 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych⁴⁸¹.

Sprawę tę Rzecznik przedstawił Ministrowi Finansów w wystąpieniu z dnia 26.V.1998 r.⁴⁸² postulując rozważenie możliwości odpo-

⁴⁸⁰ RPO/282947/98/VI.

⁴⁸¹ Dz.U. Nr 35, poz. 173 ze zm.

⁴⁸² RPO/262708/97/VI.

wiedniej zmiany § 8 rozporządzenia, polegającej na zniesieniu wymogu dokumentowania przez inwalidę wydatków poniesionych na odpłatny konieczny przewóz na niezbędne zabiegi środkami transportu i wprowadzenie limitu kwotowego – takiego, jaki przysługuje z tego tytułu, jeśli inwalida – dla tych samych celów – używa własnego samochodu osobowego.

W udzielonej odpowiedzi Minister stwierdził, że przedłożona przez Rzecznika propozycja nie może być uwzględniona. Ulga związana z używaniem własnego samochodu osobowego dla potrzeb związanych z przewozem na zabiegi leczniczo-rehabilitacyjne została wprowadzona na liczne wnioski osób niepełnosprawnych i organizacji społecznych. Dla tej ulgi określono limit kwotowy. Odmienna sytuacja występuje w przypadku niepełnosprawnych, korzystających z usług kolumny transportu sanitarnego lub z innego środka transportu (takśówki, samochodu będącego własnością sąsiada czy członka rodziny, który nie posiada na utrzymaniu osoby niepełnosprawnej). W tym przypadku kwota zapłacona przez osobę niepełnosprawną za przewóz stanowi dla osoby świadczącej tę usługę przychód podlegający opodatkowaniu podatkiem dochodowym. Dlatego możliwość odliczenia tych wydatków uzależniono od posiadania dowodu ich poniesienia.

Jest to stanowisko, które nie przekonuje inwalidów.

c. Ulgi mieszkaniowe

Zgodnie z art. 27a ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, w jego brzmieniu obowiązującym od 1.I.1997 r., z możliwości odpowiedniego zmniejszenia podatku skorzystać mogą osoby, które poniosły w roku podatkowym wydatki przeznaczone na wkład budowlany lub mieszkaniowy do spółdzielni mieszkaniowej, w tym na wkład budowlany wniesiony w związku z przekształceniem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu na spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu.

Do Rzecznika zwróciły się osoby wykupujące od gmin mieszkania, w których dotychczas zamieszkiwały. Zainteresowani stawiają zarzut, że są gorzej traktowani, niż członkowie spółdzielni dokonujący przekształcenia lokatorskiego prawa do lokalu na własnościowe, bowiem wykup od gmin mieszkań przez ich dotychczasowych najemców nie uprawnia do zmniejszenia podatku. Zainteresowani podkreślają, że w obu sytuacjach chodzi o już istniejące i od dawna zamieszkałe lokale mieszkalne. Zróżnicowaniu sytuacji podatkowej obu grup – na niekorzyść podatników, którzy wykupują dotychczas zajmowane

mieszkania od gmin skarżący zarzucają naruszenie konstytucyjnych zasad równości i sprawiedliwości.

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 od osób fizycznych). Członkowie spółdzielni mieszkaniowych, którzy są obowiązani do dokonywania wpłat z tytułu eksploatacji i utrzymania nieruchomości spółdzielczych (art. 208 § 1 i art. 209 § 5 ustawy z dnia 16.IX.1982 r. Prawo spółdzielcze⁴⁸³), nie są natomiast uprawnieni do korzystania z odliczeń tych wpłat od podatku. W ocenie zainteresowanych 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 otrzymuje również listy krytykujące stan wynikający z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25.XI.1997 r.⁴⁸⁴, że wniesienie wkładu budowlanego stanowi jednorazowe zdarzenie gospodarcze, a nie proces inwestycyjny rozciągnięty w czasie, wobec czego nie zostały naruszone interesy osób, które zgodnie z umową zawartą ze spółdzielnią mieszkaniową, przed dniem 1 stycznia 1997 r. dokonały wpłat na poczet części wkładu budowlanego i wpłaty te kontynuowały po tym dniu aż do zakończenia budowy i rozliczenia jej kosztów.

Ponieważ z publicznych oświadczeń Ministra Finansów wynikało, że są prowadzone prace nad zmianą ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów⁴⁸⁵ o rozważenie możliwości uwzględnienia interesu osób, które rozpoczęły wnoszenie w ratach wkładu budowlanego przed dniem 1.I.1997 r. i wpłaty kontynuowały po tym dniu zgodnie z umową zawartą ze spółdzielnią mieszkaniową. W wystąpieniu tym Rzecznik przedstawił także wspomniane wyżej stanowisko członków spółdzielni mieszkaniowych domagających się wprowadzenia możliwości skorzystania z ulgi z tytułu wydatków na fundusz remontowy spółdzielni oraz osób wykupujących od gmin mieszkania, które domagają się umożliwienia im skorzystania z ulgi w podatku z tytułu wydatków poniesionych na wykup.

W udzielonej odpowiedzi z dnia 6.VIII.1998 r. Minister Finansów stwierdził, że przewiduje się zmianę od 1999 r. zasad odliczeń od do-

⁴⁸³ Dz.U. Nr 133, poz. 654 ze zm.

⁴⁸⁴ Sygn. akt K. 26/97.

⁴⁸⁵ RPO/265078/98 z 25.III.1998 r.

chodu wydatków na cele mieszkaniowe, w tym także z tytułu wniesienia wkładów do spółdzielni mieszkaniowych. W odniesieniu do sytuacji osób wykupujących od gmin dotychczas zajmowane mieszkania wyjaśniono dodatkowo, że są to wydatki, które nie dotyczą lokali znajdujących się w nowowytbudowanych budynkach, nie są one zatem tożsame z systemem odliczeń wydatków w spółdzielniach mieszkaniowych. Zważywszy, że w ramach przekształcenia lokatorskiego prawa na własnościowe prawo do lokalu spółdzielczego zainteresowani ponoszą wydatki na wkład budowlany, uzasadnia to korzystanie przez nich z ulgi w podatku. Po zbadaniu zaś kwestii zrównania sytuacji podatkowej osób ponoszących wydatki na wpłaty na fundusze remontowe spółdzielni mieszkaniowych z sytuacją osób dokonujących wpłat na fundusz remontowy wspólnoty mieszkaniowej uznano, że wprowadzenie tej ulgi spowodowałoby zmniejszenie wpływów budżetowych.

Sejm przyjął orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25.XI.1997 r. Jednocześnie przepisem art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8.V.1998 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie ustawy zmieniającej ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych⁴⁸⁶ w jej art. 2 po ust. 4 dodał ust. 4a, zgodnie z którym podatnikom, którzy w latach 1992-1996 nabyli prawo do odliczenia od dochodu wydatków poniesionych na cele określone w art. 26 ust. 1 pkt 5 lit. b, e i f ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, w jej brzmieniu obowiązującym do dnia 31.XII.1996 r., i po tym dniu dokonali dalszych wydatków na budowę budynku mieszkalnego, jego nadbudowę lub rozbudowę oraz wykończenie lokalu mieszkalnego w nowowytbudowanym budynku mieszkalnym, do dnia zasiedlenia tego lokalu, przysługuje prawo do odliczania tych wydatków na zasadach obowiązujących do końca 1996 r. Zmiana ta odpowiadała treści orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Sejm nie uwzględnił natomiast postulatów podatników, którzy wnosili wkład budowlany lub lokatorski, a także tych, którzy zawarli umowy z firmami developerskimi budującymi budynki mieszkalne lub wykończenie lokalu rozpoczęli po 1.I.1997 r. Z tych przyczyn Rzecznik nadal otrzymuje listy od zainteresowanych osób, zawierające postulat ponownego zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego ustawy z dnia 8.V.1998 r. Rzecznik nie ma możliwości zaskarżenia do Trybunału tej ustawy bowiem w kwestii tej Trybunał Konstytucyjny zajął już stanowisko.

⁴⁸⁶ Dz.U. Nr 74, poz. 471 ze zm.

Na skutek licznych skarg Rzecznik podjął działania zmierzające do wyjaśnienia problemów związanych z interpretacją art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 26.VII.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁴⁸⁷.

Osoby piszące do Rzecznika podnosiły, że art. 26 ust. 2 i 3 ustawy nie daje podstaw do zmniejszania górnego limitu odliczeń proporcjonalnie do udziału we współwłasności, tj. wg zasady przyjętej w ust. 3 art. 26, gdy kilku współwłaścicieli buduje budynek, w którym część lokali mieszkalnych przeznaczonych jest pod wynajem, zaś pozostała na inne cele (np. do sprzedaży), przy czym budynek obejmuje także lokale użytkowe. Tymczasem taka praktyka stosowana jest przez organy podatkowe. Zainteresowani podnosili, że interpretacja ta powoduje, iż znajdują się w gorszej sytuacji, niż podatnicy, którzy jako współwłaściciele partycypują w kosztach budowy budynków wielorodzinnych, nie obejmujących lokali użytkowych, z przeznaczeniem wszystkich znajdujących się w budynku lokali mieszkalnych pod wynajem. Sprawa ta jest wyjaśniana.

d. Ulgi związane z kształceniem zawodowym

Zmiana ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych z dnia 21.XI.1996 r.⁴⁸⁸ wywołała setki skarg osób powyżej lat 35, które – w ramach podwyższania kwalifikacji zawodowych – podjęły studia w szkołach wyższych, a które – do tej zmiany – mogły pomniejszać należności podatkowe o koszty tych studiów.

Dokonana zmiana przepisów była niejednoznaczna i powodowała różne interpretacje organów skargowych. We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego⁴⁸⁹ Rzecznik wniósł o stwierdzenie, że art. 9 ustawy z dnia 21.XI.1996 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych – w części, w jakiej uchyla z dniem 1 stycznia 1997 r. przepisy dotyczące ulg na odpłatne kształcenie w szkołach wyższych, w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym, w odniesieniu do podatników, którzy ukończyli 35 rok życia (art. 1 pkt 15 pkt 10 in fine) jest sprzeczny z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności wynikającą z niej zasadą zaufania obywatela do państwa. Klauzula demokratycznego państwa prawnego i wynikająca z niej zasada zaufania obywatela do państwa nakładają bowiem na ustawodawcę obowiązek takiego formułowania nowych

⁴⁸⁷ RPO/283802/98/VI.

⁴⁸⁸ Dz.U. Nr 137, poz. 648.

⁴⁸⁹ RPO/261387/98/VI.

przepisów podatkowych, które szanuje tzw. „interesy w toku”, a więc przedsięwzięcia gospodarcze i finansowe rozpoczęte pod rządami przepisów poprzednich. Obowiązkiem temu należy przypisać bardziej kategoryczny charakter w tych wszystkich sytuacjach, w których ustawodawca wyznaczył pewien okres czasu, w którym miało być możliwe prowadzenie interesów według z góry ustalonych zasad bądź reguł. W takim bowiem wypadku ustawodawcę wiąże zasada lojalności państwa wobec obywatela: jeżeli w przepisie prawa zapewniono obywatela, że przez pewien czas obowiązywać go będą pewne reguły, a obywatel – kierując się tym zapewnieniem – rozpoczął konkretne działania, to reguły tych nie można już zmieniać na niekorzyść obywatela. W omawianym przypadku zasady te zostały naruszone. Sprawa czeka na rozpoznanie przez TK.

B. Opodatkowanie osób prawnych

Wpłynęły skargi kwestionujące niejasne stanowisko Ministra Finansów w sprawie opodatkowania przychodów wypłacanych z funduszy międzynarodowych instytucji finansowych. W dniu 11.XII.1997 r. Rzecznik przedstawił Ministrowi Finansów prośbę o przeanalizowanie wyrażonej w piśmie z dnia 28.X.1997 r. przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów interpretacji art. 17 ust. 1 pkt 23 ustawy z dnia 15.II.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych 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 23.I.1997 r. wyjaśniono, że wolne od podatku dochodowego są przychody, których źródłem finansowania są środki pochodzące z międzypaństwowych instytucji finansowych lub przyznane przez rządy obcych państw na podstawie umów zawartych z tymi instytucjami lub państwami przez Radę Ministrów, właściwego ministra lub agencje rządowe, zarówno o charakterze zwrotnym, jaki i bezzwrotnym. W praktyce oznaczało 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, nie podlegają opodatkowaniu. Wyjaśniono także, że wolny od podatku dochodowego jest przychód osób fizycznych pochodzący bezpośrednio od osoby prawnej, dysponującej środkami pomocowymi przyznanymi przez te instytucje lub rządy obcych państw. 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 – zmieniło interpretację w zakresie opodatkowania honorariów związanych z zawartymi kontraktami, co dotyczy także już uzgodnionych odpłatności za realizację prac w 1998 r. przez podwykonawców. Po interwencji RPO w odpowiedzi z dnia 27.II.1998 r. poinformowano, że pismem z dnia 23.II.1998 r. Minister Finansów przywrócił interpretację zawartą w piśmie z dnia 23.I.1997 r.

Rzecznik podjął także, dla uzyskania drogą rewizji nadzwyczajnej jednolitej wykładni Sądu Najwyższego, problem skutków podatkowych wywoływanych powiązaniem ekonomicznymi lub personalnymi podmiotów gospodarczych dokonujących między sobą obrotów gospodarczych⁴⁹⁰. Rzecznik zarzucił wydanemu w tej sprawie wyrokowi NSA rażące naruszenie art. 11 ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 15.II.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych oraz przepisów postępowania administracyjnego przez niewyjaśnienie okoliczności faktycznych mających rzeczywisty wpływ na poziom cen w obrocie towarowym, co naruszało zasady art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 Kpa.

Art. 11 ust. 1 ustawy stanowi, że jeżeli w wyniku powiązań osobowych lub kapitałowych zostaną ustalone lub narzucone warunki różniące się od warunków, które ustaliłyby między sobą niezależne podmioty i jeżeli w wyniku tego podmiot nie wykazuje dochodów albo wykazuje dochody niższe od tych, jakich należałoby oczekiwać, gdyby wskazane powiązania nie istniały, dochody danego podmiotu oraz należny podatek określa się bez uwzględnienia warunków wynikających z tych powiązań.

W ocenie Rzecznika w omawianej sprawie ani organ podatkowy, ani NSA w zaskarżonym wyroku, nie wykazały bezpośredniego wpływu powiązań osobowych i kapitałowych na stosowanie niższych cen. Ciężar dowodu wykazania tych przesłanek spoczywał na organie podatkowym i na NSA.

C. Podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy

W skargach kierowanych do Rzecznika coraz częściej kwestionowane są rozwiązania zawarte w ustawie z dnia 8.I.1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym⁴⁹¹. Coraz więcej wpły-

⁴⁹⁰ RPO/283156/98/VI z 4.III.1998 r.

⁴⁹¹ Dz.U. Nr 11, poz. 50 ze zm.

wa też wniosków o złożenie rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA w sprawie wymiaru tych podatków oraz tzw. sankcji podatkowych zawartych w tej ustawie.

Rzecznik podniósł problem niezgodności § 54 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21.XII.1995 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym⁴⁹² z art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8.I.1993 r. o podatku od towarów i usług⁴⁹³. Wniosek dotyczący tej materii został rozpoznany przez Trybunał Konstytucyjny dnia 16.VI.1998 r. Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił wniosku Rzecznika dotyczącego przekroczenia przez Ministra Finansów granic upoważnienia ustawowego poprzez pozbawienie podatnika podatku od towarów i usług prawa do skorzystania z możliwości obniżenia podatku należnego oraz zwrotu różnicy podatku lub zwrotu podatku naliczonego, jeśli posiadana przez niego faktura nie została potwierdzona kopią u sprzedawcy. Jakkolwiek zgodnie z art. 19 ust. 1 wskazanej ustawy obniżenie kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego przy nabyciu towarów i usług jest prawem podatnika, redakcja ustawy może prowadzić do wniosku, że jest to prawo warunkowe. Skorzystanie z niego przez nabywcę uzależnione zostaje od tego, czy poprzedni podatnik podatek ten uiścił. Na tej podstawie Trybunał Konstytucyjny uznał, że zaskarżone przepisy rozporządzenia Ministra Finansów w rozważanym zakresie stanowią jedynie próbę „doprecyzowania zasady wynikającej wprost z samej ustawy”.

Rozwiązanie, w którym ryzyko wyboru niewłaściwego, w tym nieuczciwego kontrahenta, obciąża nabywcę towarów lub usług wzbudza w dalszym ciągu kontrowersje wśród przedstawicieli nauki, a także liczne protesty płatników VAT. Przyjęcie takiego rozwiązania wprowadza odpowiedzialność kupującego za sprzedawcę w zakresie podatku od towarów i usług, także wtedy, gdy kupujący podatek uiścił. Obowiązująca konstrukcja ułatwia pracę organów podatkowych, które nie muszą ścigać tego, kto pobranego podatku nie odprowadził do budżetu, może jednak budzić wątpliwości z punktu widzenia zasady sprawiedliwości.

Problematyka podatku od towarów i usług VAT i podatku akcyzowego była podejmowana także w rewizjach nadzwyczajnych Rzecznika. Dnia 8.X.1998 r. Sąd Najwyższy rozpoznał dwie rewizje nadzwyczaj-

⁴⁹² Dz.U. z 1995 r. Nr 154, poz. 797 ze zm.

⁴⁹³ RPO/233242/97/VI – zob. szerzej poprzednia Informacja RPO, str. 135-136.

czajne Rzecznika Praw Obywatelskich⁴⁹⁴ od wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego ze skargi spółki „EDO” sp. z o.o. na decyzję Izby Skarbowej w przedmiocie określenia wysokości zobowiązania podatkowego w podatku od towarów i usług. Rzecznik zarzucał zaskarżonym wyrokom rażące naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i zastosowanie przepisu § 3 zarządzenia Ministra Finansów w sprawie zaniechania poboru podatku od towarów i usług od zakładów pracy chronionej⁴⁹⁵ i wnosił o uchylenie zaskarżonych wyroków oraz przekazanie spraw Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania.

Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że wyroby akcyzowe określane są na gruncie zarządzenia jako „wyroby opodatkowane podatkiem akcyzowym”. Zdaniem Rzecznika NSA dokonał w tej sprawie interpretacji prawa wbrew możliwemu sensowi słów, przy pomocy których sformułowano przepis § 3 zarządzenia. Ponadto przedłożył wykładnię celowościową nad wykładnię językową przyjmując, że u podstaw wprowadzenia podatku akcyzowego leżało przede wszystkim zabezpieczenie interesów fiskalnych państwa. W ocenie Rzecznika NSA posłużył się wykładnią rozszerzającą, mimo iż w drodze wykładni nie można uzupełniać ustawodawcy⁴⁹⁶. Milczenie ustawodawcy co do podatkowego stanu faktycznego, niezależnie od jego przyczyn, zawsze powinno być traktowane jako wolność od opodatkowania, a nie jak luka prawna, podlegająca wypełnieniu w drodze wykładni rozszerzającej⁴⁹⁷.

Sąd Najwyższy przychylił się do wniosku Rzecznika i uchylił oba wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego, przekazując obie sprawy do ponownego rozpoznania. Rzecznik nie otrzymał jeszcze uzasadnienia wyroku w tych sprawach.

O wywołującym liczne kontrowersje włączeniu do podatku akcyzowego tzw. opłaty drogowej mowa jest w punkcie D. niniejszego rozdziału, omawiającym podatki i opłaty lokalne.

⁴⁹⁴ RPO/267393/98/VI i RPO/267939/98/VI z 15.X.1997 r. – sygn. akt III RN 60/98 i III RN 61/98.

⁴⁹⁵ Mon. Pol. z 1995 r. Nr 2, poz. 27.

⁴⁹⁶ Wyrok NSA z 28.VII.1995 r. – sygn. akt III S.A. 1303/94.

⁴⁹⁷ Uchwała NSA z 9.IX.1996 r. – sygn. akt FPS I 1/96.

D. Podatki i opłaty lokalne

a. Uwagi ogólne

Ustawa z dnia 12.I.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁴⁹⁸ do podatków lokalnych obecnie zalicza: podatek od nieruchomości, podatek od niektórych środków transportowych (ciężarowych i dostawczych), podatek od posiadania psów oraz opłaty lokalne. Stanowi to część dochodów gmin.

Wobec trudnej sytuacji finansowej samorządu terytorialnego rady gmin nadane im uprawnienia do kształtowania wysokości opodatkowania wykorzystują przez ustalanie poziomu obciążeń podatkowych w maksymalnie ustawowo dopuszczalnej wysokości. Natomiast społeczność lokalna nie akceptuje wielu takich działań władz lokalnych, zarzucając radom gmin kierowanie się przy ustalaniu obciążeń fiskalizmem bez uwzględnienia warunków lokalnych, rzeczywistej wartości przedmiotu opodatkowania i faktycznego jego wykorzystania oraz sytuacji materialnej podatników.

b. Podatek od nieruchomości

Ustawodawca przyjął za podstawę opodatkowania nieruchomości, łatwo uchwytnie elementy, cechujące poszczególne rodzaje nieruchomości, bez uwzględnienia ich rzeczywistej wartości, a także bez względu na faktyczny sposób wykorzystania takich budynków. Podstawę opodatkowania stanowi bowiem powierzchnia użytkowa budynku w m², powierzchnia fizyczna gruntu w m² (wyjątek - podatek od budowl - 2% ich wartości). Przyjęta konstrukcja, prosta technicznie, obarczona jest istotną wadą, a mianowicie mechanicznym działaniem w stosunku do przedmiotu opodatkowania (lub grup przedmiotów), bez uwzględnienia specyficznych cech (stanu) tego przedmiotu. Powoduje to liczne skargi podatników. Podatek od nieruchomości działa bowiem w jednakowy sposób i prowadzi do nakładania podatku także na obiekty nieużytkowe (np. budynki gospodarcze w gospodarstwach byłych rolników), powoduje nakładanie podatku - wg najwyższych stawek przewidzianych dla tzw. „pozostałych budynków” - za posiadanie np. komórki, z reguły o niskim standardzie, prowadzi do obciążenia wszelkich budynków mieszkalnych wg jednakowych stawek bez względu na ich standard i wartość oraz do opodatkowania budynków i gruntów już z chwilą podjęcia inwestycji związanych z zamierzoną

⁴⁹⁸ Dz.U. Nr 9, poz. 31 ze zm.

działalnością gospodarczą, bez względu na to, że działalność nie jest jeszcze wykonywana i nie przynosi zysku.

Szczególnie trudna jest sytuacja tych mieszkańców wsi, którzy przekazali gospodarstwo rolne na własność Skarbu Państwa lub następcom prawnym za rentę lub emeryturę, zatrzymując własność działki siedliskowej oraz budynków (mieszkalnych i gospodarczych). Nowelizacja ustawy o podatku rolnym, o lasach, o podatkach i opłatach lokalnych oraz ochronie przyrody z dnia 4.VI.1996 r.⁴⁹⁹ nie zmieniła sytuacji podatkowej tych mieszkańców wsi, którzy przestali być kwalifikowani jako prowadzący gospodarstwo rolne. Nie rozwiązało tego nabrzmiałego problemu również zmniejszenie dotychczasowej rozpiętości stawek podatkowych, ustalonych w nowelizowanej ustawie. Samorządowe kolegia odwoławcze najczęściej oddalają odwołania w tych sprawach, gdyż wymiar podatku został ustalony wg stawek uchwalonych przez radę gminy w wysokości nie przekraczającej stawek określonych w ustawie. Nie stwierdzając działalności niezgodnej z prawem także Naczelny Sąd Administracyjny skargi na uchwały gmin oddala.

W ocenie Rzecznika konieczne staje się przyspieszenie prac legislacyjnych nad reformą podatku od nieruchomości. Sejm RP w uchwale z dnia 5.III.1994 r. w sprawie zwiększenia dochodów budżetu państwa, zobowiązał rząd do opracowania koncepcji reformy tego podatku. Podobnie Rada Ministrów w zaakceptowanej 7.VI.1994 r. „Strategii dla Polski” zobowiązała resort finansów do wprowadzenia całościowej i kompleksowej reformy ewidencji nieruchomości dla celów fiskalnych, w tym określenia wartości nieruchomości dla potrzeb ustalania podstawy opodatkowania. Wobec braku rezultatów reformy tego podatku – rośnie stopień niezadowolenia, co daje znać m.in. w skargach kierowanych do Rzecznika.

c. Problem podatku od środków transportowych

Podatek od środków transportowych (art. 8 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych z dnia 12.I.1991 r.) był pobierany od posiadania pojazdów samochodowych, ciągników, przyczep, motocykli i motorowerów oraz od wyposażonych w silniki jachtów, promów i łodzi. Do wejścia w życie zmian wprowadzonych art. 7 pkt 3 i pkt 5 ustawy z dnia 29.VIII.1997 r. o finansowaniu dróg publicznych⁵⁰⁰ maksymal-

⁴⁹⁹ Dz.U. Nr 91, poz. 40.

⁵⁰⁰ Dz.U. Nr 183, poz. 789.

ną wysokość stawki opodatkowania dla poszczególnego rodzaju środka transportowego określała ustawa o podatkach i opłatach lokalnych (art. 10 ust. 1). Podatek ten, przyjmujący za podstawę dla ustalenia jego wysokości pojemność skokową silnika był od lat krytykowany. Uzależniał bowiem wysokość podatku majątkowego od nieadekwatnego do wartości pojazdu kryterium.

Rzecznik już w dniu 12.III.1996 r. skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioszek o stwierdzenie, że postanowienia art. 10 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych naruszają zasady demokratycznego państwa prawnego.

W dniu 5.XI.1996 r. grupa posłów wniosła pod obrady Sejmu RP projekt ustawy o finansowaniu dróg publicznych. Projekt ten zakładał przekształcenie podatku od środków transportowych w „opłatę drogową” pobieraną przy zakupie paliw do silników oraz określał sposoby rekompensaty tej zmiany samorządom terytorialnym. Projekt nie pozostawiał wątpliwości, że celem ustawodawcy była zmiana sposobu opodatkowania posiadaczy pojazdów mechanicznych wraz ze zmianą sposobu poboru podatku (pobór w cenie paliwa). Z uzasadnienia projektu wynikało, że podatek od środków transportowych zostaje zastąpiony inną daniną publiczną: „opłatą drogową”. Projekt ten został uchwalony przez Sejm RP po wprowadzeniu licznych zmian, jednakże cel ustawy nie został zmieniony. Ustawa z dnia 29.VIII.1997 r. o finansowaniu dróg publicznych⁵⁰¹ nie zlikwidowała podatku od środków transportowych płaconego od pojazdów ciężarowych i dostawczych oraz od autobusów.

Jednocześnie powstała sprawa zachowania praw inwalidów. Art. 12 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych przewidywał zwolnienie od podatku środków transportowych stanowiących własność inwalidów i używanych przez nich do celów niezarobkowych. Likwidacja podatku od środków transportowych spowodowała, że samochody, motocykle oraz motorowery inwalidów przestały być opodatkowane podatkiem od środków transportowych, a więc uległa likwidacji także zasada zwalniania od płacenia tego podatku. De facto opodatkowanie to trwa jednak nadal, albowiem podatek ten („opłata drogową”) został – zdaniem Rzecznika – włączony do stawki podatku akcyzowego, która została podniesiona. W ten sposób inwalidzi, dotąd zwolnieni ustawowo od płacenia podatku od środków transportowych (podatku drogowego) pozbawieni tej ulgi zaczęli płacić podwyższoną cenę paliwa, a żaden przepis nie ustalił dla nich rekompensaty. W tym stanie

⁵⁰¹ Dz.U. Nr 123, poz. 789.

Rzecznik Praw Obywatelskich uznał za niezbędne zaskarżenie omawianej regulacji prawnej do TK⁵⁰².

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił jednak poglądów RPO i stwierdził, że ustalone w art. 37 tej ustawy stawki akcyzy dla paliw do silników wynoszą 80% w stosunku do ceny sprzedaży u producenta i 400% w stosunku do wartości celnej powiększonej o cło w odniesieniu do paliw importowanych. Na mocy upoważnienia zawartego w art. 37 ustawy (w brzmieniu nadanym nowelą z 11.XII.1997 r.) Minister Finansów może obniżać ustalone w ustawie stawki akcyzy lub zwalniać od niej niektóre wyroby. Zaskarżone przez RPO rozporządzenie Ministra Finansów obniżyło więc – w stosunku do maksymalnej stawki określonej w ustawie – wysokość stawki tego podatku dla paliw do silników, zgodnie z upoważnieniem udzielonym w powołanym przepisie. Trybunał Konstytucyjny uznał jednocześnie, że ustawodawca w ustawie nie wprowadził „opłaty drogowej”. Ustawa z 29.VIII.1997 r. o finansowaniu dróg publicznych ograniczyła natomiast – przewidziany uprzednio w ustawie z dnia 12.I.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych – zakres opodatkowania podatkiem środków transportowych. Z treści regulacji ustawowej, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wynika zatem, że ustawodawca zrezygnował z wprowadzenia odrębnej opłaty drogowej, na rzecz odpowiedniego dostosowania stawek podatku akcyzowego od paliw silnikowych, tak aby wpływy z tego podatku kompensowały pomniejszenie wpływów wynikające z częściowej likwidacji podatku od środków transportowych.

Wpływające do RPO skargi podatników potwierdzają ich niezadowolenie z takiego rozwiązania problemu. Szczególnie inwalidzi, oczekując na podjęcie działań przez Ministra Finansów, który publicznie przyrzekł rozważenie możliwości wprowadzenia rekompensat z tytułu likwidacji podatku od środków transportowych i włączenia go w cenę paliw – wnoszą o interwencję w tym zakresie. Także posiadacze pojazdów ciężarowych i dostawczych uważają, że są „podwójnie opodatkowani”.

E. Zagadnienia ustawy – Ordynacja podatkowa

Analiza przepisów zawartych w ustawie – Ordynacja podatkowa⁵⁰³, stanowiącej ogólne prawo podatkowe, wskazuje w ocenie Rzecznika, iż zasada „zupełności ustawowej w dziedzinie opodatkowania” wyra-

⁵⁰² RPO/270585/98/VI z 26.II.1998 r.

⁵⁰³ Dz.U. Nr 137, poz. 936.

żona w art. 217 Konstytucji RP została naruszona. Z tych względów w dniu 17.VIII.1998 r. Rzecznik złożył Trybunałowi Konstytucyjnemu wniosek⁵⁰⁴ o stwierdzenie, że:

- art. 3 pkt 2 oraz art. 4 § 2 ustawy – Ordynacja podatkowa przewidujące, że tylko zakres podmiotowy obowiązku podatkowego, przedmiot opodatkowania, moment powstania obowiązku podatkowego oraz stawki podatkowe określają ustawy podatkowe, natomiast pozostałe zagadnienia związane z zobowiązaniami podatkowymi mogą być regulowane „przepisami prawa podatkowego” obejmującymi także akty wykonawcze – naruszają art. 217 Konstytucji RP przez to, że upoważniają do regulowania aktami wykonawczymi materii, która została zastrzeżona wyłącznie do regulacji ustawowej,
- art. 25, art. 39 § 3, art. 50, art. 54 § 3, art. 58, art. 67 § 4, art. 83, 85 i 89 pkt 1, 2 i 3 Ordynacji podatkowej zawierające upoważnienia ustawowe dla Ministra Finansów do wydania rozporządzeń regulujących prawa i obowiązki podatników – naruszają art. 217 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, przez to, że upoważniają do wydawania rozporządzeń wykonawczych w materii, która została zastrzeżona wyłącznie do regulacji ustawowej oraz nie zawierają wytycznych co do treści tych rozporządzeń,
- art. 39 § 3 Ordynacji podatkowej udzielający Ministrowi Finansów upoważnienia do określenia wzorów formularzy obowiązujących podatnika w drodze zarządzenia – narusza art. 87 Konstytucji RP.

Intencją art. 217 Konstytucji RP było, aby stanowienie przepisów podatkowych należało do parlamentu, nie zaś do organów władzy wykonawczej, w tym do Ministra Finansów. Jest to rozwiązanie radykalnie różne do dotychczasowej praktyki tworzenia prawa podatkowego, w którym liczne były ustawy blankietowe, a wiele kwestii decydujących o sytuacji prawnej podatników rozstrzygały przepisy aktów podustawowych. Nie powinno ulegać wątpliwości, że w polskim systemie prawa podatkowego, po wejściu w życie Konstytucji RP z dnia 2.IV.1997 r., powinna obowiązywać zasada określona jako „zupełność ustawowa w dziedzinie opodatkowania”, a akt prawny nie odpowiadający tej regule powinien zostać uchylony jako niezgodny z Konstytucją.

Wniosek nie został jeszcze rozpoznany przez Trybunał Konstytucyjny.

⁵⁰⁴ RPO/275035/98/VI.

Należy dodać, że Ordynacja podatkowa mająca stanowić kodyfikację prawa podatkowego, w szczególności zaś postępowania podatkowego, nie spełnia takiego zadania, gdyż równolegle do tej ustawy działa ustawa z dnia 28.IX.1991 r. o kontroli skarbowej⁵⁰⁵, statuująca odrębne postępowanie podatkowe kończące się wymiarem podatku. W ten sposób funkcjonują równolegle dwa odrębne postępowania podatkowe kończące się ustaleniem wymiaru podatku, co nie sprzyja jednolitości postępowania podatkowego i powoduje skargi kierowane do Rzecznika.

Rzecznik Praw Obywatelskich ponownie podjął problem dopuszczalności uchylania tajemnicy bankowej na żądanie naczelnika urzędu skarbowego w stosunku do osób, co do których nie jest prowadzone postępowanie karne lub karne skarbowej. W dniu 20.IV.1998 r. Rzecznik wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem⁵⁰⁶ o stwierdzenie niezgodności art. 182 ustawy z dnia 29.VIII.1997 r. Ordynacja podatkowa:

- z art. 47 i art. 49 i 31 ust. 3 Konstytucji RP z dnia 2.IV.1997 r. ustanawiającymi zasady ochrony prywatności i ochrony tajemnicy komunikowania się i określającymi zakres możliwych ograniczeń tych zasad,
- z art. 47, art. 51 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ustanawiającymi zasady ochrony prywatności oraz ujawniania informacji o samym sobie i określającymi zakres możliwych ograniczeń tych zasad

oraz niezgodności obu wskazanych przepisów ustawy z art. 78 Konstytucji RP stanowiącym, że – z wyjątkami przewidzianymi w ustawie – strona ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji oraz art. 77 ust. 2, stanowiącym, że ustawa nie może zamykać nikomu drogi sądowej do dochodzenia naruszonych praw.

Przedstawiając ponownie Trybunałowi Konstytucyjnemu problem ochrony tajemnicy bankowej Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że nadane urzędom skarbowym uprawnienia naruszają prawa podatnika do ochrony jego prywatności (art. 47 Konstytucji RP), do ochrony tajemnicy komunikowania się (art. 49 Konstytucji RP) oraz prawa do nieujawniania informacji o samym sobie (art. 51 ust. 1 Konstytucji RP) w zakresie przekraczającym informacje niezbędne dla złożenia ze-

⁵⁰⁵ Dz.U. Nr 100, poz. 442.

⁵⁰⁶ RPO/275847/98/VI.

znania podatkowego. Tym samym mimo, iż uprawnienia te zostały nadane ustawą, są one sprzeczne z Konstytucją RP, gdyż naruszają zasadę wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, że wszelkie ustawowe ograniczenia w zakresie wolności i praw obywateli mogą mieć miejsce tylko w sytuacjach wyraźnie w tym przepisie przewidzianych i nie mogą naruszać istoty tych wolności i praw. Są one również sprzeczne z międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka, w szczególności z art. 17 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁵⁰⁷.

F. Podatek od spadków i darowizn

Przedmiotem zainteresowania Rzecznika było opodatkowanie spadków otrzymanych z zagranicy przez osoby zamieszkałe w Polsce⁵⁰⁸. Polska jest stroną tylko trzech umów dwustronnych dotyczących unikania podwójnego opodatkowania podatkiem od spadków. Tak więc, jeśli został pobrany podatek z tytułu nabycia spadku znajdującego się w państwie, z którym nie została zawarta umowa o zapobieganiu podwójnemu opodatkowaniu w zakresie podatku od spadków, spadek podlega opodatkowaniu również w Polsce według przepisów ustawy z dnia 28.VII.1983 r. o podatku od spadków i darowizn⁵⁰⁹, a podatek zapłacony za granicą zostaje odliczony od podstawy opodatkowania, jako ciężar spadku.

Takie rozwiązanie powoduje, że dochodzi do opodatkowania spadku zarówno w państwie otwarcia spadku, jak i w Polsce. Ustawa o podatku od spadków i darowizn nie przewiduje rozwiązań analogicznych lub zbliżonych do zawartych w ustawie z dnia 26.VII.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz w ustawie z dnia 15.II.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, zapobiegających podwójnemu opodatkowaniu dochodu uzyskanego za granicą przez osobę zamieszkałą lub mającą siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej. Prace nad tym problemem będą przez Rzecznika kontynuowane.

⁵⁰⁷ Zob. szersze omówienie wcześniejszego wniosku w tej samej sprawie – str. 139–140 poprzedniej Informacji RPO.

⁵⁰⁸ RPO/234661/97/VI.

⁵⁰⁹ Dz.U. Nr 16, poz. 89.

11. Cła i postępowanie celne

Zastrzeżenia budzą – kwestionowane w skargach do Rzecznika – niektóre unormowania zawarte w ustawie Kodeks celny. I tak np. art. 9 § 2 tego Kodeksu wprowadza domniemanie, że zostały nielegalnie wprowadzone na polski obszar celny towary, których rodzaj i ilość wskazują na przeznaczenie dla działalności gospodarczej – jeżeli w trakcie kontroli celnej nie można ustalić, że zostało im nadane przeznaczenie celne zgodnie z przepisami prawa celnego. Przepis ten przerzuca więc ciężar dowodu w zakresie, o którym mowa z organu celnego na stronę.

Pozostała również sprawa tzw. „opłat manipulacyjnych” utrzymanych w mocy przepisem art. 275 § 3 Kodeksu celnego. Również i w tej materii Rzecznik otrzymał już pierwsze skargi⁵¹⁰. Ustalona przepisem art. 275 § 4 tzw. opłata manipulacyjna dodatkowa ma w dalszym ciągu spełniać funkcje represyjne, a jej maksymalna wysokość została ustalona na 40% wartości celnej towaru, co w przypadku importu towarów o dużej wartości celnej może stanowić bardzo wysoką karę-opłatę.

Zastrzeżenia budzą też unormowania art. 276 § 2 Kodeksu, zgodnie z którym w przypadku wykazania, po przedstawieniu towaru, różnicy między towarem przedstawionym a ujawnionym w wyniku rewizji celnej, pobiera się od osoby, o której mowa w art. 39, opłatę manipulacyjną dodatkową w wysokości wartości towaru odpowiadającej tej różnicy.

Sprawy te są obecnie badane przez Rzecznika.

Lawinę skarg do Rzecznika wywołały wznowienia postępowań celnych w sprawie tzw. „składaków”. Od początku 1998 r. Rzecznik otrzymał wiele indywidualnych skarg oraz grupowe protesty osób, które w latach 1995-1997 wprowadziły na polski obszar celny części i podzespoły służące do zmontowania pojazdu samochodowego. W latach tych sprowadzono do Polski ok. 160 tys. nadwozi i innych czę-

⁵¹⁰ Np. RPO/222597/98/VI.

ści, z których następnie montowano samochody. Dopłaty cła, których żądają urzędy celne w poszczególnych sprawach sięgają 15.000 PLN. Skarżący się podnoszą, iż w czasie, w którym sprowadzali do Polski części i podzespoły, z których następnie montowano pojazdy samochodowe, nie istniał przepis, który zabraniałby tego rodzaju praktyk lub który nakazywałby pobieranie cła w takiej wysokości, jak za całe samochody. Od początku 1998 r. organy celne wznawiają w tych sprawach postępowanie w trybie art. 145 § 1 pkt 5 Kpa, z powołaniem się na ujawnienie istotnych dla sprawy nowych okoliczności faktycznych i nowych dowodów istniejących w dniu wydania decyzji, nieznanymi organowi, który wydał decyzję.

W sprawie tej Rzecznik wystąpił w dniu 11.VIII.1998 r. do Ministra Finansów⁵¹¹.

W wystąpieniu Rzecznik wyraził wątpliwość, czy organy celne, wznawiając postępowanie we wszystkich przypadkach dysponowały rzeczywistością „nowymi dowodami”. Tylko bowiem wówczas wydanie postanowienia o wznowieniu byłoby zasadne, tj. zgodne z obowiązującymi w tej materii przepisami. Odmiennie też w sytuacji dokonywania zmiany wysokości cła powinny być naliczane odsetki zwłoki – tj. od dnia wydania nowej decyzji, nie zaś od daty wydania poprzedniej decyzji celnej.

W przesłanej w dniu 31.VIII.1998 r. odpowiedzi Minister Finansów uznał, iż przywozem na polski obszar celny samochodów w stanie rozmontowanym trudniły się częstokroć wyspecjalizowane grupy osób, które demontowały pojazdy za granicą, a następnie przewoziły je przez różne przejścia graniczne lub też dokonywały odpraw celnych na różnych zmianach w urzędach celnych. Sposób składania deklaracji celnych utrudniał ustalenie stanu faktycznego i wykluczał zastosowanie prawidłowej klasyfikacji taryfowej. Zdaniem Ministra Finansów organy celne wznawiają postępowania jedynie w tych sprawach, w których informacje o naruszeniu przepisów Prawa celnego są prawidłowo udokumentowane, zaś podstawą wznowienia jest ujawniony stan towarów przywożonych na polski obszar celny, poparty faktem rejestracji samochodów, złożonych z tych towarów. Minister podzielił pogląd Rzecznika co do sposobu naliczania odsetek za zwłokę, stwierdzając, iż możliwość ich pobierania od dnia powstania długu celnego wprowadził Kodeks celny. Jednakże pod rządami Prawa celnego odsetki naliczane były wyłącznie od należności celnych nie

⁵¹¹ RPO/263627/98/VI.

uiszczonych w terminie. Nieprawidłowe decyzje w tym zakresie winny być zatem korygowane.

Przyczyną dla której Rzecznik Praw Obywatelskich nie zaskarża decyzji organów celnych o wznowieniu postępowań celnych stał się wyrok Sądu Najwyższego wydany w dniu 8.VII.1998 r. w wyniku rewizji nadzwyczajnej wniesionej przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego⁵¹². W wyroku tym Sąd Najwyższy przyjął, iż sprowadzenie do Polski przez różne osoby części samochodowych, z których potem złożone zostaje jedno kompletne auto danej marki, należy traktować jako przywóz gotowego wyrobu. Uzyskanie przez urząd celny informacji o rejestracji „składaka” jest – w ocenie Sądu Najwyższego – nową okolicznością faktyczną, stanowiącą przesłankę do wznowienia postępowania dotyczącego wymiaru cła.

⁵¹² Sygn. akt III RN 45/98.

12. Ochrona konsumentów

A. Stosunki z bankami

a. Poręczenia kredytowe

Przedmiotem skarg do Rzecznika są nadal sprawy dotyczące skutków poręczeń kredytowych, a przede wszystkim poręczeń dokonywanych przez jednego małżonka bez zgody współmałżonka mimo, iż zgodnie z orzeczeniem Sądu Najwyższego,⁵¹³ do zawarcia umowy poręczenia przez jednego małżonka w czasie trwania wspólności ustawowej wymagana jest zgoda drugiego małżonka wówczas, gdy umowa ta jest czynnością przekraczającą zarząd majątkiem wspólnym.

Problem ten - mimo postulatów Rzecznika zgłoszonych już w 1997 r. do Prezesa NBP o uwzględnienie go w nowym prawie bankowym, które weszło w życie z dniem 1.I.1998 r. oraz zwrócenia bankom uwagi przez Prezesa NBP - nie jest w pełni przestrzegany w praktyce bankowej.

b. Oprocentowanie wkładów

Ogłoszenie podjętej przez Radę Polityki Pieniężnej decyzji o obniżeniu stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego, mogącej powodować obniżenie przez banki komercyjne oprocentowania kredytów i depozytów, spowodowało skargi posiadaczy rachunków oszczędnościowych PKO BP na to, że w odniesieniu do wkładów terminowych ze stałą stopą oprocentowania brak jest w wydawanych posiadaczom takich rachunków książeczkach oszczędnościowych zaznaczenia wysokości stałej stopy w okresie umownym. Książeczka oszczędnościowa PKO jest potwierdzeniem zawarcia umowy rachunku oszczędnościowego i wpłaty do banku określonej kwoty. Mimo że - co do treści umowy rachunku oszczędnościowego - odwołuje się ona do warunków umowy wzorcowej, najważniejsze zapisy w niej zawarte powinny odzwierciedlać istotne elementy zawartej umowy. Klauzule o zmiennej stopie oprocentowania są zawsze w książeczce oszczędnościowej PKO BP umieszczane, natomiast

⁵¹³ Sygn. akt III CZP 18/93.

w razie zawarcia umowy rachunku oszczędnościowego ze stałą stopą oprocentowania wysokość stopy oprocentowania nie jest w książeczce oszczędnościowej uwidoczniona. Nie zostaje także uwidocznione to, czy i na jakich warunkach oprocentowania będzie kontynuowana umowa po upływie okresu umownego.

W sprawie tej Rzecznik wystąpił pismem z dnia 5.VIII.1998 r.⁵¹⁴ do Prezesa PKO BP, który wyjaśnił⁵¹⁵, że książeczka oszczędnościowa jest dowodem zawarcia umowy rachunku oszczędnościowego, której treść zawarta jest w „Regulaminie dla właścicieli umiejscowionych książeczek oszczędnościowych PKO na wkłady terminowe”. Regulamin jest zaś wręczany klientowi z chwilą zawarcia umowy. W chwili wniesienia wkładu oszczędnościowego i wystawienia książeczki bank – w zależności od decyzji klienta – zamieszcza w książeczce klauzulę o zmiennej stopie procentowej (jak podkreślono w wystąpieniu) lub klauzulę o stałej stopie oprocentowania w okresie umownym. Jednocześnie Prezes poinformował, że bank przygotowuje obecnie nowe książeczki terminowe, w których będzie można zamieszczać klauzulę dotyczącą wysokości stałej stopy procentowej w dniu zawarcia umowy.

Kwestia wypowiedzenia przez PKO BP warunków dotyczących oprocentowania wkładów na książeczkach mieszkaniowych przedstawiona została w rozdziale dotyczącym przestrzegania praw obywateli w sprawach mieszkaniowych (pkt A. c.).

c. Dane osobowe żądane przez banki

Rzecznik otrzymał skargi na działalność banku PKO BP, który przy udzielaniu kredytów żąda, zarówno od kredytobiorców nie prowadzących działalności gospodarczej, jak i od poręczycieli, podawania m.in. ich numeru identyfikacji podatkowej (NIP). Ustawa z dnia 13.X.1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników⁵¹⁶ upoważnia bank do żądania od klientów numeru NIP jedynie w sprawach dotyczących ich zobowiązań podatkowych oraz niepodatkowych należności budżetowych (art. 11 ust. 2). Przepis ten nie stanowi natomiast upoważnienia dla banków do żądania podawania numeru identyfikacji podatkowej przy udzielaniu klientom kredytów. Udzielanie kredytów i przyjmowanie poręczeń tych kredytów przez banki jest działalnością gospodarczą banków i nie może być traktowane jako

⁵¹⁴ RPO/283382/98/VI.

⁵¹⁵ W odpowiedzi z 4.IX.1998 r.

⁵¹⁶ Dz.U. Nr 142, poz. 702.

działalność związana z „zobowiązaniem podatkowym lub niepodatkowym dotyczącym należności budżetowych”. Ubiegający się o udzielenie kredytu uważają, że tego rodzaju żądania naruszają ich wolności określone w art. 47 i art. 51 ust. 1 Konstytucji RP.

W sprawie tej Rzecznik wystąpił pismem z dnia 24.III.1998 r.⁵¹⁷ do Prezesa NBP, który w odpowiedzi z dnia 5.V.1998 r. wyjaśnił, że przepisy wewnętrzne banku dotyczące kredytów konsumpcyjnych nie traktują informacji o numerze identyfikacji podatkowej NIP jako niezbędnej do podjęcia decyzji o udzieleniu takiego kredytu. Wprawdzie we wniosku PKO BP o kredyt jest miejsce na wpisanie numeru NIP, jednakże informacja o nim nie jest obligatoryjna i traktowana jest jako dodatkowa identyfikacja klienta, a w żadnym przypadku nie była wykorzystywana do kontroli zobowiązań podatkowych klientów. Jeśli wystąpiły przypadki żądania przez pracowników numeru identyfikacji podatkowej od osób występujących o kredyt lub poręczających kredyty konsumpcyjne, to dotyczyły one niewielkiej liczby oddziałów Banku PKO BP i miały charakter marginalny. Stosowne wyjaśnienia w tej sprawie zostały już rozesłane do oddziałów banku.

B. Ochrona konsumentów na rynku niezmonopolizowanym

W obrocie towarami i usługami są nadal stosowane wzorce umowne (art. 385 Kc) o wyraźnie nierównym formułowaniu praw i obowiązków (odpowiedzialności) konsumentów w stosunku do świadczących towary i usługi.

Zastrzeżenia Rzecznika wywołały niektóre działania firm prowadzących sprzedaż w systemach konsorcyjnych, które - wykorzystując ufność i nieświadomość prawną klienta - nakłaniają go do zawarcia umowy bez poznania jej treści.

Skargi klientów tych firm podnoszą zarzut trudności w uzyskaniu zwrotu wniesionych wpłat w związku z rezygnacją z umowy m.in. z przyczyn losowych lub wyniku rozliczeń między organizatorem konsorcjum a kontrahentem. Kwestią sporną są często kwestie potrąceń z sumy wpłat wniesionych przez rezygnujących z umowy członków konsorcjum, kosztów administracyjnych, których sposób wyliczenia nie jest w umowie wyraźnie określony. Ich wysokość obliczana jest za cały okres realizacji planu ratalnego, na jaki umowa została zawarta.

⁵¹⁷ RPO/271753/98/VI.

Często więc w wyniku rozliczenia likwidacyjnego kwota do zwrotu jest niewielka lub w ogóle nie przysługuje. Zwrot kwot następuje też często po kilku latach od dnia zawarcia umowy.

Istotnym problemem staje się przeciwdziałanie podobnym praktykom nie tylko w drodze prawnej, lecz również przez uświadomienie potencjalnym klientom istoty systemu konsorcyjnego. Przeciętny konsument nie zdaje sobie sprawy ze skutków podpisania umowy, która nie jest między stronami negocjowana. Standardy zawarte w Dyrektywie Rady EWG o niedozwolonych klauzulach w umowach z konsumentami są tu w sposób wyraźny naruszane.

W związku z licznymi skargami na działalność firm prowadzących sprzedaż samochodów w systemie konsorcyjnym Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁵¹⁸ z prośbą o rozważenie możliwości wszczęcia przez Urząd odpowiedniego postępowania, bądź zalecenie zbadania tego zagadnienia przez Państwową Inspekcję Handlową. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów podjął konkretne działania dotyczące działalności niektórych firm, formułując listę zastrzeżeń z punktu widzenia interesów konsumentów. W wyniku negocjacji kierownictwo tych konsorcjów wprowadziło zmiany w warunkach zawieranych kontraktów. Obecna wersja umowy stosowana wobec klientów lepiej zabezpiecza interes konsumenta, choć niezmienną pozostała istota systemu, który polega na „samofinansowaniu się” wszystkich uczestników. Natomiast negocjacje z innymi firmami w sprawie zmiany warunków zawieranych z konsumentami umów nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Możliwość działania w tym zakresie Urzędu była ograniczona z uwagi na fakt, iż firmy te nie posiadały tak znaczącej pozycji, by mogła znaleźć tu zastosowanie ustawa antymonopolowa.

Nie uległ zmianie powtarzający się zarzut nierzetelności polegającej na niedoinformowaniu klienta przez prezentera jednej z firm o istotnych dla nabywcy warunkach zawieranej umowy. Prezenterzy, jak wynika z postępowania w sprawie RPO/265528/VI/98 i odpowiedzi udzielonej przez bank, którzy w czasie prezentacji towarów informują osoby fizyczne o możliwości zakupu m.in. ze środków z kredytu lub pożyczki udzielonej przez bank, działają jako pośrednicy na podstawie umowy o współpracy zawartej z bankiem, a nie jako pełnomocnicy banku. Umowy są sporządzane w formie, która nie precyzuje jasno uprawnień i obowiązków stron, w szczególności w części będącej umo-

⁵¹⁸ RPO/269879/98/VI.

wą pożyczki. W typowym tekście umowy wydrukowana jest klauzula, w której klient stwierdza, że z warunkami umowy zapoznał się i akceptuje je bez zastrzeżeń. W praktyce jednak oświadczenie takie prawie nigdy nie odpowiada prawdzie, bowiem decyzję o zawarciu umowy klient podejmuje na podstawie ustnych informacji prezentera, które często nie są pełne, a nawet niezgodne z rzeczywistością, sam natomiast postanowieniom umowy nawet pobieżnie nie jest w stanie przeczytać.

W przeważającej większości sprawy konsumenckie przedstawiane w skargach otrzymanych przez Rzecznika są sprawami, dla których właściwą drogą prawną ich załatwienia jest droga procesu cywilnego.

Do częściowego zniwelowania znacznej dysproporcji sił między konsumentem a jego profesjonalnymi kontrahentami na rynku towarów i usług przyczyniłaby się ingerencja ustawodawcza, która wprowadziłaby do polskiego systemu prawnego europejskie standardy ochrony konsumentów.

Problemy związane z prowadzeniem tzw. piramid finansowych oraz ze stosowaniem przez liczne firmy nieuczciwej reklamy przy prowadzeniu sprzedaży wysyłkowej połączonej z rzekomym losowaniem cennych nagród były już opisywane w poprzedniej Informacji⁵¹⁹. Nowe w Polsce formy oszukańczego oddziaływania na konsumenta, znane dobrze w krajach rozwiniętych, nie spotykają się ze zdecydowanym przeciwdziałaniem ze strony organów ścigania, a także organów finansowych. Ostatnio Prokuratura Wojewódzka w Warszawie poinformowała o umorzeniu śledztwa przeciwko organizatorom finansowych piramid uznając, iż ich organizowanie nie narusza obowiązujących przepisów prawa karnego, a uczestnicy tych piramid mogą swoich ewentualnych roszczeń dochodzić na drodze procesu cywilnego. Jednocześnie podano, że firma prowadząca piramidy finansowe została zlikwidowana i nie ma przeciwko komu kierować odpowiednich roszczeń.

W 1998 r. w toku były prowadzone dwa postępowania dotyczące pierwszego ze znanych systemów piramidowych, tj. „X-plosion Global” oraz ostatniego ze znanych i największego, gdy chodzi o liczbę uczestników, tj. „Titan”. W sierpniu 1998 r. skierowane zostało⁵²⁰ przez RPO do Prokuratury Wojewódzkiej w Warszawie pytanie o stan postępowania w obu tych sprawach. Jednocześnie Rzecznik przedstawił swoje uwagi o mechanizmie działania takich systemów.

⁵¹⁹ Zob. str. 144.

⁵²⁰ RPO/250877/97/VI.

W ocenie RPO brak objęcia regulacją zawartą w ustawie o grach losowych i zakładach wzajemnych i co za tym idzie – nieobjęcie nadzorem ze strony państwa, wszelkiego rodzaju gier, konkursów, loterii i podobnych przedsięwzięć, w których przy ofercie kupna towaru lub usługi oferowane są „do wygrania” nagrody (tzw. sprzedaż premiowana loterią) – naraża interesy konsumentów. Nawet jednak w obecnym stanie prawnym można ograniczyć tego rodzaju nieuczciwe formy działania przy właściwym nadzorze ze strony resortu finansów w takim zakresie, jaki przewidywała i przewiduje to, po nowelizacji od 1997 r., ustawa o grach losowych. Organy państwowe bardziej aktywnie zaczęły działać w tym zakresie dopiero w 1998 r. wszczynając z urzędu stosowne postępowania dotyczące uznania różnorodnych konkursów z wygranymi (od lat prowadzonych i reklamowanych w prospektach jako gry losowe) w odniesieniu do firm wysyłkowych. Najsilniejsze i najbardziej aktywnie dotychczas działające na rynku polskim firmy już podjęły działania obronne; np. firmy dotychczasowe w prospektach zaczynają używać nowych nazw.

Jak dotychczas prokuratura nie stwierdza istnienia cech przestępstwa w działalności firma wysyłkowych.

W lipcu 1998 r. przygotowane zostało w Biurze RPO nowe opracowanie, zawierające szczegółowy opis mechanizmu nierzetelnej, a często wręcz oszukańczej reklamy oraz stosowanych przy niej metod. Opracowanie to przekazane zostało Głównemu Inspektorowi PIH i Prokuraturze⁵²¹.

Inną formą oszukańczych działań (wyłudzeń) na szkodę obywateli są ogłoszenia o pracy chałupniczej, pochodzące od firm krajowych lub wysyłających takie ogłoszenia z zagranicy. Ogłoszenia te oferują pracę chałupniczą polegającą zwykle na montażu prostych wyrobów z dostarczanych przez firmę elementów, pod warunkiem zamówienia i wykupienia zestawu materiałów do wykonania próbnego egzemplarza takiego wyrobu oraz odesłania go firmie celem oceny jakości wykonania przez kontrolę techniczną. W ogłoszeniach kwota zapłacona za zestaw próbny określana była jako kaucja podlegająca zwrotowi w formie dopłat do jednostkowych wynagrodzeń za pierwsze wykonane partie wyrobów. Ogłoszenia nie zawierały informacji, czy i w jaki sposób kaucja ta ma być zwracana osobom, z którymi firma nie nawiąże stałej współpracy. W praktyce osobom, które wykupiły takie

⁵²¹ RPO/230528/98/VI.

pakiety próbne, odsyłając wykonany egzemplarz wyrobu firma nie udzielała ani informacji o wyniku kontroli technicznej ani odpowiedzi na kierowaną od niej w tej sprawie korespondencję.

Rzecznik w dniu 2.VII.1998 r. skierował do Prokuratury Krajowej wystąpienie⁵²², w którym prosząc o informacje, czy podniesiony zarzut dopuszczenia się przez określoną firmę wyłudzenia był przedmiotem oceny Prokuratury i czy okazał się zasadny, zarazem wskazał, iż zwiększająca się w ostatnich latach liczba skarg od obywateli, którzy w różny sposób utracili swoje pieniądze zawierając przedstawianym im w ogłoszeniach prasowych lub telewizyjnych rzekomym możliwościom łatwego i szybkiego uzyskania znacznych zysków, dochodów lub „nagród”, świadczy o mnożeniu się w ostatnich latach przypadków nierzetelnych i oszukańczych działań na szkodę obywateli przy użyciu nowych, znacznie bardziej wyrafinowanych intelektualnie i technicznie metod.

C. Ubezpieczenia majątkowe i osobowe

Skargi kierowane do Rzecznika w sprawach ubezpieczeń majątkowych i osobowych dotyczą:

- nadmiernych corocznych podwyżek składek na ubezpieczenia obowiązkowe,
- długotrwałej i nierzetelnej likwidacji szkód przez ubezpieczycieli,
- niewaloryzowania lub niedostatecznego waloryzowania zobowiązań PZU SA i PZU na Życie SA z tytułu umów ubezpieczenia zawartych przed laty (tzw. stary portfel),
- nakładania kar przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny.

Rzecznik otrzymuje liczne skargi na podwyżki składek za obowiązkowe ubezpieczenia. Rzecznik uważa, że – niezależnie od tego, iż ubezpieczenie obowiązkowe powstaje w wyniku zawarcia cywilnoprawnej umowy ubezpieczenia – jeśli państwo nakłada na obywatela obowiązek zawarcia określonego ubezpieczenia pod groźbą kary, to obowiązkiem państwa staje się kontrola, jak takie ubezpieczenie jest prowadzone przez zakłady ubezpieczeń. Powinno to zwłaszcza oznaczać konieczność badania przez właściwe organy wysokości składek za takie ubezpieczenie i podawanie do wiadomości publicznej przesłanek ustalenia tej wysokości. Tak jednak się nie dzieje, co wywołuje wiele skarg – z tego punktu widzenia – uzasadnionych.

⁵²² RPO/274153/98/VI.

Jak to już wielokrotnie sygnalizowano, w obecnym systemie ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej dochodzi do sytuacji, w których sprawca szkody i jego ubezpieczyciel starają się uchylić się od naprawienia szkody, przy czym sprawca nie jest zainteresowany w składaniu oświadczeń o swojej winie, bo traci ulgę w składce, natomiast zakład ubezpieczeń wymaga dostarczenia takiego oświadczenia dla przyjęcia odpowiedzialności za szkodę. Wiele wydatków poszkodowanych jest w konsekwencji przez likwidatorów nieuznawanych. Likwidacja szkody najczęściej nie jest konsekwencją ugody między poszkodowanym (ubezpieczonym) a zakładem ubezpieczenia, a jednostronnego oświadczenia zakładu ubezpieczeń. Alternatywą jest dochodzenie roszczeń na drodze sądowej, na co tylko niektórzy ubezpieczeni się decydują, bojąc się występować przeciwko silnej organizacji gospodarczej posiadającej wyspecjalizowaną obsługę prawną oraz mając świadomość długotrwałości postępowania sądowego.

Pozostają nadal nierozwiązane problemy wypłat odszkodowań należnych od zakładów ubezpieczeń, które zaprzestały działalności na skutek upadłości. Rzecznik Praw Obywatelskich, podobnie jak w latach poprzednich, otrzymał liczne skargi związane z niewypłacalnością kolejnych upadłych zakładów ubezpieczeń (PTU „Gryf”, ZU „Hestia” TU „Fenix” SA). Upadłość zakładów ubezpieczeń była m.in. wynikiem braku dostatecznego nadzoru nad ich działalnością. Zdaniem Rzecznika ciężar wypłat należności z umów ubezpieczenia obowiązkowego powinien w takich sytuacjach obciążać Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, który następnie powinien rozliczać się z syndykiem masy upadłości. Wypłaty z tytułu ubezpieczeń obowiązkowych nie mogą być dokonywane po latach, bo podważa to zaufanie do państwa.

Często ubezpieczony musi dochodzić na drodze sądowej waloryzacji świadczenia. Rzecznik omawiany problem przedstawił parokrotnie Ministrowi Finansów. PZU na Życie SA w wyjaśnieniach udzielanych ubezpieczonym twierdzi, że nie posiada środków na waloryzację. Ubezpieczeni zwracają uwagę na kosztowne inwestycje PZU na Życie, wysokie pobory urzędników itp. widoczne działania nie świadczące o braku środków. Mimo korzystnego dla ubezpieczonych orzecznictwa Sądu Najwyższego⁵²³ postępowanie sądowe o waloryzację sumy ubezpieczenia określonej przed laty w umowie ubezpieczenia o rentę

⁵²³ Np. uchwała z dnia 10.IV.1992 r. – sygn. akt III CZP 126/91, wyrok z dnia 14.XI.1995 r. – sygn. akt CRN 142/95.

(ubezpieczenie renty) lub w umowie o uposażenie dzieci (ubezpieczenie posagowe) i inne trwa niekiedy kilka lat, jest niezwykle uciążliwe dla ubezpieczonego i wymaga ponoszenia dużych kosztów.

Nadal napływały liczne skargi na wymierzanie kary przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny w postaci przymusowego poboru trzykrotnej średniej podstawowej rocznej składki ubezpieczeniowej należnej w roku kalendarzowym za niezawarcie obowiązkowej umowy ubezpieczenia. Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny – zgodnie z ustawą o działalności ubezpieczeniowej oraz nadanym mu statutem – jest osobą prawa prywatnego, którego członkami są zakłady ubezpieczeń prowadzące działalność w zakresie ubezpieczeń. Doceniając cel i zadania Funduszu oraz potrzebę jego powołania, Rzecznik nie może nie podkreślać, że Fundusz własną decyzją nakłada na posiadaczy pojazdów opłatę karną, tj. obowiązek wniesienia na swoją rzecz trzykrotnej średniej podstawowej rocznej składki i że należności te – w myśl art. 90c ust. 2 ustawy – egzekwuje się w trybie postępowania administracyjnego. Odwrócone zostały zatem reguły dowodowe. To obciążony karną opłatą musi dowodzić swojej racji i niewinności. Rzecznik podejmie tę sprawę w 1999 r.

D. Ochrona konsumenta na rynku zmonopolizowanym

Mimo wezwań Rzecznika Praw Obywatelskich skierowanych do kierownictwa TP SA do publicznego przedstawienia ekspertyzy poświadczającej prawidłowość działania systemu naliczeń oraz szczelność systemu zabezpieczeń przed „włamaniem” – taka ekspertyza nie została przedstawiona. Również w 1998 r. napływały do Rzecznika skargi na nieterminowe udzielanie odpowiedzi na reklamacje przez TP S.A. oraz na nierzetelność postępowania reklamacyjnego. Niektórzy skarżący twierdzili, że służby techniczne TP S.A. zanim zaopiniują szczelność linii telefonicznej, same usuwają usterki.

Zabezpieczenie, konserwacja i remonty sieci telefonicznej i central nadal są niedostateczne. Skargi kierowane do Rzecznika wskazują na brak uszczelnień wejść kabli telekomunikacyjnych do szaf kablowych i niedostateczne zabezpieczenie tych szaf. Ważnym elementem w tej sprawie jest też fakt nienależytego nadzoru nad utrzymaniem i remontem sieci i urządzeń przez jednostki organizacyjne TP S.A.

Liczne skargi dotyczą zawyżonych rachunków, na wysokość których ogromny wpływ mają rzekome połączenia w ramach tzw. „audio-tele”. Wysokość tych rachunków dochodziła do kilku tysięcy zło-

tych⁵²⁴. Badając przyczyny tak licznych skarg pracownicy Biura Rzecznika ustalili, że w przypadku połączenia z numerami rozpoczynającymi się na 0-700, a następnie przerwania takiej rozmowy przez osobę dokonującą połączenia po kilku sekundach następuje ponowne włączenie się rozmówcy, tym razem dokonane przez agencję i na koszt abonenta. Blokada połączeń z tymi numerami często bywa niemożliwa; stare centrale nie umożliwiają założenia blokady na pierwsze cztery cyfry. W celu uniknięcia podłączenia się osób trzecich i otrzymywania zawyżonych rachunków wielu abonentów decyduje się na zablokowanie „0”, co jednak powoduje także zlikwidowanie automatycznych rozmów międzymiastowych, więc jest dla abonenta uciążliwe.

W dalszym ciągu wpływały skargi nadawców i adresatów zwykłych przesyłek listowych w związku z ich zaginięciem. Nadawcy takich przesyłek uważają, iż jeżeli stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Łączności z dnia 15.III.1996 r. w sprawie warunków korzystania z usług pocztowych o charakterze powszechnym⁵²⁵ zawarli umowę o świadczenie usługi pocztowej, to powinni być pewni, że przedsiębiorstwo użyteczności publicznej „Poczta Polska” będzie zobowiązane dochować należytej staranności przy wykonaniu opłaconej usługi i doręczyć do adresata przesyłkę w stanie, w jakim była w chwili zawarcia umowy. Nadawcy i adresaci usług pocztowych nie chcą godzić się z treścią szablonowych odpowiedzi na reklamacje urzędów pocztowych, które powołując się na ustawę z dnia 23.XI.1990 r. o łączności⁵²⁶ i wskazane rozporządzenie Ministra Łączności twierdzą, że nie są odpowiedzialne za zaginięcie zwykłej przesyłki listowej.

Wpływały do Rzecznika również skargi osób korzystających z usług świadczonych przez PP na niewykonanie zawartej z nimi umowy o doręczenie przesyłki poleconej, w której znajdowały się przedmioty o istotnej wartości dla adresata⁵²⁷. W tych przypadkach nadawców nie satysfakcjonuje wypłacane określone w ustawie odszkodowanie i zwrot kosztów przesyłki.

Skargi kierowane do RPO wskazują na nową formę wyłudzenia pieniędzy drogą przesyłek pocztowych. Poczta – ani prawnie ani technicznie – nie ma możliwości kontrolowania, przy nadawaniu i odbio-

⁵²⁴ Np. w sprawie RPO/281587/98/VI.

⁵²⁵ Dz.U. Nr 40, poz. 173.

⁵²⁶ Dz.U. z 1995 r. Nr 117, poz. 564.

⁵²⁷ Np. RPO/269261/98/VI.

rze przesyłek, czy przesyłane są w nich towary uprzednio rzeczywiście zamawiane (lub kupione) przez adresata. Ostatnio coraz częściej odnotowuje się wypadki przysyłania przez przedsiębiorców, zarówno do osób prywatnych jak i do osób prawnych, niezamawianych wcześniej towarów. Licząc na nieuwagę adresatów przesyłek i na brak dostatecznej orientacji w kwestiach prawnych nadawcy w ten sposób chcą znaleźć zbyt na różnorodne artykuły. Przesyłki z takimi artykułami nadawane są do przewozu pocztowego albo jako przesyłki zwykłe lub polecone „za pobraniem” (lub „za zaliczeniem pocztowym”). Przy niezamawianych towarach, nadsyłanych przesyłkami zwykłymi, adresat oczywiście może odmówić przyjęcia od poczty takiej przesyłki. Nie czyni tak często, bo nie wie, co przesyłka zawiera, a dokument pocztowy tego nie wyjaśnia. Jeśli jednak ją odbierze i okaże się że został mu przesłany towar z żądaniem zapłaty – to wprawdzie nie ma obowiązku zapłaty żądanej kwoty, bo odebranie takiej przesyłki jest tylko ofertą kupna, jednakże adresat zwykle tego nie wie. Po jej przyjęciu nadawca zaczyna przysyłać żądania zapłaty z zagrożeniami skierowania roszczenia na drogę powództwa sądowego.

W dalszym ciągu napływają skargi posiadaczy sprzętu telewizyjnego kwestionujące ustawowy nakaz wnoszenia opłat abonamentowych za posiadanie odbiornika telewizyjnego w sytuacji, gdy posiadacze sprzętu korzystają z sieci telewizji kablowej i opłacają na rzecz operatorów sieci miesięczne abonamenty. Użytkownicy sprzętu telewizyjnego uzasadniają swoje stanowisko tym, iż oglądalność tych programów zapewnia im telewizja kablowa, która pobiera za to odpowiednie opłaty. Wynikający z przepisów ustawy z dnia 29.XII.1992 r. o radiofonii i telewizji⁵²⁸ obowiązek płacenia na rzecz telewizji publicznej opłat abonamentowych jest przyrównywany do obowiązku podatkowego.

W związku z przekazaną przez media informacją o nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji zmieniającej system rozliczeń za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych (przez pobieranie opłat abonamentowych wraz z opłatami za zużycie energii elektrycznej) do Rzecznika wpłynął szereg skarg z całego kraju⁵²⁹. Ponieważ zmiana ustawy o radiofonii i telewizji nie została ogłoszona, Rzecznik powiadomił petentów, iż nie podejmuje działań dotyczących aktów ustawodawczych, które znajdują się w toku procesu legislacyjnego. Rzecznik poinformował, iż po ogłoszeniu zmian rozważy, czy przepisy te naruszają Konstytucję.

⁵²⁸ Dz.U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34 ze zm.

⁵²⁹ Np. RPO/294589/98/VI.

13. Problematyka nieruchomości i roszczeń rewindykacyjnych

A. Roszczenia rewindykacyjne związane z utratą własności nieruchomości

Do Rzecznika Praw Obywatelskich nadal wpływają skargi obywateli⁵³⁰, których nieruchomości zostały przejęte na podstawie artykułu 2 ust. 1 lit. b dekretu z dnia 6.IX.1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej⁵³¹, artykułu 34 dekretu z dnia 8.III.1946 roku o majątkach opuszczonych i poniemieckich⁵³², dekretu z dnia 18.IV.1955 roku o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym⁵³³ i innych przepisów oraz od osób, które utraciły nieruchomości w wyniku przesiedleń dokonanych w ramach tak zwanej akcji „Wisła”⁵³⁴ na podstawie przepisów dekretu z dnia 27.VII.1949 roku o przejęciu na własność Państwa nie pozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich, położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego⁵³⁵. Ta problematyka była już poruszana we wcześniejszych sprawozdaniach Rzecznika Praw Obywatelskich i została omówiona w „Informacji Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od 8 maja 1997 roku do 7 maja 1998 roku”⁵³⁶. Do czasu uchwalenia przez parlament odpowiedniej regulacji prawnej nie sposób określić, które z roszczeń zainteresowanych będą mogły być zaspokojone, w jaki sposób i w jakim zakresie.

⁵³⁰ Np. RPO/277666/98/IV, RPO/287812/98/IV, RPO/255369/98/IV, RPO/292751/98/IV, RPO/284223/98/IV.

⁵³¹ Tekst jedn. Dz.U. z 1945 r., Nr 3, poz. 13.

⁵³² Dz.U. Nr 13, poz. 87 ze zm.

⁵³³ Dz.U. Nr 18, poz. 107.

⁵³⁴ Np. RPO/291456/98/IV.

⁵³⁵ Dz.U. Nr 46, poz. 339, ze zm.

⁵³⁶ Str. 153–156.

W roku 1998 prowadzone były przez Ministerstwo Skarbu Państwa prace nad projektem ustawy o reprivatyzacji, będące kontynuacją projektu Rady Konsultacyjnej przy b. Ministrze Przekształceń Własnościowych i złożonego w Sejmie – jako projekt poselski – w grudniu 1993 r. Zakresem opracowywanego projektu ustawy mają być objęte nieruchomości przejęte przez Państwo w latach 1944-1962 bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem wymienionych w projekcie ustawy przepisów oraz roszczenia wynikające z uprawnień do ekwiwalentu za mienie pozostawione na obszarach nie wchodzących w skład obecnego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z wojną rozpoczętą w dniu 1.IX.1939 r. Projekt ustawy ma objąć również problematykę 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.

Rzecznik, odpowiadając na liczne listy kierowane do niego w tych sprawach, wyjaśniał aktualny stan prawny oraz spodziewane kierunki unormowania kwestii roszczeń reprivatyzacyjnych. Niezależnie od przyszłych rozwiązań Rzecznik podejmował działania w indywidualnych sprawach, w których – na skutek ekscesywnej wykładni obowiązujących wówczas przepisów – doszło do przejęcia nieruchomości przez Skarb Państwa z oczywistym naruszeniem tych przepisów.

Odrębną grupę stanowią skargi⁵³⁷ osób, których nieruchomości zostały przejęte na własność Państwa jako mienie poniemieckie. We wszystkich tych sprawach Rzecznik niezmiennie prezentuje jednolite stanowisko, że brak jest podstaw prawnych do pozytywnego ustosunkowania się do wniosków żądających zwrotu względnie odszkodowania za tzw. majątki poniemieckie.

Roszczenia związane z zajęciem przed 1985 rokiem gruntów pod budowę dróg publicznych bez uregulowania ich stanu prawnego oraz odszkodowań⁵³⁸ były przedmiotem kolejnego wystąpienia Rzecznika do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z kwietnia 1998 r.⁵³⁹ Udzielona przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej odpowiedź zapowiadała uregulowanie tych kwestii w projekcie specjalnej ustawy. Kwestia nieruchomości nie stanowiących własności Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, a zajętych pod drogi publiczne i pozostających we władaniu tych jednostek jest przedmiotem art.

⁵³⁷ Np. RPO/94227/92/IV, RPO/279852/98/IV, RPO/290874/98/IV.

⁵³⁸ Zob. poprzednia Informacja RPO, str. 155.

⁵³⁹ RPO/206283/96/IV.

73 ustawy z dnia 13.X.1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną⁵⁴⁰. Cytowany przepis stanowi, że nieruchomości, o których mowa, z dniem 1.I.1999 r. stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem. Odszkodowanie wypłaca gmina w odniesieniu do dróg będących w dniu 31.XII.1998 r. drogami gminnymi, zaś Skarb Państwa w odniesieniu do pozostałych dróg. Odszkodowanie będzie ustalone i wypłacane według zasad i trybu określonych w odrębnej ustawie na wniosek właściciela nieruchomości złożony od dnia 1.I.2001 do dnia 31.XII.2005 roku (po upływie tego okresu – zgodnie z art. 73 ust. 4 cytowanej ustawy – roszczenie wygasa).

Sytuacja w zakresie realizacji ekwiwalentów za mienie zabużańskie (około 100 skarg w 1998 r.) uległa pogorszeniu. Było to spowodowane ustawowym ograniczeniem oddawania na rzecz „zabużan” nieruchomości rolnych (w 1993 r. przy nowelizacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa ograniczono taką możliwość „do czasu uregulowania w odrębnej ustawie form zadośćuczynienia z tytułu utraty mienia”, t.j. do czasu przyjęcia ustawy reprivatyzacyjnej).

Ustawa z dnia 21.VIII.1997 r. o gospodarce nieruchomościami, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1998 r. oraz wydane w oparciu o nią rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13.I.1998 r. w sprawie sposobu zaliczania wartości nieruchomości pozostawionych za granicą na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości lub opłat za użytkowanie wieczyste oraz sposobu ustalania wartości tych nieruchomości⁵⁴¹ nie zawierają ograniczeń czasowych w zakresie składania wniosków o ekwiwalenty, natomiast ograniczają nabycie własności nieruchomości lub użytkowania wieczystego gruntów do nabycia wyłącznie w drodze przetargowej. Nakładają również na osoby zainteresowane otrzymaniem ekwiwalentu obowiązek przedstawienia operatu szacunkowego nieruchomości pozostawionej za granicą według wymogów wynikających z wymienionego rozporządzenia (operaty takie wykonywane były w różnych okresach i wymagają aktualizacji, a więc dodatkowych kosztów).

Korzystne zmiany nastąpiły natomiast w zakresie sytuacji prawnej osób, które zrealizowały uprawnienia do ekwiwalentu w formie grun-

⁵⁴⁰ Dz.U. Nr 133, poz. 182.

⁵⁴¹ Dz.U. Nr 9, poz. 32.

tów państwowych oddanych im w użytkowanie wieczyste z zaliczeniem wartości mienia pozostawionego za granicą na poczet opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, które wprowadziła ustawą z dnia 4.IX.1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności⁵⁴². 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 o rozważenie możliwości nieodpłatnego przyznania prawa własności nieruchomości przez użytkowników wieczystych gruntów stanowiących własność Państwa, którzy otrzymali je jako ekwiwalent za mienie zabużańskie (szczególnie w sytuacji, gdy wartość utraconego mienia przekraczała wartość otrzymanego ekwiwalentu).

B. Gospodarka nieruchomościami budowlanymi

a. Podstawowe grupy spraw

Przedmiotem listów do Rzecznika były w szczególności kwestie dotyczące:

- zbyt wysokich opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów (głównie zasad aktualizacji w związku ze zmianą ich wartości),
- nabywania i wywłaszczania gruntów (sprawy sięgające pierwszych lat powojennych),
- 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,
- przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów w prawo własności.

Działanie Rzecznika polegało głównie na udzielaniu informacji o stanie prawnym obowiązującym w okresie opisywanych w listach sytuacji, o wykładni sądowej oraz zapowiadanych zmianach przepisów. W niektórych przypadkach podjęcie bardziej konkretnych działań nie było możliwe m.in. z uwagi na przedawnienie roszczeń.

W ustawie z dnia 21.VIII.1997 r. o gospodarce nieruchomościami wprowadzony został zakres możliwości zwrotu nieruchomości przeję-

⁵⁴² Dz.U. Nr 133, poz. 781.

tych 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 do rządu już w 1991 r., jednak – mimo kilkunastokrotnej nowelizacji obowiązującej do końca 1997 r. ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości – wniosek ten został dopiero teraz uwzględniony.

Natomiast w ustawie z dnia 4.IX.1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, (która weszła w życie od 1.I.1998 r.) wprowadzono możliwość nieodpłatnego uzyskania własności nieruchomości przez użytkowników wieczystych, którzy otrzymali je jako nieruchomości zamienne (za nieruchomości wywłaszczone). Kwestia ta była również przedmiotem wniosku Rzecznika skierowanego do Marszałka Sejmu w 1992 r.

Jako charakterystyczne dla poruszanych problemów jednostkowych można przytoczyć następujące sprawy.

Przedmiotem pisma do Rzecznika była odmowa zastosowania przez Urząd Miejski w K. obniżki w opłatach z tytułu użytkowania wieczystego gruntów, przewidzianej dla małżonków, których wyłącznym źródłem utrzymania jest emerytura lub renta⁵⁴³. Rzecznik wystąpił w tej sprawie i w skierowanym piśmie zakwestionował pogląd Urzędu, iż uprawnienia do korzystania z 50% obniżki w opłatach rocznych za użytkowanie wieczyste gruntu oddanego na rzecz kilku osób (współużytkowanie wieczyste) przysługuje w przypadku, kiedy wszyscy współużytkownicy wieczyści spełniają warunki do przyznania zniżki, to znaczy wtedy, gdy wszyscy współużytkownicy są rencistami lub emerytami i świadczenia te są dla nich wyłącznym źródłem utrzymania. Stanowisko to miało zastosowanie do 48 właścicieli boksów garażowych, wybudowanych na gruncie stanowiącym własność gminy, a oddanych im w użytkowanie wieczyste. Przekazując Burmistrzowi Miasta K. tekst uchwały składu 7-miu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 15.VI.1993 r., podjętej w związku z pytaniem prawnym skierowanym do Sądu Najwyższego przez Rzecznika zwrócono uwagę, iż w oparciu o jej treść stanowisko Urzędu nie znajduje uzasadnienia. Z odpowiedzi Burmistrza Miasta K. wynika, iż zweryfikował on swój pogląd zgodnie z sugestiami Rzecznika.

Sprawa RPO/250403/97/IV dotyczyła uregulowania stanu prawnego nieruchomości zamiennej za nieruchomość wywłaszczoną

⁵⁴³ RPO/235751/97/IV.

w 1960 r., która została przekazana osobom wywłaszczonym bez uregulowania jej stanu prawnego. W związku z wystąpieniem Rzecznika Zarząd Gminy w P. postanowił przekazać tę nieruchomość nieodpłatnie na rzecz Skarbu Państwa w celu dokonania dalszych czynności, związanych z uregulowaniem stanu prawnego nieruchomości (dokonanie wpisów własności w księdze wieczystej oraz zawarcie umowy notarialnej ustalającej użytkowanie wieczyste lub własność nieruchomości).

W sierpniu 1996 r. Rzecznik wystąpił do Urzędu Rejonowego w W.⁵⁴⁴ w sprawie zwrotu nieruchomości przejętej pod zabudowę osiedla mieszkaniowego w 1975 r., a nie wykorzystanej na ten cel. W sprawie tej postępowanie w lutym 1994 r. zawieszono. Po wymianie korespondencji w końcu 1998 r. Biuro Rzecznika zostało poinformowane o podjęciu przez wojewodę decyzji o zwrocie nieruchomości.

Decyzją z dnia 6.IX.1978 r. Naczelnik Miasta i Gminy w Ł. orzekł o przejęciu na rzecz państwa nieruchomości o powierzchni ok. 7800 m². Wieloletnie starania zainteresowanych o odszkodowanie nie przyniosły rezultatu⁵⁴⁵. W październiku 1998 r. otrzymali oni zawiadomienie, iż sprawa ta zostanie rozpatrzona przez Urząd Wojewódzki w K. w drugim kwartale 2003 r., co jest związane z dużą liczbą podobnych spraw, ograniczeniami środków finansowych w budżecie oraz brakiem nieruchomości zamiennych. Na kolejne pismo interwencyjne otrzymali odpowiedź, iż sprawa zostanie rozpatrzona w pierwszym kwartale 2005 r. Sprawa ta, która wpłynęła do Biura RPO w grudniu 1998 r., została skierowana do właściwego terenowo wojewody z prośbą o poinformowanie o skali roszczeń, zgłoszonych przez byłych właścicieli gruntów oraz działaniach podjętych ze strony władz wojewódzkich i centralnych dla ich zaspokojenia. Należy zauważyć, iż na terenie wymienionego województwa nie zostały uregulowane kwestie własnościowe gruntów przejętych pod strefę ochronną dużych zakładów produkcyjnych. Działania w tej sprawie podjęte przez Biuro Rzecznika w 1988 r. nie przyniosły rezultatów. Aktualnie są one przedmiotem 48 skarg, skierowanych do Naczelnego Sądu Administracyjnego⁵⁴⁶.

⁵⁴⁴ RPO/222627/96/IV.

⁵⁴⁵ RPO/294402/98/IV.

⁵⁴⁶ RPO/261983/97/IV.

b. Samowole budowlane

Z treści licznych skarg wynika, że w praktyce organów administracji występuje zjawisko nierównego traktowania sprawców samowoli budowlanych popełnionych po 1 stycznia 1995 r., tj. po wejściu w życie obecnej ustawy Prawo budowlane. W przypadku pobudowania małych obiektów zapadłe decyzje nakazujące rozbiórkę są konsekwentnie egzekwowane łącznie z wykonaniem zastępczym⁵⁴⁷. Wiele zaś spraw dotyczących uciążliwych dla otoczenia warsztatów lub zakładów produkcyjnych, obiektów magazynowo-handlowych, ferm hodowlanych itp. załatwianych jest opieszale, postępowania są bez uzasadnionej przyczyny zawieszane, a jeśli zapadnie decyzja o rozbiórce na podstawie art. 48 Prawa budowlanego, to jest ona niewykonywana⁵⁴⁸.

Oddzielnym ważkim problemem jest opieszałość organów administracji w sprawach samowoli budowlanych dokonanych – ze szkoda właścicieli nieruchomości sąsiednich – pod rządami poprzednio obowiązującego Prawa budowlanego z 1974 r. W licznych przypadkach stan samowoli budowlanej trwa kilka lub kilkanaście lat przy biernej postawie organów nadzoru budowlanego lub w sytuacji nieskuteczności postępowania egzekucyjnego. Aktualnie w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich toczy się kilkanaście tego rodzaju spraw.

Brak konsekwencji organów administracji w przypadku tzw. „starych” samowoli budowlanych oraz – wskazana wyżej – nierówność w traktowaniu obywateli w identycznej sytuacji prawnej nie sprzyja tworzeniu klimatu przestrzegania prawa budowlanego przez potencjalnych sprawców samowoli budowlanych. Świadczyć o tym może tendencja wzrostu liczby nowych samowoli budowlanych, o czym donoszą media. Art. 48 ustawy z dnia 7.VII.1994 r. – Prawo budowlane⁵⁴⁹ obliuguje organy administracji do nakazywania rozbiórki obiektów budowlanych lub ich części będących w budowie albo wybudowanych bez pozwolenia na budowę lub zgłoszenia, bądź pomimo wniesienia sprzeciwu przez organ administracji. W wystąpieniu z dnia 17.XII.1997 r. do Premiera⁵⁵⁰ Rzecznik wskazał na nadmierną restryktywność tego przepisu i jego sprzeczność z art. 7 Kpa oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej.

⁵⁴⁷ Np. RPO/284689/98/IV, RPO/290490/98/IV, RPO/284979/98/IV.

⁵⁴⁸ Np. RPO/281100/98/IV, RPO/287635/98/IV, RPO/279608/98/IV, RPO/288327/98/IV.

⁵⁴⁹ Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.

⁵⁵⁰ RPO/232421/96/IV.

Prezes Rady Ministrów, pismem z dnia 31.XII.1997 r. poinformował Rzecznika o przekazaniu wystąpienia Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, jako naczelnemu organowi właściwemu w sprawach budownictwa. Wobec braku odpowiedzi, pismem z dnia 11.VIII.1998 r. Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o informację na temat sposobu rozpatrzenia wystąpienia. Rzecznik w piśmie do Ministra powtórzył wcześniejszą argumentację, wskazując na wskazane wyżej nierówne traktowanie przez organy administracji sprawców samowoli budowlanych w zależności od rodzaju i charakteru wzniesionego obiektu. W odpowiedzi z dnia 11.IX.1998 r. Minister nie podzielił poglądu Rzecznika. Wskazał, że intencją wprowadzenia art. 48 do ustawy było przede wszystkim odstraszanie, a w dalszej kolejności dotkliwe karanie tych, którzy lekceważą prawo.

Udostępniona Biuru RPO przez Najwyższą Izbę Kontroli „Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawowych zadań przez organy państwowego nadzoru budowlanego” z lipca 1998 r. wskazuje, iż obawy Rzecznika w powyższej kwestii są uzasadnione.

C. Problemy dotyczące nieruchomości rolnych

a. Uwłaszczenie

Nadal wpływają skargi obywateli⁵⁵¹ dotyczące braku możliwości uchylecia aktów własności ziemi wydanych na podstawie ustawy z dnia 26.X.1971 roku o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych⁵⁵². Skarżący oceniają, że wyłączenie możliwości wzruszenia tych aktów zarówno na drodze postępowania administracyjnego, jak i sądowego spowodowane wejściem w życie art. 63 ustawy z dnia 19.X.1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw⁵⁵³, stanowi drastyczne naruszenie ich prawa własności. Obywatele bezskutecznie poszukują możliwości zmiany niekorzystnych dla nich skutków prawnych wydania aktów własności ziemi błędnych lub uzyskanych niezgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami prawa.

⁵⁵¹ RPO/287787/98/IV, RPO/286685/98/IV, RPO/285579/98/IV, RPO/280943/98/IV i inne, w sumie około 100 spraw.

⁵⁵² Dz.U. Nr.27, poz.250.

⁵⁵³ Dz. U. Nr 107, poz. 464.

b. Przekazanie gospodarstwa rolnego następcy

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają listy dotyczące przekazania gospodarstwa rolnego następcy w zamian za świadczenia emerytalno-rentowe. Większość skarżących poszukuje możliwości odwołania dokonanej czynności prawnej i odzyskania gospodarstwa rolnego⁵⁵⁴. W sprawach tych Rzecznik informuje o przesłankach, które muszą być spełnione, by zgodnie z art. 89 pkt 1-3 i 119 punkt 2 ustawy z dnia 20.XII.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników⁵⁵⁵ sąd powszechny, po rozważeniu interesów stron zgodnie z zasadami współżycia społecznego, mógł rozwiązać umowę przekazania. W ocenie Rzecznika w wielu takich sprawach przyczyną skarg jest fakt, że osoby, które przekazały gospodarstwo rolne następcy, oczekują od niego specjalnego traktowania. Zainteresowani mają poczucie krzywdy, kiedy celu tego nie osiągną. Ich żądania nie znajdują oparcia w prawie.

Niektóre sprawy⁵⁵⁶ dotyczą problemów związanych z różnym zakresem uprawnień osób przekazujących gospodarstwa rolne pod rządami kolejnych ustaw o uprawnieniach emerytalno-rentowych rolników i przepisami przejściowymi dotyczącymi tych uprawnień.

c. Scalanie gruntów i rozgraniczenie nieruchomości

Do Rzecznika wpływają skargi dotyczące decyzji wydanych na podstawie ustawy z dnia 26.III.1982 roku o scalaniu i wymianie gruntów⁵⁵⁷. Skarżący podnoszą brak ekwiwalentności dokonanej wymiany lub negują zasadność objęcia ich gruntów scaleniem⁵⁵⁸.

Do RPO wpływają również skargi dotyczące rozgraniczenia nieruchomości⁵⁵⁹. Są to prośby o interwencję w celu przyspieszenia toczących się postępowań administracyjnych lub sądowych.

d. Ewidencja gruntów

Liczne skargi dotyczą wpisów do ewidencji gruntów⁵⁶⁰. Brak staranności w prowadzeniu ewidencji, a zwłaszcza bezkrytyczne powielanie starych zapisów przy odnawianiu i okresowej kontroli ewidencji

⁵⁵⁴ Np. RPO/284478/98/IV.

⁵⁵⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 1998 r., Nr 7, poz. 25.

⁵⁵⁶ Np. RPO/290352/98/IV.

⁵⁵⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 1989 r., Nr 58, poz. 349 ze zm.

⁵⁵⁸ Np. RPO/274112/98/IV, RPO/283077/98/IV, RPO/291393/98/IV, RPO/280378/98/IV.

⁵⁵⁹ Np. RPO/269463/98/IV, RPO/262238/97/IV, RPO/284736/98/IV, RPO/274410/98/IV.

⁵⁶⁰ M.in. RPO/281021/98/IV, RPO/278495/98/IV.

gruntów, prowadzi do stanu, w którym ewidencja gruntów nie spełnia ustawowego zadania odzwierciedlania aktualnego stanu gruntu. Duży nacisk położony przez ustawodawcę na prawidłowe dokumentowanie zmian w zakresie własności nieruchomości powoduje, że w wielu przypadkach, kiedy stan prawny nieruchomości jest trudny do ustalenia lub wiąże się dla zainteresowanych z kosztowną i długotrwałą procedurą (na przykład spadkową lub rozgraniczeniową), zapisy ewidencji zostają faktycznie „zamrożone”⁵⁶¹.

W wielu sprawach zainteresowani skarżą się na decyzje odmawiające dokonania lub zmiany wpisu w ewidencji.

Poruszany jest też problem zmiany numeracji i powierzchni działek ewidencyjnych. Zainteresowani często nie są w stanie dociec przyczyn takich zmian i mają wątpliwości, czy nie zostały uszczuplone ich prawa w sytuacji, w której w ewidencji gruntów są uwzględniane zaktualizowane powierzchnie działek obliczone w oparciu o nowe pomiary geodezyjne lub inne algorytmy obliczeń⁵⁶². Od skarżących, którzy kwestionują dokonywane w ewidencji gruntów zmiany powierzchni działek, wymaga się przeprowadzenia na własny koszt pomiarów geodezyjnych⁵⁶³.

Zwraca uwagę fakt, że w nadsyłanej korespondencji brak jest materiałów świadczących o przechodzeniu organów prowadzących ewidencję gruntów na nowe zasady prowadzenia ewidencji, określone obowiązującym od dwóch lat rozporządzeniem Ministrów Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 17.XII.1996 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁵⁶⁴, wydanym na podstawie ustawy z dnia 17.V.1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁵⁶⁵.

e. Prawo wodne

Skargi z tego zakresu⁵⁶⁶ dotyczą braku działań spółek wodnych, powołanych na podstawie ustawy z dnia 24.X.1974 r. Prawo wodne⁵⁶⁷ oraz rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy z dnia 20.VII.1979 r. w sprawie spółek wodnych⁵⁶⁸ przy równoczesnym obowiązku płacenia składek na rzecz tych spółek.

⁵⁶¹ M.in. RPO/242435/97/IV, RPO/284142/98/IV.

⁵⁶² Np. RPO/278349/98/IV.

⁵⁶³ RPO/287195/98/IV.

⁵⁶⁴ Dz. U. Nr 158, poz. 813.

⁵⁶⁵ Dz. U. Nr 30, poz. 163 ze zm.

⁵⁶⁶ Np. RPO/281376/98/IV, RPO/287951/98/IV.

⁵⁶⁷ Dz. U. Nr 38 poz. 23 ze zm.

⁵⁶⁸ Dz. U. Nr 17, poz. 109 ze zm.

W sprawie skargi J. Ch.⁵⁶⁹ Rzecznik wystąpił do Urzędu Wojewódzkiego w O. o zbadanie w trybie nadzoru zgodności z obowiązującymi przepisami sposobu nałożenia obowiązku zapłaty składek na rzecz spółki wodnej oraz braku przewidzianej prawem formy (decyzji administracyjnej) rozpatrzenia odwołania skarżącego, a także kompetencji gminnej spółki wodnej do rozpatrywania odwołań i wydawania „wezwań do zapłaty...” opatrzonej klauzulą o możliwości wszczęcia na tej podstawie postępowania egzekucyjnego. W odpowiedzi Wojewoda uznał zasadność zarzutów i poinformował o ustaleniu, że grunt skarżącego znajduje się poza obszarem korzystnego oddziaływania urządzeń melioracji wodnych. W tej sytuacji skarżący nie jest zobowiązany do uiszczania opłat na rzecz spółki wodnej.

W niektórych skargach⁵⁷⁰ poruszany jest problem odmowy wydawania przez uprawnione organy decyzji administracyjnych dotyczących stwierdzenia naruszenia stosunków wodnych na gruncie na podstawie art. 50 prawa wodnego, zawierającego zakaz zmiany stanu wody na gruncie istniejącego co najmniej od pięciu lat, jeżeli taka zmiana mogłaby szkodliwie oddziaływać na nieruchomości sąsiednie i odsyłanie skarżących na drogę postępowania sądowego przed sądem cywilnym. Jeśli organy wydają stosowne decyzje, skargi nadsyłają osoby dokonujące naruszenia stosunków wodnych⁵⁷¹, skarżąc się na naruszenie ich uprawnień właścicielskich.

W jednej ze spraw⁵⁷² podniesiony został problem zasadności utrzymywania własności państwowej wód płynących, na podstawie art. 1 i 4 Prawa wodnego w odniesieniu do jezior, zaliczanych do wód płynących z racji istnienia stałych cieków wodnych wpływających lub wypływających z jeziora. Brak aktualizacji tych przepisów przy jednoczesnej zmianie warunków prawno-ustrojowych i przekazaniu części własności państwowej jednostkom samorządu terytorialnego rozbudził nadzieję niektórych gmin na przejęcie takich wód na własność w ramach komunalizacji. Innym aspektem problemu jest kwestia możliwości prywatyzacji gospodarstw rybackich takich jezior. Rzecznik Praw Obywatelskich rozważy zasadność wystąpienia do kompetentnych organów z sugestią podjęcia odpowiednich prac legislacyjnych.

⁵⁶⁹ RPO/273662/98/IV.

⁵⁷⁰ RPO/284221/98/IV, RPO/276763/98/IV, RPO/269094/98/IV, RPO/215860/96/IV.

⁵⁷¹ RPO/261313/98/IV.

⁵⁷² RPO/287923/98/IV.

f. Działki „zamrożone” i zalesione

Problemy działek, przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na określone cele, które nie zostały zrealizowane (działki „zamrożone” przez plan) oraz działek prywatnych, zalesionych w okresie powojennym przez państwo nadal nie zostały uregulowane w drodze ustawowej.

W lutym 1998 r. Rzecznik zwrócił się o stanowisko co do możliwości ich uregulowania do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa oraz Przewodniczącego Sejmowej Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszaniowej, jako że Komisja ta otrzymała od Marszałka Sejmu wystąpienie Rzecznika ze stycznia 1996 r., dotyczące powyższych kwestii. Komisja Sejmowa w piśmie z dnia 9.XI.1998 r. poinformowała Rzecznika, iż uznała za niecelowe podejmowanie inicjatywy legislacyjnej dotyczącej tego problemu. Komisja nawiązała do stanowiska zajętego przez Wiceprezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, iż powyższe problemy mogą zostać rozwiązane po 1999 r., kiedy utracą ważność obowiązujące obecnie (do końca 1999 r.) miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Po tym terminie sporne tereny będą podlegały nowemu przeznaczeniu, uwzględniającemu także interesy właścicieli. Aktualnie – jak wynika z pisma Komisji Sejmowej – przygotowany jest projekt nowelizacji ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, przewidujący uproszczenie procedur w odniesieniu do terenów przeznaczonych dla realizacji zadań publicznych i prywatnych.

Podobne stanowisko co do złagodzenia problemów działek zalesionych i „zamrożonych” zajął Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w odpowiedziach udzielonych Rzecznikowi w dniach 18.III. i 4.VIII.1998 r. Zwrócił on uwagę na barierę dla rozwiązania problemu działek „zamrożonych”, jaką stanowi brak koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, uwzględniającej programy zadań rządowych realizowanych na terenie gmin i ich związków.

W listopadzie 1998 r. problemem gruntów zalesionych i „zamrożonych” zainteresowała się Senacka Komisja Praw Człowieka i Praworządności. W dniu 11.XII.1998 r. Rzecznik przekazał kopie wystąpień dotyczących powyższych problemów z okresu 1990–1998 oraz uzyskanych odpowiedzi.

g. Sprawy wypadków wind osobowych

Przyczyną wystąpienia RPO w sprawie wind osobowych były informacje o wzrastającej liczbie wypadków spowodowanych niesprawnością techniczną dźwigów osobowych w wielomieszkaniowych budynkach mieszkalnych oraz w budynkach użyteczności publicznej. W wypadkach były także ofiary śmiertelne.

Wystąpienie z dnia 7.VII.1998 r.⁵⁷³ zostało skierowane do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, choć bezpośrednio za stan techniczny wind odpowiedzialne są służby dozoru technicznego. W odpowiedzi z dnia 24.VII.1998 r. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego poinformował Rzecznika, że w roku 1998 r. przeprowadzono 5821 kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych. Kontrole takie są kontynuowane ze szczególnym uwrażliwieniem inspektorów nadzoru budowlanego na sprawdzenie, czy kontrole dźwigów są przeprowadzane zgodnie z obowiązującymi przepisami.

⁵⁷³ RPO/281435/98/IV.

14. Problemy rewindykacji finansowych

A. Przedwojenne papiery wartościowe

W dniu 3.VI.1998 r. Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymał odpowiedź na kolejne swe wystąpienie z dnia 3.IV.1998 r. skierowane do Ministra Finansów⁵⁷⁴ w sprawie rozliczeń Skarbu Państwa z posiadaczami przedwojennych papierów wartościowych emitowanych lub gwarantowanych przed dniem 1.IX.1939 r. przez Państwo lub samorząd terytorialny w związku z zaniechaniem obsługi tych papierów, 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 okresu okupacji, niewypłacenia oszczędności złożonych na rachunkach Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niedokonania wymiany banknotów Banku Polskiego emitowanych do 1939 r.

Minister Finansów wskazał, że korzystając z przysługujących mu uprawnień, począwszy od 1990 r. kilkakrotnie występował z inicjatywą uregulowania sprawy wskazanych zobowiązań. Jednakże ze względu na to, że uchwalenie ustawy regulującej wykup obligacji przedwojennych pociągałoby za sobą znaczne skutki finansowe, działania w tym zakresie nie spotkały się z aprobatą.

Ponadto Minister poinformował RPO, iż w obecnej chwili ponownie rozważa się możliwość podjęcia działań zmierzających do uregulowania powyższych kwestii. W ocenie Ministra Finansów z uchwaleniem przedmiotowej ustawy będzie wiązało się wiele trudności natury faktycznej i prawnej, zwłaszcza jeśli chodzi o kwestię przeliczeń wysokości zobowiązań przedwojennych.

To samo dotyczy zdeponowanych i niewymienionych biletów złotych Banku Emisyjnego (dekretem z dnia 6.I.1945 r.) oraz zdeponowanych i niewymienionych marek niemieckich na terenach Rzeczypos-

⁵⁷⁴ RPO/227317/96/VI, zob. szerzej poprzednia Informacja RPO, str. 166–167.

spolitej Polskiej wyzwolonych spod okupacji po dniu 6.I.1945 r. (dekretem z dnia 5.II.1945 r.), wobec braku aktów prawnych regulujących zasady i tryb wymiany oraz zwrotu złożonych do depozytu znaków pieniężnych.

Zdaniem Ministra Finansów odnośnie niewymienionych banknotów przedwojennego Banku Polskiego, a także zdeponowanych banknotów emisji okupacyjnej – nie zachodzą przesłanki uzasadniające spełnienie roszczenia, gdyż likwidacja Banku Polskiego nastąpiła w warunkach, gdy majątek Banku wystarczał jedynie na pokrycie skutków likwidacji, co było wynikiem szkód poniesionych przez Bank w wyniku działań wojennych.

B. Prywatyzacja

Nie ustają skargi kierowane do Rzecznika w sprawie prywatyzacji wyrażające dezaprobatę dla zasad udziału obywateli w prywatyzacji majątku państwowego określonych w ustawie z dnia 15.VII.1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych⁵⁷⁵, ustawie z dnia 30.VIII.1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych⁵⁷⁶ oraz ustawie z dnia 30.IV.1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji⁵⁷⁷.

Zarówno krąg zainteresowanych, jak i podnoszone w skargach argumenty uzasadniające niezadowolenie osób pozbawionych przywilejów dotyczących uprawnień do nieodpłatnego nabycia akcji spółek powstałych w wyniku prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, nie zmieniły się w porównaniu z okresem poprzednim, w którym Rzecznik analizował tę problematykę i wystosował szereg wystąpień do Sejmu, Senatu i premiera. W swych wystąpieniach Rzecznik wskazywał, iż nasilające się rozgoryczenie wielotysięcznych grup pracowników prywatyzowanych zakładów oraz osób nie będących pracownikami tych zakładów nie powinno pozostać niezauważone przy realizacji zamiaru uwłaszczenia społeczeństwa⁵⁷⁸.

Protesty nie tracą na intensywności, zaś zmiana ustawy o łączności (ustawą z dnia 26.XI.1998 r. o zmianie ustawy o łączności)⁵⁷⁹ rozszerzająca m.in. grono uprawnionych do nieodpłatnego nabycia akcji

⁵⁷⁵ Dz.U. Nr 51, poz. 298 ze zm.

⁵⁷⁶ Dz.U. Nr 118, poz. 501 ze zm.

⁵⁷⁷ Dz.U. Nr 44, poz. 202.

⁵⁷⁸ Zob. szerzej – poprzednia Informacja RPO, str. 164–166.

⁵⁷⁹ Dz.U. Nr 150, poz. 984.

Telekomunikacji Polskiej SA o pracowników Poczty Polskiej stwarza kolejną podstawę do skarg wobec rozbudzenia nadziei na zmianę zasad kwalifikacji do grona uprawnionych z omawianego tytułu.

Kierując odpowiedzi do skarżących się Rzecznik przytaczał główne tezy z dokumentu z dnia 25.VIII.1997 r. „Stanowisko Rzecznika Paw Obywatelskich w sprawie uprawnień pracowników i byłych pracowników prywatyzowanych zakładów pracy do nieodpłatnego nabycia akcji spółki powstałej w wyniku prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych” oraz wyjaśniał przyczyny nie kwalifikowania się uregulowań dotyczących omawianych uprawnień do zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego.

Z wątpliwościami co do zgodności obowiązujących uregulowań z Konstytucją wystąpił również do Rzecznika w dniu 13.V.1998 r. Wicemarszałek Sejmu⁵⁸⁰. Rzecznik powiadomił o własnej krytycznej ocenie przyjętych rozwiązań zawartej w wystąpieniach kierowanych do Sejmu i rządu w latach 1994–1997, a także poinformował, iż nie widzi szans skierowania skutecznego wniosku do Trybunału o stwierdzenie niezgodności tych rozwiązań z Konstytucją, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiedział pogląd, iż określenie kręgu uprawnionych oraz zakresu przedmiotowego przywilejów należy do wyłącznej kompetencji Sejmu.

C. Realizacja powszechnych świadectw udziałowych

Analiza sytuacji części zdezorientowanych posiadaczy powszechnych świadectw udziałowych spowodowała, że Rzecznik wystąpił do Prezesa Rady Ministrów wskazując, iż podstawę zarzutów zawartych w skargach stanowią twierdzenia, że propagowano rzekomy udział społeczeństwa w programie powszechnej prywatyzacji, podczas gdy okazało się, iż był to jedynie zakup dokumentów o ograniczonym terminie ważności oraz że technika zakładania rachunków w biurach maklerskich z jednoczesnym ponoszeniem związanych z tym opłat jest dla przeciętnego obywatela zbyt trudna. Po zdematerializowaniu świadectwa obywatel otrzymywał akcje o bliżej nieustalonej rynkowej wartości co powodowało, że wielu obywateli – zwłaszcza starszych – wstrzymało się z ich dematerializacją. W ostatnim okresie Ministerstwo Skarbu zachęcało obywateli do sprzedaży świadectw i to w chwili, gdy ich wartość znacznie się obniżyła, co naraża obywateli na stratę. Sygnalizując premierowi treść tych listów Rzecznik nie dopatrując

⁵⁸⁰ RPO/255193/97/VI.

się podstaw do kwestionowania zasady utraty ważności świadectw udziałowych z końcem 1998 r. roku w przewidzianych w obowiązującym prawie procedurach, sugerował, iż warto ponownie przeanalizować postulat przedłużenia terminu utraty ważności świadectw z uwagi na niekorzystny obecnie okres dla ich sprzedaży. Odpowiedzi na to wystąpienie udzielił Minister Skarbu Państwa. W piśmie z dnia 17.XII.1998 r. uznał on, iż większość argumentów przemawia za utrzymaniem ogłoszonego w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8.IV.1997 r. terminu ważności powszechnych świadectw udziałowych. Z ogólnej liczby 25.889.334 wydanych świadectw udziałowych jedynie 10.6% PŚU nadal pozostaje w formie materialnej. Oferta wymiany PŚU na akcje NFI trwa długo, albowiem od połowy 1997 r. do końca 1998 r. W tym czasie posiadacze PŚU byli na bieżąco informowani o zbliżającym się terminie utraty ich ważności. Ministerstwo Skarbu Państwa przygotowało dużymi nakładami sił i środków szeroką kampanię informacyjną. Przedłużenie tej oferty rodziłoby dodatkowe komplikacje dotyczące m.in. nieokreślenia ostatecznej liczby akcji NFI znajdujących się w obrocie, czy modyfikacji prospektu emisyjnego NFI. Zmiana terminu utraty ważności PŚU mogłaby też zostać źle odebrana przez inwestorów zaangażowanych kapitałowo w NFI.

D. Waloryzacja udziałów członkowskich w spółdzielniach

Na skutek inflacji w latach 1989-90 udziały członkowskie w spółdzielniach utraciły realną wartość ekonomiczną. Z tych względów w dniu 30.VIII.1991 r. Sejm uchwalił ustawę o waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach i zmianie niektórych ustaw⁵⁸², która w art. 1 stanowi, iż spółdzielnie, z wyłączeniem spółdzielni mieszkaniowych, mogą dokonać waloryzacji udziałów członkowskich za okres lat 1944 – 1990 przez przeniesienie na fundusz udziałowy części funduszu zasobowego. Uchwałę w sprawie waloryzacji udziałów mogło podjąć walne zgromadzenie do dnia 31.VIII.1992 r. Art. 5 tej ustawy stanowił, iż kwoty udziałów przeniesione z funduszu zasobowego nie mogą być wypłacone przed upływem 5 lat od daty uchwały walnego zgromadzenia.

Ustawa z dnia 7.VII.1994 r. o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze⁵⁸³ przed upływem tego pięcioletniego terminu dokonała zmiany

⁵⁸¹ Dz.U. Nr 83, poz. 373 ze zm.

⁵⁸² Dz.U. Nr 90, poz. 419.

ustawy z dnia 30.VIII.1991 r. w ten sposób, że w art. 5 ust. 1 tej ustawy dodała zdanie: „kwoty te są wypłacane na zasadach i w terminach określonych w statucie spółdzielni”. Na tej podstawie walne zgromadzenia spółdzielni dokonywały odpowiednich zmian w statutach. Najczęściej statuty ustalały, że wypłaty będą dokonywane z zysku (dochodu) spółdzielni, w miarę posiadanych środków. Terminy i tryb wypłat w większości spółdzielni statuty określały w rocznych ratach w okresach obejmujących 10 i więcej lat, albo w bonach towarowych realizowanych we własnych sklepach (np. w PSS).

Na tle tego stanu prawnego powstał problem praw osób, których członkostwo ustało przed zmianami statutów, dokonywanych na podstawie ustawy z dnia 7.VII.1994 r. Osoby te, po upływie pięciu lat od podjęcia uchwały o waloryzacji, w latach 1996-1998 zwracały się do spółdzielni o wypłacenie waloryzowanych udziałów. Spółdzielnie z reguły odmawiały wypłat powołując się na zmienione statuty, określające nowe terminy i zasady wypłat tych udziałów.

W dniu 3.IV.1998 r. Sąd Najwyższy podjął uchwałę⁵⁸³, w której stwierdził, że osoba, której członkostwo ustało przed zmianą statutu dokonaną na podstawie dodatkowego przepisu ustawy z 30.VIII.1991 r. może żądać wypłacenia zwaloryzowanego udziału członkowskiego z upływem pięciu lat od daty podjęcia przez walne zgromadzenie uchwały w przedmiocie przeniesienia części funduszu zasobowego na fundusz udziałowy, czyli o waloryzacji udziałów członkowskich. Z uchwały SN wynika, że dalsze przesunięcie terminu, dokonane w wyniku zmian statutu już po ustaniu członkostwa nie jest dla byłego członka wiążące. Z uchwały tej wynika także, że statut spółdzielni jest rodzajem umowy, zatem jego zmienne postanowienia nie mogą wiązać byłych członków, którzy nie mieli wpływu na zmianę statutu.

Uchwała Sądu Najwyższego stała się powodem do złożenia poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach i zmianie niektórych ustaw. W dniu 16.VII.1998 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach i zmianie niektórych ustaw⁵⁸⁴.

Rzecznik po zbadaniu tej sprawy w dniu 25.XI.1998 r.⁵⁸⁵ wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że przepis art. 1 ustawy z dnia 16.VII.1998 r. nadający nowe brzmienie artykułowi 5

⁵⁸³ Sygn. akt III CZP 5/97.

⁵⁸⁴ Dz.U. Nr 108, poz. 683.

⁵⁸⁵ RPO/289980/98/VI.

ust. 1 ustawy z dnia 30.VIII.1991 r. o waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach i zmianie niektórych ustaw, poprzez dodanie w tym przepisie zdania „ustalone w nim terminy stosuje się bez względu na datę ustania członkostwa” narusza zasadę państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), zasadę prawa do własności i innych praw majątkowych (art. 64 Konstytucji RP). Przyjęcie, że spółdzielnia może dokonywać zmian statutu dotyczących uprawnień osób, których członkostwo ustało, prowadziłoby bowiem do zanegowania cywilnoprawnego charakteru statutu i przypisania mu cech aktu administracyjnego, władczo kształtującego stosunek prawny.

15. Ochrona praw obywateli w stosunkach z administracją lokalną

A. Ocena ogólna działań administracji lokalnej

Miniony rok był ostatnim rokiem funkcjonowania administracji terytorialnej – rządowej i samorządowej na zasadach określonych w 1990 r. i jednocześnie był ósmym rokiem funkcjonowania samorządu terytorialnego. Dokonywana stopniowo decentralizacja zadań publicznych spowodowała, że coraz większa liczba spraw załatwiana jest w urzędach terytorialnie najbliższych obywatelom. Tak jak w poprzednich latach Rzecznik otrzymuje skargi na źle funkcjonujących urzędników, opieszałość w działaniu, bezczynność, brak kompetencji, złe prawo lokalne. Część z nich znajduje potwierdzenie, wskazując na działania niezgodne z prawem w wielu różnorodnych sprawach załatwianych przez urzędników, w tym także pracowników samorządowych i pracowników jednostek organizacyjnych samorządu. Nadal popełniane są dość powszechnie uchybienia proceduralne, a współpraca z mieszkańcami, brak właściwych form kontaktu z wyborcami oraz działalność informacyjna organów samorządowych wobec członków lokalnych społeczności często dalekie są od idei samorządności. Wiele z tych organów – pochodzących z wyboru społeczności lokalnych, nadal postrzeganych jest i ocenianych jak „urząd” o kompetencjach władczych, nieprzyjazny obywatelowi.

B. Ustrój samorządu

Wiele wątpliwości budzą kwestie interpretacji przepisów dotyczących działania samorządu terytorialnego i jego organów. W związku z upływającą w czerwcu 1998 r. kadencją rad gmin, pierwszą połowę roku zdominowała problematyka dotycząca wykonywania mandatu radnego gminy, w tym zakazu łączenia funkcji radnego z innymi stanowiskami i prowadzoną działalnością oraz innych zakazów łączenia stanowisk w organach samorządu terytorialnego i administracji rzą-

dowej, a także prawidłowości odwoływania i powoływania organów wykonawczych gminy u schyłku kadencji rad⁵⁸⁶.

Z napływających do RPO listów wynika, iż w niektórych gminach podczas poprzedniej kadencji istniała praktyka ograniczania lub uniemożliwiania niektórym radnym przez innych radnych, zarządy gmin, a w szczególności przewodniczących zarządów, dostępu do protokołów pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli oraz regionalnych izb obrachunkowych w związku z przeprowadzanymi przez te organy kontrolami gospodarki finansowej gmin⁵⁸⁷. Skarżono się także na uniemożliwienie udziału w komisjach rady radnym nie należącym do klubów mających większość polityczną⁵⁸⁸. Działania te należy uznać za niedopuszczalne. Rzecznik nie podejmował jednak tych spraw z uwagi na zakończenie w czerwcu 1998 r. kadencji rad gmin i wygaśnięcie mandatów radnego gminy osób, które z wnioskami do RPO występowały.

Do Rzecznika zwrócił się zarząd jednej z izb gospodarczych⁵⁸⁹ o wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP art. 24f ustawy o samorządzie terytorialnym, który w § 1 ustanawia zakaz prowadzenia przez radnych działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego, a także zarządzania taką działalnością lub bycia przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Zainteresowani stwierdzali, iż zakaz taki byłby uzasadniony i w ich ocenie dopuszczalny w dużych gminach, jednakże w małych gminach wiejskich i miejskich powoduje on wiele problemów, gdyż z jego sformułowania wynika zakaz prowadzenia przez radnego jakiegokolwiek działalności gospodarczej, wykonywanej z udziałem mienia gminnego.

Badając tę sprawę Rzecznik stwierdził, iż podobny zakaz obowiązuje w odniesieniu do radnych powiatów⁵⁹⁰ oraz radnych samorządów wojewódzkich⁵⁹¹. Zakaz sformułowany przez ustawodawcę wobec radnych samorządu województwa jest wyrażony precyzyjniej i korzystniej dla tej grupy, niż w odniesieniu do dwóch pozostałych grup

⁵⁸⁶ Zob. szerzej poprzednia Informacja RPO, str. 169–171.

⁵⁸⁷ Np. RPO/271160/98/X, RPO/278413/98/X.

⁵⁸⁸ Np. RPO/280837/98/X.

⁵⁸⁹ RPO/284710/98/X.

⁵⁹⁰ Art. 21 ust. 6 ustawy z dnia 5.VI.1998 r. o samorządzie powiatowym – Dz.U. Nr 91, poz. 578.

⁵⁹¹ Art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 5.VI.1998 r. o samorządzie województwa – Dz.U. Nr 91, poz. 576.

radnych samorządowych. Z przepisu art. 24 ust. 1 ustawy o województwie samorządowym wynika, iż radni nie mogą wchodzić w stosunki cywilnoprawne w sprawach majątkowych z województwem i jego jednostkami organizacyjnymi tylko wówczas, gdy wobec radnego zastosowane byłyby preferencyjne zasady, czy postanowienia umowy inne, niż stosowane powszechnie wobec innych podmiotów.

Rzecznik rozważa konieczność wystąpienia w sprawie zmiany art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym i nadanie mu brzmienia zbliżonego do treści art. 24 ust. 1 ustawy o województwie samorządowym.

W ostatnim czasie do RPO wpłynęło kilka spraw dotyczących sformułowanego w art. 27 ustawy o samorządzie terytorialnym⁵⁹² zakazu łączenia członkostwa zarządu z zatrudnieniem w administracji rządowej⁵⁹³.

Rzecznik otrzymuje też prośby o pomoc, włączenie się do procedur kontrolnych lub opinię w sprawach odwoływanych członków organów gmin⁵⁹⁴.

Do Rzecznika zwrócił się m. in. odwołany wójt gminy⁵⁹⁵ podnosząc, iż wojewoda, który badał legalność uchwały o odwołaniu nie wydając postanowienia po zakończeniu postępowania nadzorczego pozbawił go możliwości dochodzenia swoich praw przed sądem. Skarżący nie skorzystał jednak ani z możliwości dochodzenia swych praw przed sądem pracy na podstawie art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 22.III.1990 r. o pracownikach samorządowych⁵⁹⁶, ani z zaskarżenia uchwały rady gminy o odwołaniu go z funkcji wójta do Naczelnego Sądu Administracyjnego po uprzednim wezwaniu rady do zmiany uchwały⁵⁹⁷. Rzecznik wyjaśnił, że rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, którego wydania domagał się skarżący, nie jest środkiem dochodzenia indywidualnych roszczeń obywateli. W rezultacie ani odmowa wydania rozstrzygnięcia nadzorczego ani jego treść nie podlega zaskarżeniu do NSA przez obywateli. Stanowisko takie zajmuje od lat Naczelny Sąd Administracyjny.

W ostatnich miesiącach roku napłynęły do RPO listy, petycje, protesty i apele w związku z nowym podziałem administracyjnym kraju. Zwracano się do RPO w sprawie referendum dotyczącego po-

⁵⁹² Ustawa z dnia 8.III.1990 r. – Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 76 ze zm.

⁵⁹³ RPO/292503/98/X, RPO/292863/98/X.

⁵⁹⁴ Np. RPO/279689/98/X, RPO/268428/98/X.

⁵⁹⁵ RPO/266285/98/X.

⁵⁹⁶ Dz.U. Nr 21, poz. 124 ze zm.

⁵⁹⁷ Art. 101a ustawy o NSA.

działu na województwa⁵⁹⁸. Największą grupę stanowiły jednak listy, których autorzy wyrażali niezadowolenie z powodu nieuwzględnienia ich wcześniejszych wniosków o utworzenie powiatów i prosili o wniesienie przez Rzecznika skargi do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie stwierdzenia niezgodności rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7.VIII.1998 r. w sprawie utworzenia powiatów⁵⁹⁹ z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 5.VI.1998 r. o samorządzie powiatowym. Wskazywano na konieczność powołania powiatów brzezynieckiego, leskiego, łobeskiego, biskupieckiego i gorczańskiego⁶⁰⁰, kwestionowano także brak konsultacji z radami gmin przy ustalaniu geografii powiatów. Oczekiwań tej licznej bardzo rzeszy mieszkańców różnych części kraju Rzecznik nie mógł spełnić. Analiza przepisów nie potwierdziła w ocenie Rzecznika zasadności zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego. Autorzy listów zostali obszernie poinformowani o motywach odmowy podjęcia sprawy i otrzymali stosowne wyjaśnienia co do form uzgadniania stanowisk w sprawach ważnych dla wspólnot samorządowych.

Sygnwały otrzymywane od organizacji reprezentujących samorząd terytorialny wskazują, iż zachodzi potrzeba wydania przepisów wykonawczych do art. 4 ustawy z dnia 8.III.1990 r. o samorządzie terytorialnym, 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 tę kwestię, jednakże nie mają one rangi aktu powszechnie obowiązującego. Ponadto wytyczne zostały wydane przez organ nie upoważniony do wydawania przepisów prawnych w tym przedmiocie, bowiem do zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji należy jedynie przygotowywanie projektów aktów prawnych dotyczących podziału terytorialnego kraju, zaś organem posiadającym kompetencje do ich wydawania jest wyłącznie Rada Ministrów. Ponieważ w obecnym stanie prawnym brak jest w ustawie o samorządzie terytorialnym przepisów nakładających na Radę Ministrów obowiązek wydania przepisów wykonawczych, za pomocą których zostałyby unormowana procedura stosowana przy tworzeniu, łączeniu i podziale gmin, a także ustalaniu ich granic, Rzecznik Praw Obywa-

⁵⁹⁸ M.in. RPO/267462/98/X; RPO/267815/98/X; RPO/279928/98/X; RPO/285453/98/X.

⁵⁹⁹ Dz.U. Nr 103, poz. 652.

⁶⁰⁰ RPO/288866/98/X, RPO/285003/98/X, RPO/285057/98/X, RPO/286115/98/X.

telskich zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁶⁰¹ o podjęcie działań zmierzających do znowelizowania ustawy samorządowej tak, aby Rada Ministrów została upoważniona do wydania aktu wykonawczego, normującego wspomnianą wyżej materię.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Podsekretarz Stanu w MSWiA poinformował, że kwestia uregulowania procedury wprowadzania zmian w podziale terytorialnym kraju zostanie podjęta przez Ministerstwo w trakcie najbliższych prac nad nowelizacją ustawy o samorządzie terytorialnym. MSWiA zapewniło, iż ze swej strony zaproponuje rozwiązanie, które wypełni istniejącą w przepisach lukę poprzez wprowadzenie brakującej delegacji ustawowej dla Rady Ministrów.

C. Skargi na funkcjonowanie administracji terenowej

Do RPO wpłynęły skargi obywateli dotyczące nieprawidłowości w gospodarowaniu przez gminę mieniem komunalnym, odmowy udostępnienia zainteresowanym mieszkańcom (nie będącym radnymi gminy) protokołów pokontrolnych, odmowy udostępnienia protokołów z posiedzeń zarządu gminy, działalności organów gmin w różnych sprawach, w tym przyjmowania interesantów, współfinansowania przez mieszkańców różnego rodzaju inwestycji komunalnych (drogi, wodociągi, telefony), a w ostatnim czasie także nieprawidłowości w odbywaniu pierwszych sesji nowowybranych rad gmin, wyborów jej władz wykonawczych i komisji rady⁶⁰². Do Rzecznika nadal napływały sygnały dotyczące nieprawidłowości w rozpatrywaniu skarg obywateli, naruszania prawa lub słuszych interesów obywateli, a także na przewlekłe załatwianie spraw. Jak wynika z listów kierowanych do Rzecznika w wielu przypadkach organy właściwe do rozpatrywania skarg przekazują je do załatwienia organom niższego stopnia, mimo że skargi dotyczą działalności tych ostatnich. Innym przykładem naruszania przez organy administracji publicznej przepisów określających zasady i tryb rozpoznawania skarg jest nieprzestrzeganie terminów⁶⁰³, w których skargi powinny zostać załatwione⁶⁰⁴, a także nieprawidłowe zawiadamianie obywateli o sposobie za-

⁶⁰¹ RPO/250014/97/X.

⁶⁰² Np. RPO/267632/98/X, RPO/268070/98/X, RPO/271978/98/X, RPO/273681/98/X, RPO/283950/98/X, RPO/292209/98/X.

⁶⁰³ RPO/270471/98/X.

⁶⁰⁴ Art. 237 Kpa.

łatwienia skarg⁶⁰⁵. W sprawie przewlekłego rozpatrywania skargi na postępowanie prezydenta miasta, Rzecznik wystosował wystąpienie do Przewodniczącego Rady Gminy Warszawa-Centrum⁶⁰⁶. Jak bowiem wynikało z pisma jednego z mieszkańców Warszawy, od ponad roku nie otrzymał on informacji o sposobie załatwienia skargi na prezydenta miasta, który naruszając art. 232 § 1 Kpa przekazał do rozpatrzenia organowi niższego stopnia skargę zawierającą zarzuty dotyczące tego organu. Rzecznik oczekuje na odpowiedź w tej sprawie.

Rzecznik podejmował także działania w sprawach, w których dopatrył się naruszenia praw obywatelskich będących wynikiem nieprzestrzegania przez organy administracji publicznej przepisów postępowania administracyjnego. W jednej z takich spraw Rzecznik zaskarżył do Naczelnego Sądu Administracyjnego postanowienie samorządowego kolegium odwoławczego orzekające o odmowie przywrócenia terminu określonego w art. 43a ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz o umorzeniu postępowania⁶⁰⁷. W wyniku zbadania postępowania przed kolegium, które dotyczyło rozstrzygnięcia sporu o wysokość opłaty za użytkowanie wieczyste, Rzecznik stwierdził, że kończące to postępowanie orzeczenie wydane zostało niezgodnie z żądaniem strony. W skardze do sądu administracyjnego Rzecznik wskazał, że organ orzekający błędnie ustalił stan faktyczny, gdyż nie dokonał oceny całokształtu materiału dowodowego, naruszając w ten sposób przepis art. 80 Kpa. RPO zarzucił również zaskarżonemu postanowieniu, że nie zawiera pouczenia strony o przysługujących jej środkach prawnych. Wada postanowienia będącego przedmiotem skargi dotyczyła też niezachowania formy przewidzianej dla umorzenia postępowania administracyjnego⁶⁰⁸.

D. System oświaty

Liczna grupa skarg dotyczyła nieprawidłowości w wykonywaniu przez gminy zadań z zakresu oświaty. Mniej jednak, niż w latach ubiegłych Rzecznik otrzymuje listów w sprawach finansowania tych zadań. Skargi dotyczyły w większości tworzenia, przekształcania, likwidacji i reorganizacji szkół i przedszkoli publicznych, powoływania i odwoływania dyrektorów szkół i przedszkoli publicznych, dowozu

⁶⁰⁵ RPO/287234/98/X.

⁶⁰⁶ RPO/262417/97/X.

⁶⁰⁷ RPO/260391/97/X.

⁶⁰⁸ Art. 105 Kpa.

dzieci do szkół i zwrotu kosztów dojazdu dzieci do szkół środkami komunikacji publicznej, problematyki ustalania i pobierania opłat za korzystanie dzieci z przedszkoli publicznych, w tym za 5-godzinny pobyt dziecka, postępowania dyrektorów szkół jako pracodawców, nieprawidłowości w funkcjonowaniu placówek oświatowych oraz procedury przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora szkoły lub przedszkola⁶⁰⁹.

Kilkanaście spraw dotyczyło likwidacji placówek oświatowych, w szczególności położonych w gminach wiejskich lub małych miejskich. Wnioskodawcy zwracali się do Rzecznika o pomoc i interwencję w związku z planowanymi likwidacjami placówek lub ograniczeniami liczby oddziałów klasowych, podnosząc między innymi zarzut braku zgody mieszkańców na dokonanie likwidacji bądź reorganizacji. Analiza tych wniosków wskazuje na brak wiedzy o warunkach dopuszczalności likwidacji i reorganizacji placówek oświatowych, w szczególności wymogu uzyskania uprzednio zgody kuratora oświaty oraz zawiadomienia rodziców dzieci uczęszczających do placówki o zamiarze jej likwidacji z 6-miesięcznym wyprzedzeniem i wskazania placówki, do której dziecko będzie uczęszczało. Jakkolwiek likwidacja przedszkola i szkoły nie jest sama w sobie naruszeniem prawa, jeżeli spełnione są przesłanki z art. 59 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7.IX.1991 r. o systemie oświaty⁶¹⁰, to jednak nie jest dopuszczalne, by gmina zlikwidowała wszystkie swoje placówki publiczne z zamiarem zastąpienia ich placówkami niepublicznymi, a z takimi praktykami Rzecznik w ostatnich latach spotkał się kilkakrotnie. W jednej ze spraw⁶¹¹ mieszkańcy gminy zwrócili się do RPO o interwencję w związku z likwidacją jedyne działającego na terenie gminy przedszkola publicznego. Ostatecznie wojewoda rozstrzygnięciem nadzorczym uchylił uchwałę rady gminy, gdyż gmina nie uzyskała zgody kuratora oświaty na likwidację. Również nieskuteczne okazały się próby likwidacji filii jednej ze szkół podstawowych⁶¹².

W innej sprawie, która wpłynęła do Rzecznika rodzice dzieci uczęszczających do przedszkola zwrócili się o interwencję w związku z likwidacją dwóch przedszkoli działających przy jednostkach wojsko-

⁶⁰⁹ Np. RPO/266329/98/X, RPO/280540/98/X, RPO/282283/98/X, RPO/284555/98/X, RPO/285148/98/X, RPO/288684/98/X, RPO/291513/98/X, RPO/293546/98/X, RPO/295099/98/X i inne.

⁶¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.

⁶¹¹ RPO/237335/97/X.

⁶¹² RPO/283875/98/X.

wych. Likwidacji dokonał Minister Obrony Narodowej jako organ prowadzący w drodze zarządzenia z dnia 21.V.1998 r. W sprawie tej trwa postępowanie wyjaśniające⁶¹³.

Problematyka zmian w sieci publicznych szkół podstawowych wiąże się z kwestią organizacji i finansowania dowozu dzieci do szkół. Obowiązek taki wynika z art. 17 ustawy o systemie oświaty. Spraw tych w ostatnim roku wpłynęło mniej, niż w latach poprzednich. Głównymi kwestiami spornymi są: sposób obliczania drogi dziecka z domu do szkoły (czy należy tu mierzyć odległość do przebycia drogą publiczną, czy też najkrótszą drogą w znaczeniu zwyczajowym, czy jest to droga od granic działki, czy od drzwi budynku zamieszkiwanego przez dziecko oraz szkoły itp.) oraz sposób realizacji zadania (zorganizowanie transportu przez gminę albo zwrot kosztów przejazdu komunikacją miejską⁶¹⁴). Najczęściej w gminach, gdzie funkcjonuje transport publiczny, nie organizuje się specjalnego transportu dla dzieci z domu do szkoły, lecz gminy ograniczają się do zwrotu rodzicom kosztów dojazdu dzieci do szkół tymi środkami. Temu rozwiązaniu sprzeciwiają się zainteresowani rodzice, domagając się dla dobra dzieci zorganizowania przez gminę transportu i opieki w drodze do szkoły. Do Rzecznika wpływają też wnioski o interwencję w sprawie odmowy władz gminy zwrotu kosztów dowozu dziecka do szkoły transportem prywatnym, które jednak – w ocenie Rzecznika – są bezzasadne⁶¹⁵.

Wiele spraw badanych przez RPO dotyczyło przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora placówki oświatowej i odwoływania dyrektorów szkół i przedszkoli samorządowych z zajmowanych stanowisk. Najczęściej powtarzające się zarzuty pod adresem organizatorów konkursów to: powoływanie do składu komisji konkursowej osób spokrewnionych z kandydatami na dyrektorów, stronnictwo i brak obiektywizmu w ocenianiu kandydatów, a szczególnie preferowanie osób popieranym przez władze samorządowe, nieuwzględnianie stanowiska mieszkańców oraz bezpodstawne kwestionowanie posiadanych przez kandydatów kwalifikacji. W sprawach dotyczących odrzucenia poszczególnych kandydatów z powodu braku kwalifikacji zauważa się brak wiedzy o szczególnych przepisach przejściowych, na mocy których osoby, które pełniły funkcję dyrektora w dniu wejścia w życie przepisów o wymogach kwalifikacyjnych dla zajmowania stanowiska dyrektorów oraz innych kierowniczych w szkołach i placów-

⁶¹³ RPO/281747/98/X.

⁶¹⁴ RPO/293546/98/X.

⁶¹⁵ RPO/274258/98/X.

kach⁶¹⁶, a które nie spełniają wymagań określonych w rozporządzeniu, mogły zajmować te stanowiska jedynie do końca trwania okresu poprzedniego powierzenia stanowiska, jednakże nie dłużej niż do 31.VIII.1998 r.⁶¹⁷

RPO badał także zarzuty nieprawidłowości w zorganizowaniu i przeprowadzeniu konkursu na stanowisko dyrektora gminnego ośrodka kultury⁶¹⁸. Wnioskodawczyni podnosiła, iż uchwalony przez radę gminy regulamin konkursu jest niezgodny z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, a także, iż na stanowisko została powołana osoba, która nie spełnia warunków określonych w przepisach szczególnych. RPO podejmując postępowanie wyjaśniające zwrócił się do wojewody o poinformowanie, czy badał kwestionowane przez zainteresowaną uchwały rady i zarządu gminy w przedmiotowej sprawie. Wojewoda powiadomił, iż rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 25.VI.1998 r. stwierdził nieważność uchwały zarządu gminy w sprawie ustalenia treści ogłoszenia o konkursie na stanowisko dyrektora. Natomiast w odniesieniu do uchwały zarządu o powołaniu wyłonionego w drodze konkursu kandydata na stanowisko dyrektora zwrócił się do zarządu gminy o podjęcie dalszych czynności w związku z rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdzającym nieważność ogłoszenia o konkursie. Zarząd gminy zastosował się do wystąpienia wojewody i odwołał dyrektora ośrodka ze stanowiska.

Rzecznik badał również, podobnie jak w latach poprzednich, sprawy dotyczące zasad ustalania i pobierania opłat za korzystanie przez dzieci ze świadczeń przedszkoli publicznych, szczególnie w aspekcie tzw. opłaty stałej, w tym w odniesieniu do dzieci korzystających tylko z 5-godzinnego pobytu w przedszkolu. W jednej ze spraw⁶¹⁹ obywatele zwrócili się do RPO 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. Wojewoda stwierdził, na skutek wystąpienia Rzecznika, iż uchwała została podjęta z naruszeniem prawa, gdyż przekracza zakreślone ustawą o systemie oświaty upoważnienie ustawodawcy

⁶¹⁶ § 11 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31.I.1996 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać osoby zajmujące stanowiska dyrektorów oraz inne kierownicze w poszczególnych typach szkół i placówek – Dz.U. Nr 20, poz. 91.

⁶¹⁷ RPO/282460/98/X, RPO/279357/98/X.

⁶¹⁸ RPO/281181/98/X.

⁶¹⁹ RPO/241000/97/X.

w tym względzie. Ponieważ do końca lipca 1997 r. organy gminy nie podjęły stosownych działań, wojewoda w dniu 5.IX.1997 r. złożył skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wyrokiem z dnia 24.III.1998 r.⁶²⁰ Sąd orzekł o niezgodności z prawem przedmiotowej uchwały.

W innej sprawie⁶²¹ rada miejska uzależniła możliwość uzyskania zwrotu opłaty za czas nieobecności dziecka w przedszkolu od okazania przez rodzica zaświadczenia lekarskiego o chorobie dziecka w tym czasie (przepisy prawa nie nakładają takiego obowiązku). Rzecznik wystąpił do władz samorządowych o poinformowanie o podstawach prawnych nałożenia na obywateli tego rodzaju obowiązku w uchwale rady miejskiej. W odpowiedzi burmistrz powiadomił, iż po wystąpieniu Rzecznika uchwałę poddano analizie prawnej, w wyniku której władze miejskie zdecydowały o jej zmianie.

E. Parkowanie pojazdów na drogach publicznych

Problematyka parkowania samochodów na drogach publicznych⁶²² oraz ustalania i pobierania opłat za parkowanie samochodów na tych drogach⁶²³ była w latach poprzednich badana z inicjatywy własnej Rzecznika na przykładzie kilku dużych miast⁶²⁴. W sprawach tych wpływa nadal wiele listów z różnych miast. Charakter skarg nie zmienia się i w dalszym ciągu dotyczy w przeważającej większości zgodności z prawem działań władz lokalnych w zakresie wprowadzania stref płatnego parkowania, ich funkcjonowania, sytuacji mieszkańców oraz osób prowadzących działalność gospodarczą na tym obszarze, organizowania płatnych parkingów lub miejsc postojowych w pobliżu obiektów użyteczności publicznej (szpitale, przychodnie zdrowia) oraz egzekwowania kar za postój niezgodny z prawem⁶²⁵.

Podejmując do wyjaśnienia te sprawy Rzecznik każdorazowo zwracał się do władz samorządowych o udzielenie stosownych informacji i przesłanie kopii aktów prawa miejscowego regulujących te kwestie.

⁶²⁰ Sygn. akt: II S.A./Wr 1205/97.

⁶²¹ RPO/259746/97/X.

⁶²² Ustawa z dnia 21.III.1985 r. - Dz.U. Nr 14, poz. 60 ze zm.

⁶²³ Rozporządzenie z dnia 5.VII.1994 r. - Dz.U. Nr 89, poz. 416.

⁶²⁴ Kraków, Olsztyn, Bielsko-Biała, Wrocław, Gdańsk, Gdynia, Elbląg:
np. RPO/206875/96/X, RPO/207157/96/X, RPO/224836/96/X.

⁶²⁵ M.in. RPO/249013/97/X, RPO/269148/98/X, RPO/278268/98/X,
RPO/282871/98/X, RPO/286358/98/X, RPO/290228/98/X,
RPO/293627/98/X.

W większości spraw Rzecznik po zapoznaniu się z aktami prawa miejscowego regulującymi te kwestie nie podejmował spraw do dalszego badania z uwagi na brak naruszenia prawa.

Wiele spośród badanych spraw⁶²⁶ dotyczyło sytuacji mieszkańców tych obszarów miasta, w których wprowadzone zostały opłaty za parkowanie samochodów na drogach publicznych, poprzedzone wymaganymi zmianami w organizacji ruchu na tych drogach. Zainteresowani podnosili, iż jako mieszkańcy stref ograniczonego ruchu i postoju powinni być uprawnieni do niepłatnego parkowania samochodu na ulicy w pobliżu miejsca zamieszkania, bądź do znacznych ulg w opłatach. Jak wynika z analizy spraw badanych przez RPO regulacje podejmowane przez organy samorządowe w tym zakresie są różne. W większości miast mieszkańcom zapewniono możliwość wykupienia abonamentu, dającego znaczą ulgę w opłatach w stosunku do innych podmiotów. Jednakże np. w Bydgoszczy zarząd miasta dokonał zmian w obowiązujących wcześniej zasadach dokonywania opłat i wykreślił z treści uchwały przepis umożliwiający osobom zameldowanym na pobyt stały na terenie strefy płatnego parkowania wykupienie ulgowego abonamentu na parkowanie należących do nich samochodów. Zarząd dokonał tych zmian na skutek orzeczenia przez Naczelny Sąd Administracyjny⁶²⁷ o niezgodności z prawem takiego przepisu, gdyż – w ocenie Sądu – § 5 ust. 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych, który dopuszcza możliwość ustalenia opłat abonamentowych dających ulgę w stosunku do opłat jednorazowych, nie dopuszcza żadnego różnicowania podmiotów, które mogą abonament wykupić, a ustalenie, iż opłaty abonamentowe przewidziane są tylko dla osób zameldowanych na pobyt stały na terenie strefy, zróżnicowanie takie wprowadza.

Do Rzecznika zwracały się także osoby prowadzące działalność gospodarczą w placówkach handlowych znajdujących się przy ulicach, na których wprowadzony został obowiązek uiszczania opłat za postój samochodów⁶²⁸. Zdaniem wnioskodawców, gmina wydając zezwolenia

⁶²⁶ M.in. RPO/254611/97/X, RPO/264269/97/X, RPO/274269/98/X, RPO/284148/98/X, RPO/288297/98/X, RPO/290228/98/X.

⁶²⁷ Sprawa o sygn. akt: S.A./Gd 737/95 ze skargi Prokuratora Rejonowego w Bydgoszczy na uchwałę Zarządu Miasta Bydgoszcz w przedmiocie określenia obszaru, wyznaczenia miejsc i ustalenia stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych.

⁶²⁸ RPO/276086/98/X, RPO/278481/98/X, RPO/285713/98/X, RPO/294820/98/X.

na prowadzenie działalności gospodarczej, a często także wynajmując lokale użytkowe na prowadzenie tej działalności, powinna zapewnić warunki do jej swobodnego wykonywania, w tym swobodny i nieograniczony dostęp do placówek handlowo-usługowych. Rzecznik badając te sprawy (m.in. w Gnieźnie i Katowicach) zwracał uwagę na umożliwienie przez władze samorządowe dowozu towarów do placówek handlowych działających na terenie obowiązywania opłat za postój oraz zapewnienie podmiotom gospodarczym możliwości wykupienia abonentów.

Rzecznik zbadał w minionym roku między innymi sprawę urządzenia przez dyrektora szpitala publicznego, w miejsce ogólnodostępnego parkingu samochodowego, niestrzeżonego parkingu płatnego i oddanie go w zarząd osobom fizycznym, prowadzącym działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej⁶²⁹. Wnioskodawcy podnosili, iż osoby, które chcą uzyskać pomoc lekarską w szpitalu i przychodni przyszpitalnej, a korzystają z samochodów, zmuszone są uiszczać opłatę za postój podczas oczekiwania i pobierania świadczeń. Ponieważ szpital jest placówką użyteczności publicznej, a z jej charakteru wynika, iż powinna być miejscem ogólnodostępnym, nakładanie na pacjentów takiego obowiązku wzbudziło wątpliwości Rzecznika. Rzecznik podjął sprawę i wystąpił do dyrektora szpitala o jej wyjaśnienie. Dyrektor, dzieląc argumentację Rzecznika, rozwiązał umowę dzierżawy terenu parkingu i poinformował, iż począwszy od 1.V.1998 r. parking funkcjonuje jako ogólnodostępny i niepłatny.

Skargi na funkcjonariuszy straży gminnych (miejskich) dotyczą niesłusznego – zdaniem skarżących – nakładania przez strażników mandatów karnych za wykroczenia (np. za używanie wulgarnych wyrażań w miejscach publicznych, za znęcanie się nad zwierzętami, czy też parkowanie pojazdów mechanicznych niezgodnie z przepisami prawa o ruchu drogowym), przekraczania uprawnień podczas wykonywania zadań służbowych oraz naruszania godności obywateli, a także niewywiązywania się przez straż miejską z obowiązków nałożonych przez ustawy. W tej ostatniej sprawie zwrócił się do Rzecznika jeden z mieszkańców Warszawy skarżąc się na bierne zachowanie funkcjonariuszy straży miejskiej wobec kierowców poruszających się samochodami po chodnikach oraz parkujących pojazdy na chodnikach w sposób, który powoduje utrudnienie w ruchu pieszych. Rzecznik wystąpił do Prezydenta m.st. Warszawy z prośbą o zainteresowanie się

⁶²⁹ RPO/253927/97/X, RPO/267290/98/X.

zasygnalizowanym problemem⁶³⁰. W odpowiedzi Prezydent wyjaśnił, że z uwagi na rosnącą w szybkim tempie skalę zjawiska nieprawidłowego parkowania samochodów (co jest spowodowane głównie brakiem miejsc parkingowych wynikającym ze wzrostu liczby pojazdów) oraz ograniczoną liczbę funkcjonariuszy i środków technicznych, jakimi dysponuje straż miejska, jest rzeczą niemożliwą interweniowanie w każdym przypadku naruszania przepisów prawa o ruchu drogowym. Ponadto funkcjonariusze straży miejskiej ze względu na ograniczone kompetencje mimo stwierdzenia przekroczenia przepisów ruchu drogowego nie mogą podejmować skutecznych interwencji. Dotyczy to przede wszystkim jazdy samochodami po chodnikach (nieuregulowana prawnie pozostaje sprawa upoważnienia strażników miejskich do zatrzymywania pojazdów będących w ruchu). Mimo tych problemów straż miejska podejmuje – stosownie do swoich możliwości – interwencje w stosunku do kierowców łamiących przepisy prawa o ruchu drogowym. Prezydent poinformował ponadto, że wydał Komendantowi Straży Miejskiej m.st. Warszawy zalecenie wprowadzenia wzmoczonej działalności prewencyjnej w tym zakresie, a przedstawiony problem przekazał do Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Stołecznej Policji.

F. Funkcjonowanie komunikacji miejskiej i ulgi w opłatach za korzystanie z przejazdów

Rzecznik otrzymywał skargi na jednostki organizacyjne wykonujące w imieniu gminy zadania w zakresie lokalnego transportu zbiorowego. Przede wszystkim były to skargi na kierowców pojazdów komunikacji miejskiej oraz na niesłuszne ukaranie opłatą dodatkową za przejazd bez ważnego biletu lub za brak dokumentu uprawniającego do przejazdu ulgowego. Obywatele skarżyli się także na brak dostatecznej informacji o wprowadzeniu na terenie gminy podwyżki cen za usługi przewozowe oraz na zaniedbania w zakresie dystrybucji nowych biletów.

Wątpliwości RPO wzbudziła uchwała rady miasta i gminy upoważniająca zarząd do ustalenia cen biletów za przejazdy środkami komunikacji zbiorowej oraz wydana na jej podstawie uchwała zarządu miasta i gminy określająca ceny tych biletów. Zgodnie bowiem z art. 18 ust. 3a ustawy z dnia 26.II.1982 r. o cenach⁶³¹ ustalanie cen urzędo-

⁶³⁰ RPO/270348/98/X.

⁶³¹ Dz.U. z 1988 r. Nr 27, poz. 195 ze zm.

wych za usługi przewozowe lokalnego transportu zbiorowego należy do właściwości rady gminy. Powierzenie przez radę gminy innemu organowi tego uprawnienia, a także wydanie przez taki organ aktu określającego te ceny, stanowi naruszenie wyłącznej kompetencji rady gminy wynikającej z art. 18 ust. 3a ustawy o cenach. W tej sytuacji Rzecznik zwrócił się do wojewody z prośbą o zbadanie wspomnianych uchwał organów gminy w ramach nadzoru sprawowanego nad działalnością komunalną⁶³². W odpowiedzi wojewoda poinformował, że w wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego wydał orzeczenia stwierdzające nieważność wskazanych uchwał.

Niektóre ze spraw związane były z uprawnieniami do ulgowych i bezpłatnych przejazdów środkami komunikacji miejskiej⁶³³. Listy zawierały prośby do Rzecznika o spowodowanie przywrócenia uprawnień do ulg w opłatach, które zostały w ostatnich latach zniesione lub ograniczone przez władze lokalne. W przekonaniu wnioskodawców ustawę o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego⁶³⁴ stosuje się także do komunikacji miejskiej. Zainteresowani, w szczególności emeryci w wieku, który na terenie zamieszkiwanego przez nich miasta nie uprawnia do bezpłatnych przejazdów środkami komunikacji miejskiej (np. w Warszawie uprawnienie do bezpłatnych przejazdów uzyskują emeryci dopiero po ukończeniu 75 lat życia), stwierdzali, iż w innych miastach uprawnienia do bezpłatnych przejazdów mają osoby, które ukończyły 70 rok życia, a w takim razie jest to naruszenie zasady równości podmiotów wobec prawa. W dalszym ciągu sporo listów dotyczyło pozbawiania praw do ulgowych przejazdów studentów, w szczególności studiujących w systemie zaocznym oraz uczniów szkół policealnych, którzy ukończyli 21 lat.

We wszystkich sprawach Rzecznik informował wnioskodawców o obowiązującym w tym przedmiocie stanie prawnym oraz o przysługujących obywatelom środkach prawnych dla dochodzenia ich praw wynikających z art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym (zaskarżenie uchwały rady gminy do NSA), a także informował o orzecznictwie Sądu Najwyższego będącym efektem ubiegłorocznych działań RPO⁶³⁵.

⁶³² RPO/249580/97/X.

⁶³³ RPO/290252/98/X, RPO/293609/98/X, RPO/293865/98/X, RPO/294970/98/X, RPO/295019/98/X.

⁶³⁴ Z dnia 20.VI.1992 r. – Dz.U. Nr 54, poz. 524 ze zm.

⁶³⁵ Uwzględniona rewizja nadzwyczajna w sprawie pozbawienia ulg w przejazdach studentów studiów wieczorowych i zaocznych – RPO/238701/97/X.

W ostatnich miesiącach 1998 r. wpłynęły do Rzecznika listy od osób korzystających z usług przewozowych transportu miejskiego w Warszawie, w których zainteresowani kwestionują zgodność z prawem nałożenia na nich opłat specjalnych za przejazdy bez ważnego biletu z powodu braku podpisu na imiennych biletach miesięcznych⁶³⁶. Wnioskodawcy podnosili w szczególności zarzut braku informacji w środkach masowego przekazu oraz środkach transportu miejskiego o istnieniu takiego wymogu formalnego. Sprawy te Rzecznik będzie badał.

G. Podatki i opłaty lokalne,⁶³⁷ targi i targowiska⁶³⁸

Wpływające do Rzecznika skargi z zakresu tej problematyki dotyczyły opłaty targowej, zasad jej obliczania, uiszczania, oraz pobierania przez organy gminy opłaty targowej od osób, które są podatnikami podatku od nieruchomości z tytułu posiadania na targowisku tymczasowych obiektów budowlanych, odmowy władz samorządowych uznania pawilonów handlowych za nieruchomości lub obiekty podlegające obowiązkowi podatkowemu z tytułu podatku od nieruchomości, likwidacji targowisk i utratą w związku z tym możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby zainteresowane⁶³⁹.

H. Problemy związane z zameldowaniem

Rzecznik w dalszym ciągu otrzymuje znaczną liczbę listów zawierających skargi na organy ewidencji ludności, które odmawiają zameldowania na pobyt stały osób nie posiadających uprawnień do lokalu. Taka praktyka organów administracji wynika z zapisu art. 9 ust. 2 ustawy dnia 10.IV.1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych⁶⁴⁰, który uzależnia zameldowanie na pobyt stały lub czasowy trwający ponad dwa miesiące od przedstawienia potwierdzenia uprawnienia do przebywania w lokalu. Obowiązujący od I.VII.1984 r. (tj. od momentu wejścia w życie ustawy z dnia 26.IV.1984 r. o zmia-

⁶³⁶ RPO/291387/98/X, RPO/292366/98/X, RPO/292725/98/X.

⁶³⁷ Ustawa z dnia 12.I.1991 r. – Dz.U. Nr 9, poz. 31 ze zm.

⁶³⁸ Dekret z dnia 2.VIII.1951 r. – Dz.U. Nr 41, poz. 312 ze zm.

⁶³⁹ RPO/270573/98/X, RPO/272765/98/X, RPO/276660/98/X, RPO/281682/98/X, RPO/283511/98/X, RPO/284294/98/X, RPO/284667/98/X, RPO/286105/98/X, RPO/286643/98/X, RPO/287969/98/X.

⁶⁴⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 1984 r., Nr 32, poz. 174.

nie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych) stan prawny w tym zakresie prowadzi jednak do sytuacji, w której ewidencja ludności nie odpowiada rzeczywistości. Znaczna liczba osób nie może się bowiem zameldować w miejscu pobytu stałego, gdyż nie posiada żadnego tytułu prawnego do lokalu.

W sprawie tej Rzecznik kilkakrotnie 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. Dyrektor Gabinetu Premiera, dzieląc 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, adresowanych do resortu spraw wewnętrznych i administracji z prośbą o udzielenie informacji na temat zaawansowania prac nad projektem nowej ustawy, 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 wydawania dokumentów tożsamości. Nowela do ustawy wprowadziła kryterium ostatniego miejsca 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 nadal powoduje, że obywatele spotykają się z odmową załatwiania szeregu spraw, gdyż organy administracji publicznej obowiązane do ich załatwiania uznają się za niewłaściwe miejscowo. W niektórych jednak przypadkach (np. przy przyjmowaniu dzieci do żłobka, ubieganiu się o zawarcie umowy najmu lokalu wchodzącego w skład zasobu mieszkaniowego gminy czy też rejestrowaniu samochodu) taka praktyka jest wynikiem utożsamiania przez organy odmiennych w swej treści pojęć „miejsca zamieszkania” i „zameldowania w miejscu pobytu stałego zamieszkania”. Sprawa wymaga generalnego rozwiązania.

I. Prowadzenie cmentarzy

Znaczna liczba listów wpływających do RPO dotyczy problemów związanych z ochroną kultu zmarłych i prawem do pochówku. Część skarg wynika ze sporów między osobami uprawnionymi do dysponowania grobami rodzinnymi i w tych sprawach działania Rzecznika polegają na wskazaniu drogi sądowej i dorobku orzecznictwa Sądu Najwyższego.

Informacje wynikające z nadchodzących listów wskazują możliwość naruszania praw osobistych i majątkowych użytkowników cmentarzy oraz osób, których nieruchomości położone są w bliskim ich sąsiedztwie. Sygnalizowane są sprawy akceptowania przez władze gmin miejsc nielegalnego pochówku, próby urządzania cmentarzy bez zachowania przepisów sanitarnych i niezgodnie z planami zagospodarowania przestrzennego oraz likwidowania parkingów przy cmentarzach. Wiele kontrowersji budzi niewłaściwe prowadzenie ksiąg cmentarnych, którego skutkiem w przypadkach skrajnych jest brak możliwości odszukania istniejącej mogiły osoby bliskiej bądź przedwczesna likwidacja takiej mogiły⁶⁴¹. Znaczna liczba spraw dotyczy dowolności opłat pobieranych przez zarządców cmentarzy i niejasnych kryteriów oraz podstaw ustanawiania tych opłat. Sygnalizowany jest brak dbałości o mogiły wojenne oraz brak regulaminów cmentarzy i – naruszający możliwość godnego wykonywania kultu zmarłych – brak dbałości zarządców o teren cmentarza.

Rzecznik uznał, iż waga tych spraw wymaga podjęcia problemu w aspekcie generalnym, zwłaszcza wobec wątpliwości pojawiających się na tle ustawy z 1959 r. o cmentarzach⁶⁴². Pracownicy BRPO w II połowie 1998 r. rozpoczęli w terenie badania dokumentów, prowadzą też w wielu miejscowościach niezbędne spotkania i rozmowy, które pozwolą na ocenę istniejącego stanu w tym zakresie. Obywatele podnoszą też problem niezgodnej z prawem lokalizacji i budowy cmentarzy oraz przeprowadzania na ich terenie nielegalnych pochowań⁶⁴³. Wyjazdy w teren pracowników Biura Rzecznika ujawniły, iż niektóre zarządy cmentarzy wyznaniowych nie prowadzą ksiąg cmentarnych zawierających dane osób zmarłych oraz miejsc ich pochowania, do czego obliuguje ich rozporządzenie Ministrów Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz Zdrowia i Opieki Społecznej⁶⁴⁴. Poważne

⁶⁴¹ Np. RPO/287965/98/X.

⁶⁴² Tekst jedn. – Dz.U. z 1972 r. Nr 47, poz. 298 ze zm.

⁶⁴³ Np. RPO/290682/98/X.

⁶⁴⁴ Rozporządzenie z dnia 20.X.1972 r. – Dz.U. Nr 47, poz. 2991.

zastrzeżenia budzi także wysokość opłat za usługi cmentarne pobierane przez zarządy cmentarzy oraz kwestie związane z utrzymaniem czystości i bezpieczeństwem. Po zakończeniu badań związanych z wykonywaniem kultu zmarłych i prawem do pochówku zostanie opublikowana ocena przestrzegania praw obywatelskich w tym zakresie.

Do Rzecznika wpływają listy od osób kwestionujących brak możliwości otrzymania zezwolenia na pochówek szczątków osób zmarłych (prochów) poza terenem cmentarzy komunalnych i wyznaniowych. W przedmiotowej sprawie Rzecznik wystosował wystąpienie do Wiceprezesa Rady Ministrów – Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁶⁴⁵. Zagadnienie to było już przedmiotem wcześniejszego wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich w grudniu 1995r. do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa. W odpowiedzi Minister stwierdził, iż delegacja art. 20 ustawy z dnia 31.I.1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych⁶⁴⁶ zobowiązująca Ministrów Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Zdrowia i Opieki Społecznej do określenia w drodze rozporządzenia wymagań, jakim powinny odpowiadać cmentarze, groby i inne miejsca grzebania zwłok, została wykonana przez Ministrów Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz Zdrowia i Opieki Społecznej w wyniku wydania rozporządzenia z dnia 20.X.1972 r. w sprawie urządzania cmentarzy, prowadzenia ksiąg cmentarnych oraz chowania zmarłych⁶⁴⁷. W rozporządzeniu tym nie zostały określone wyjątki od zasad ustalonych w art. 12 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. W ocenie Ministra, przy opracowywaniu powyższego rozporządzenia pominięto kwestię określania wyjątków, tj. chowania zmarłych poza cmentarzami, wychodząc z założenia, że brak jest zapotrzebowania społecznego na takie pochowania. Do chwili obecnej sprawa ta nie została rozwiązana, a wpływające do RPO wnioski świadczą o dalszym istnieniu tego problemu. Stan ten powoduje, że zainteresowani obywatele oraz urzędy, do których się zwracają o wydanie zgody na pochówek poza terenem cmentarzy, nie mogą zgodnie z prawem rozstrzygnąć tej kwestii.

Odpowiadając na kolejne wystąpienie w tej sprawie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował, iż ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych nie zawiera w tej sprawie jakichkolwiek wytycznych dotyczących treści aktu, o których mowa w art. 92 Konstytucji. Okoliczność ta powoduje wątpliwości co do możliwości wprowadzania

⁶⁴⁵ RPO/271169/98/X.

⁶⁴⁶ Tekst jedn. – Dz.U. z 1972 r. Nr 47, poz. 298 ze zm.

⁶⁴⁷ Dz.U. Nr 47, poz. 299.

odstępstwa od zasad ustawowych w akcie wykonawczym. Ustawa określa ogólne warunki, jakim powinien odpowiadać cmentarz, na jakich obszarach może być zakładany, zasady użycia terenu cmentarza na inny cel oraz warunki przyjęcia zwłok do pochowania na cmentarzu. Regulacji takiej nie ma w odniesieniu do innych terenów, gdzie ewentualnie mogłyby być pochowane szczątki ludzkie. Ponadto minister poinformował, że niezależnie od wątpliwości natury legislacyjnej, powstają problemy natury praktycznej. Nawet w przypadku dopuszczenia do pochówku poza terenami cmentarza jedynie prochów aktualny pozostaje problem zapewnienia ochrony pojedynczych grobów przed ich naruszeniem, szczególnie gdyby nie był to teren prywatny. Oznacza to konieczność niezwykle ostrożnego rozwiązywania tego problemu. Minister zaznaczył, iż przed przygotowaniem odpowiedzi do Rzecznika uzyskał od Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast informację, że brak jest jakichkolwiek uregulowań prawnych w zakresie planowania przestrzennego odnoszących się do pochówku poza terenem cmentarza.

W ocenie Rzecznika, sprawa pozostaje otwarta, zwłaszcza, że obowiązująca ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych została wydana w okresie, kiedy obowiązywała inna konstytucja.

J. Wychowanie w trzeźwości i przeciwdziałanie alkoholizmowi

Część wpływających do Rzecznika listów dotyczyła wykonania ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁶⁴⁸. Skarżyły się zarówno osoby prowadzące działalność gospodarczą polegającą m.in. na sprzedaży napojów alkoholowych, zwłaszcza wobec zmieniającej się szybko ich sytuacji prawnej, jak i osoby kwestionujące brak skutecznych działań samorządów terytorialnych dla zapobiegania alkoholizmowi.

Rzecznik zajmował się problemami wprowadzenia opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, wnioskami o zbadanie zgodności z prawem procedury wydawania zezwoleń na sprzedaż alkoholu w związku z uchwałami rad gmin regulującymi lokalizację i liczbę punktów sprzedaży alkoholu w gminie oraz kwestią tzw. opłat dobrowolnych za uzyskane zezwolenia⁶⁴⁹.

⁶⁴⁸ Ustawa z dnia 26.X.1982 r. – Dz.U. Nr 35, poz. 230 ze zm.

⁶⁴⁹ RPO/237680/97/X, RPO/264667/97/X, RPO/275125/98/X, RPO/281749/98/X, RPO/ 285025/98/X, RPO/290835/98/X, RPO/293973/98/X.

W dalszym ciągu problemem była kwestia nałożenia przez ustawodawcę na podmioty, które uzyskały zezwolenia na sprzedaż alkoholu przed 29.XII.1996 r., obowiązku uiszczania nowych, rocznych opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w 1997 i 1998 r. Rzecznik otrzymał około 200 listów i wniosków od podmiotów, które w dniu wejścia w życie tej nowelizacji posiadały ważne zezwolenia, z prośbą o zbadanie sprawy zgodności z prawem działań organów gmin w związku z żądaniem od tych podmiotów opłat z tytułu korzystania w 1997 r. z posiadanych i opłaconych w dniu uzyskania zezwoleń⁶⁵⁰. W związku z tym w dniu 9.III.1998 r. Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski 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 uznając, iż nowelizacja została dokonana z naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego, niedziałania prawa wstecz, zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady bezpieczeństwa prawnego obywateli, zasady ochrony praw nabytych oraz nakazu stosowania odpowiedniego *vacatio legis*⁶⁵¹. Wyrokiem z dnia 15.IX.1998 r.⁶⁵², Trybunał Konstytucyjny podzielił argumentację Rzecznika i orzekł o niezgodności art. 2 ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z art. 2 Konstytucji RP. Orzeczenie Trybunału, w myśl art. 239 ust. 1 Konstytucji RP, jako dokonane w sprawie przepisu ustawy uchwalonej przed wejściem w życie Konstytucji nie było jednak ostateczne i podlegało rozpatrzeniu przez Sejm. Sejm odrzucił je 3.XII.1998 r. W ostatnich tygodniach 1998 r. do Rzecznika wpłynęły listy i informacje, których treść wskazuje na krytyczną ocenę stanowiska Sejmu⁶⁵³.

Rzecznik otrzymał wnioski⁶⁵⁴ o zbadanie zgodności z prawem działań władz samorządowych, które podejmując uchwały określające zasady usytuowania miejsc i warunki sprzedaży napojów alkoholowych naruszyły, zdaniem wnioskodawców, ich prawa wynikające z zawar-

⁶⁵⁰ Art. 111 § 1 ustawy z dnia 12.IX.1996 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi – Dz.U. Nr 127, poz. 593 oraz art. 2 ustawy z dnia 1.VIII.1997 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi – Dz.U. Nr 113, poz. 732.

⁶⁵¹ RPO/233680/97/X.

⁶⁵² Sygn. akt K. 10/98.

⁶⁵³ Artykuł w „Rzeczpospolitej” z dnia 10.XII.1998 r., rubryka „Listy” i RPO/283003/98/X, RPO/236670/98/X.

⁶⁵⁴ RPO/285025/98/X, RPO/286745/98/X.

tych z gminą umów cywilnoprawnych (najmu lokalu użytkowego, dzierżawy gruntu) oraz wydanych im przez gminę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Przedmiotem wniosków była w szczególności kwestia odległości usytuowania obiektów, w których sprzedaż jest dokonywana od obiektów chronionych ustawą (szkoły, kościoły itp.) oraz ograniczenia godzin funkcjonowania placówek handlowo-gastronomicznych, w których sprzedawany jest alkohol. Rzecznik po przeprowadzonych postępowaniach wyjaśniających, nie dostrzegając naruszenia praw i wolności obywatelskich, odmawiał dalszego badania sprawy wskazując zainteresowanym przysługujące środki prawne dla samodzielnego dochodzenia ich racji.

Obywatele skarżyli się Rzecznikowi na opieszałość i beczynność administracji terenowej w wypadku zakłócania porządku publicznego m.in. przez nietrzeźwych klientów lokali gastronomicznych. Mimo wielokrotnych wniosków mieszkańców kierowanych do przedstawicieli władz miasta władze pozostawały beczynne tłumacząc się, że wnioskodawcy nie przedstawili dostatecznych dowodów potwierdzających łamanie prawa przez podmioty posiadające zezwolenie na sprzedaż alkoholu. W jednej z takich spraw Rzecznik wystąpił do prezydenta miasta⁶⁵⁵ o zbadanie zasygnalizowanego problemu, zwracając uwagę, iż wyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy i zebranie materiału dowodowego w postępowaniu administracyjnym jest obowiązkiem organu administracji, a nie obywatela – strony postępowania. W odpowiedzi prezydent miasta poinformował, iż władze miejskie podjęły działania zmierzające do zlikwidowania uciążliwości związanych ze sprzedażą alkoholu w lokalach gastronomicznych zlokalizowanych w pobliżu osiedli mieszkaniowych.

K. Bezpieczeństwo obywateli

Związany ze wzrastającą przestępczością brak poczucia bezpieczeństwa obywateli był tematem wielu listów kierowanych do Rzecznika. Powszechnie kwestionowana była beczynność administracji publicznej wobec upowszechniających się zjawisk ewidentnego naruszenia prawa.

Kwestia naruszenia zasad współżycia społecznego, jak również bezpieczeństwa, podnoszona była w kierowanych do Rzecznika sygnałach o rozpowszechniającym się zjawisku demonstracyjnego pro-

⁶⁵⁵ RPO/252773/97/X.

ponowania na poboczach ruchliwych tras komunikacyjnych przez cudzoziemki przybywające do Polski z państw byłego bloku socjalistycznego Europy Środkowo Wschodniej usług seksualnych⁶⁵⁶. W sprawie tej zwróciła się także do Rzecznika Marszałek Senatu RP przekazując oświadczenie złożone przez Senator Jadwigę Stokarską podczas 19 posiedzenia Senatu RP w dniu 6.VIII.1998 r. Jak podkreślono mieszkańcy z województwa ostrołęckiego poprosili o interwencję w tej sprawie protestując m. in. przeciwko zgorzeniu dzieci i młodzieży, rozprzestrzenianiu chorób wenerycznych i wywoływaniu zagrożeń w ruchu komunikacyjnym. Trudno też wykluczyć, że w niektórych przypadkach naruszone są prawa cudzożemek zajmujących się prostytucją. Z informacji zebranych przez Biuro RPO wynikało, iż w niektórych województwach organy terenowej administracji rządowej wszczęły działania zmierzające do wydalenia z kraju cudzożemek, których cel pobytu niezgodny jest z deklarowanym w chwili przekraczania granicy Polski. Decyzje takie wydał np. Wojewoda Kielecki. Działania podjęte na terenie województwa kieleckiego polegały też na skierowaniu przez policję wniosków do kolegium do spraw wykroczeń na podstawie art. 142 Kodeksu wykroczeń. Rzecznik uznał, iż brak jest generalnej koncepcji przeciwdziałania tym zjawiskom i dlatego zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z pytaniem o reakcję na wystąpienie Marszałka Senatu w tej sprawie. W odpowiedzi Minister poinformował, iż zobowiązał policję i straż graniczną do stosownych działań.

W dniu 8.IV.1998 r. Wojewoda Warszawski wydał na podstawie art. 22 ustawy z dnia 22.III.1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej⁶⁵⁷ rozporządzenie, w którym ustanowił na terenie Warszawy i województwa warszawskiego zakaz przebywania nieletnich na ulicach i w miejscach publicznych w godzinach od 23⁰⁰ do 6⁰⁰ bez opieki dorosłych w okresie od 1 maja do 30 września 1998 r. Rozporządzenie zostało ogłoszone w prasie. Termin jego wejścia w życie ustalono na 1.V.1998 r. W tym samym dniu Wojewoda Warszawski wydał na podstawie art. 11 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 3 powyższej ustawy zarządzenie Nr 14 w sprawie podjęcia działań opiekuńczo-wychowawczych w stosunku do osób nieletnich przebywających w miejscach publicznych na terenie Warszawy i województwa warszawskiego

⁶⁵⁶ RPO/284960/98/X.

⁶⁵⁷ Tekst jedn. - Dz.U. z 1998 r. Nr 32, poz. 176.

w godzinach od 23⁰⁰ do 6⁰⁰. O ile zarządzenie Wojewody nie wzbudzało żadnych zastrzeżeń, to rozporządzenie porządkowe, wprowadzające „godzinę policyjną” spotkało się z różnymi ocenami. Rzecznik uznał, iż rozporządzenie, które ogranicza w sposób pozaustawowy wolność obywateli, powinno być poddane ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego⁶⁵⁸. Analogiczne stanowisko zajął Rzecznik skarżąc do NSA rozporządzenie Wojewody Wałbrzyskiego w sprawie wprowadzenia zakazu przebywania małoletnich w godzinach od 23⁰⁰ do 5⁰⁰ na ulicach i w innych miejscach publicznych na terenie Wałbrzycha i województwa wałbrzyskiego⁶⁵⁹. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie podzielał w pełni argumentację Rzecznika stwierdził nieważność zaskarżonego rozporządzenia Wojewody Warszawskiego ze względu na przekroczenie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 22 ust. 1 ustawy o terenowej administracji rządowej oraz naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji i art. 8 ust. 2 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu natomiast, z uwagi na uchylenie przez Wojewodę Wałbrzyskiego własnego rozporządzenia w sprawie małoletnich – umorzył postępowanie. W obszernym ustnym uzasadnieniu przedstawionym na rozprawie sąd ten podzielił jednak merytoryczne motywy wyroku NSA w Warszawie.

Rzecznik podjął również do zbadania sprawę działań Wojewody Katowickiego mających na celu administracyjne pozbawienie możliwości przebywania w miejscach publicznych osób będących pod wpływem środków odurzających. W rozporządzeniu porządkowym wydanym na zakwestionowanej już przez sądy podstawie, wynikającej z art. 22 ustawy o terenowej administracji rządowej, Wojewoda wprowadził zakaz przebywania w miejscach publicznych osób znajdujących się pod wpływem środków odurzających określając jednocześnie sankcję w postaci kary grzywny, a także odwiezienia do właściwego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Badanie nie było kontynuowane z uwagi na uchylenie tego rozporządzenia kolejnym aktem prawa lokalnego przez Wojewodę Katowickiego⁶⁶⁰.

⁶⁵⁸ RPO/275391/98/X z 29.IV.1998 r.

⁶⁵⁹ RPO/277950/98/X z 2.VI.1998 r.

⁶⁶⁰ RPO/287131/98/X.

16. Ochrona środowiska

Największą liczbę spraw wpływających do Rzecznika z zakresu ochrony środowiska stanowią nadal sprawy dotyczące uciążliwej działalności zakładów i urządzeń przemysłowych oraz wibracji, emisji hałasu, pyłu, ścieków, a także przekraczania dopuszczalnego poziomu pola elektroenergetycznego oraz elektromagnetycznego. Jednakże wpływ tych spraw w 1998 roku był mniejszy, niż w roku poprzednim. Powodem tego zapewne jest bardziej rygorystyczne przestrzeganie przez osoby fizyczne i podmioty gospodarcze dopuszczalnych norm uciążliwości, jak również większa świadomość prawna obywateli w samodzielnym wykorzystywaniu dostępnych im środków prawnych.

W dalszym ciągu zdarzają się indywidualne i grupowe protesty społeczne przeciwko planom lokalizacyjnym inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska naturalnego i bezpieczeństwa obywateli. Z reguły dotyczą one takich obiektów jak autostrady, stacje benzynowe, dyskoteki czy maszty radiowo-telekomunikacyjne.

Wpływają również sprawy związane z funkcjonowaniem gospodarki komunalnej w gminach, zwłaszcza na tle lokalizacji i funkcjonowania miejskich wysypisk śmieci⁶⁶¹. Rzecznik występował do Wojewody Warszawskiego i Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy w sprawie lokalizacji planowanego wysypiska śmieci Łubna II. Sprawa ta pomimo otrzymania wielu odpowiedzi nadal jest w toku, gdyż otrzymywane od Prezydenta Warszawy wyjaśnienia nie są satysfakcjonujące. W dalszym ciągu nie wiadomo, jak w następnych latach będzie funkcjonowała gospodarka odpadami komunalnymi, w związku wyczerpaniem chłonności wysypiska Łubna I zwłaszcza, że odpady będą przyjmowane przez jedyną funkcjonującą kompostownię, która w nieznacnej części zaspokoi potrzeby miasta. Poważny problem stanowią także trudności związane z likwidacją szczególnie uciążliwych i wyeksploatowanych już wysypisk śmieci. W tego rodzaju sprawie Rzecznik występował do Wojewody Nowosądeckiego i Prezydenta Miasta Nowego Są-

⁶⁶¹ M. in. RPO/170766/98/X.

cza. Z uzyskanych od nich informacji wynikało, iż w toku postępowania administracyjnego zmierzającego do zamknięcia wysypiska doszło do licznych nieprawidłowości, które były przyczyną przedłużenia terminu rozpatrzenia sprawy zgodnie z oczekiwaniami mieszkańców.

Do RPO wpływają także skargi od obywateli (zwłaszcza rolników) zamieszkujących na terenach parków narodowych i rezerwatów przyrody, którzy podnoszą sprawę nadmiernej ochrony przez władze publiczne walorów środowiska naturalnego, w wyniku czego ponoszą oni straty. Chodzi tutaj o stosowanie różnych ograniczeń i zakazów na terenie obiektów przyrodniczych.

W poprzednim okresie Rzecznik występował do Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w sprawie legalności działania Straży Ochrony Przyrody na tle nowej regulacji prawnej⁶⁶². W obowiązującej ustawie z dnia 16.X.1991 r. o ochronie przyrody⁶⁶³ zawarte zostały bowiem nowe regulacje dotyczące tworzenia i funkcjonowania SOP. Na Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa nałożony został obowiązek określenia organizacji Straży, zasad i trybu przyjmowania jej członków oraz nadania jej statutu. Minister nie wykonał tego obowiązku. Jednakże przez okres prawie 6 lat uznawał, iż Straż działa legalnie. Pogląd ten został zmieniony przez Ministra, który zrewidował swoje poprzednie stanowisko stwierdzając, iż Straż Ochrony Przyrody straciła podstawy prawne istnienia wraz wejściem w życie przedmiotowej ustawy. Pomimo wielu interwencji Rzecznika problem ten jest nadal nierozwiązany, a do Rzecznika w dalszym ciągu wpływają skargi, w których wnioskodawcy podnoszą kwestię legalności podejmowanych od dnia 12.XII.1991 r. działań Straży (nakładanie i ściąganie grzywnien w drodze mandatów karnych za wykroczenia przeciwko przepisom z zakresu ochrony przyrody), a także zapewnienia (zwłaszcza na obszarach chronionych) właściwej kontroli. Niejasność sytuacji prawnej narusza też prawa członków SOP. Rzecznik podziela pogląd Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa co do wadliwego sformułowania przez ustawodawcę art. 48 ustawy o ochronie przyrody, jednakże mając na względzie zasadę określoną w art. 74 Konstytucji RP z dnia 2.IV.1997 r. zwraca uwagę na szczególne obowiązki władz publicznych w kwestii wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i po-

⁶⁶² RPO/236834/97/X.

⁶⁶³ Dz.U. Nr 114, poz. 492 ze zm. Zob. szersze omówienie problemu w poprzedniej Informacji RPO, str. 185–187.

prawy stanu środowiska. Doświadczenie w dziedzinie ochrony przyrody nabyte w trakcie wielu lat funkcjonowania SOP nie powinno być marnowane, choć zakres uprawnień SOP powinien być dostosowany do obowiązujących przepisów prawa. W najbliższym czasie planowane jest kolejne wystąpienie Rzecznika do Ministra.

Napływają skargi od rolników na brak możliwości lub trudności w uzyskaniu odszkodowania za szkody wyrządzone przez zwierzynę łowną⁶⁶⁴ Rzecznik otrzymał odpowiedź od Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa na wystąpienie wystosowane w poprzednim okresie sprawozdawczym w sprawie regulacji prawnej, która umożliwiłaby uzyskanie przez rolników odszkodowań w trybie postępowania administracyjnego za szkody wyrządzone przez zwierzynę łowną w uprawach i płodach rolnych znajdujących się na polach położonych na terenie parków narodowych i rezerwatów przyrody od podmiotów zarządzających tymi parkami i rezerwatami⁶⁶⁵. Minister wyjaśnił, iż w związku z brakiem takiej możliwości prowadzone są obecnie prace legislacyjne nad nowelizacją ustawy z dnia 16.X.1991 r. o ochronie przyrody w celu dostosowania jej przepisów do nowych postanowień Konstytucji. Wraz z wejściem w życie nowelizacji ma być uregulowana kwestia odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzynę łowną w rezerwach przyrody.

Kolejnej tego rodzaju sprawy dotyczyło wystąpienie Rzecznika do Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa dotyczące braku możliwości uzyskania rekompensaty od Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzynę łowną w prywatnych lasach⁶⁶⁶. Brak możliwości otrzymania odszkodowania spowodowany jest tym, iż lasy nie są traktowane jako uprawy rolne. Jednakże z uwagi na dłuższy okres wegetacyjny drzew – pielęgnacja i utrzymanie lasu wymaga znacznie większych nakładów finansowych oraz wysiłku fizycznego, niż uprawy rolne. Określający wypłatę odszkodowań art. 46 ustawy Prawo łowieckie stanowi jedynie, iż dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego obowiązany jest do wynagradzania szkód wyrządzonych w uprawach i płodach rolnych. Z kolei art. 47 ust. 1 tej ustawy określa, że właściciele lub posiadacze gruntów rolnych i leśnych powinni, zgodnie z potrzebami, współdziałać z dzierżawcami i zarządcami obwodów łowieckich w zabezpieczaniu gruntów przed

⁶⁶⁴ Np. RPO/272389/98/X, RPO/277811/98/X, 279086/98/X

⁶⁶⁵ RPO/256834/97/X

⁶⁶⁶ RPO/271349/98/X.

szkodami, o których mowa w art. 46. Osoby poszkodowane mogą dochodzić swoich roszczeń od Skarbu Państwa przed sądem powszechnym na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego, jednakże wobec braku stosownych przepisów prawnych właściciele lasów niszczonech przez zwierzynę łowną znajdują się w gorszej sytuacji prawnej, niż właściciele upraw rolnych. W tego rodzaju sprawach trudno jest ocenić, czy las został zniszczony przez zwierzynę, a tym bardziej udowodnić, iż nastąpiło to z winy funkcjonariuszy państwowych odpowiedzialnych za prawidłową gospodarkę zwierzyną. W przedmiotowej sprawie Minister udzielił krótkiej i wymijającej odpowiedzi informując, że rekompensowanie szkód leśnych właścicielom prywatnych lasów, możliwe jest wyłącznie na drodze cywilnoprawnej. Wyjaśnienia te stanowią ewidentny przykład omijania istoty problemu i braku chęci współpracy z Rzecznikiem. W przedmiotowej sprawie tematem wystąpienia była kwestia braku przepisów, a w związku z tym podjęcia przez Ministra ewentualnych działań zmierzających do zmiany istniejącego stanu rzeczy zwłaszcza, że w tym przypadku właściciele lasów niszczonech przez zwierzynę łowną znajdują się w gorszej sytuacji prawnej niż właściciele upraw rolnych.

Do Rzecznika zwrócił się jeden z senatorów sygnalizując możliwość naruszenia zasady równości przez stosowanie załącznika do uchwały Rady Nadzorczej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej nr 2/98 z dnia 27.I.1998 r., regulującego kwestię korzystania z preferencyjnych kredytów udzielanych dla gmin budujących na swoim terenie oczyszczalnie ścieków oraz zakładających kanalizację⁶⁶⁷. Rzecznik przekazał Przewodniczącej Rady Nadzorczej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej stanowisko senatora, iż udzielanie kredytów dla gmin budujących na swym terenie komunalne oczyszczalnie ścieków o ściśle określonej przepustowości i wydajności kanalizacji doprowadzającej, może stawać w uprzywilejowanej pozycji obywateli zamieszkujących duże gminy miejskie, pozbawiając możliwości skorzystania z tej formy pomocy finansowej gminy wiejskie oraz małych miast i dyskryminując w ten sposób ich mieszkańców. Powodowałoby to pogłębianie się dysproporcji w sposobie ochrony środowiska pomiędzy dużymi i zurbanizowanymi ośrodkami miejskimi, a obszarami wiejskimi. Wątpliwości wzbudza także zapis preferencyjnego finansowania przedsięwzięć

⁶⁶⁷ RPO/284869/98/X.

związanych z budową systemów kanalizacyjnych dociążających już istniejące oczyszczalnie ścieków z pominięciem tworzenia nowych inwestycji. W związku z tym Rzecznik poprosił o udzielenie informacji, jakie kryteria były brane pod uwagę przy opracowywaniu wyżej powoływanego załącznika. Rzecznik oczekuje na odpowiedź.

Bardzo dotkliwa dla obywateli okazała się sprawa beczynności Rady Ministrów i Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w kwestii wydania aktów wykonawczych do trzech ustaw zmieniających w istotny sposób regulacje dotyczące ochrony środowiska⁶⁶⁸. Ustawy zmieniające Prawo wodne⁶⁶⁹, o odpadach⁶⁷⁰ oraz o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska⁶⁷¹, które weszły w życie od 1.I.1998 r. miały uporządkować dotychczasowy system prawny i wprowadzić nowe regulacje związane z korzystaniem ze środowiska. Na skutek wprowadzonych zmian przestało istnieć wiele dotychczasowych aktów wykonawczych do ustawy o ochronie środowiska. Większość tych aktów (np. rozporządzenie określające rodzaje inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi albo mogących pogorszyć stan środowiska oraz wymagania, jakim powinny odpowiadać oceny oddziaływania na środowisko tych inwestycji; rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad ochrony przed promieniowaniem szkodliwym dla ludzi i środowiska, dopuszczalnych poziomów promieniowania, jakie mogą występować w środowisku oraz wymagań obowiązujących przy wykonywaniu pomiarów kontrolnych promieniowania; rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad ustalania wprowadzania do powietrza dopuszczalnych rodzajów i ilości substancji zanieczyszczających oraz wymagań, jakim powinna odpowiadać dokumentacja niezbędna do wydania decyzji ustalającej rodzaje i ilości substancji zanieczyszczających dopuszczonych do wprowadzenia do powietrza, a także rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku) zaczęła obowiązywać dopiero w połowie roku. Nieprawidłowości te szczególnie się uwidaczniają na tle art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29.VIII.1997 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska⁶⁷², który określa, że sprawy wszczęte, a nie zakończone wyda-

⁶⁶⁸ RPO/278857/98/X, RPO/286786/98/X.

⁶⁶⁹ Dz.U. Nr 47, poz. 299.

⁶⁷⁰ Dz.U. Nr 96, poz. 592.

⁶⁷¹ Dz.U. Nr 133, poz. 885.

⁶⁷² Dz.U. Nr 96, poz. 592.

niem decyzji ostatecznej przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy podlegają rozpatrzeniu w trybie przepisów niniejszej ustawy. Oznaczało to, iż brak przepisów wykonawczych uniemożliwiał rozpatrzenie spraw będących w toku. Stan taki powodował negatywne skutki dla inwestorów, którzy wyłożyli nieraz duże kwoty na realizację poszczególnych inwestycji, a brak przepisów wykonawczych powodował ich wstrzymanie i przynosił straty. W trudnej sytuacji znalazły się też zakłady, którym upłynął termin ważności decyzji ustalającej rodzaje i ilości substancji zanieczyszczających dopuszczonych do wprowadzania do powietrza (tzw. decyzja o emisji dopuszczalnej). Zakłady, które złożyły dokumentację niezbędne do otrzymania decyzji, a takich decyzji jeszcze nie otrzymały, musiały opracowywać nowe dokumentacje, które odpowiadałyby nowym przepisom. Ponieważ nowych przepisów wykonawczych do ustawy nie było, a więc nie można było opracować niezbędnej dokumentacji.

Rzecznik Praw Obywatelskich uwzględniając wniosek Towarzystwa Naukowego Prawa Ochrony Środowiska we Wrocławiu złożył rewizję nadzwyczajną⁶⁷³ od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9.X.1997 r.⁶⁷⁴ oddalającego skargę Ogólnopolskiego Towarzystwa Ochrony Ptaków na decyzję Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 24.III.1997r. w przedmiocie poboru kruszywa z koryta Wisły. Sąd uznał, iż Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków nie ma uprawnienia do wnoszenia skarg na podstawie art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 11.V.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym⁶⁷⁵. Z oceny Sądu wynikało, iż organizacja społeczna może skutecznie wnieść skargę do sądu administracyjnego tylko wtedy, gdy przedmiot sprawy dotyczy jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób. Z treści § 7 pkt 1 lit. F statutu skarżącego Stowarzyszenia wynikało bezspornie, iż ochrona ptaków jest podstawowym celem jego działalności. Jednakże, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, cel ten nie wypełniał dyspozycji cytowanego przepisu, bowiem nie dotyczył osób ani ich interesów prawnych, a tylko interesu faktycznego środowiska naturalnego, do którego przynależą ptaki.

⁶⁷³ RPO/270248/98/X.

⁶⁷⁴ Sygn. akt IV SA 764/97.

⁶⁷⁵ Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

Rzecznik zarzucił zaskarżonemu wyrokowi rażące naruszenie art. 33 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym przez błędną wykładnię art. 99 ust 1 i art. 100 ust 1 ustawy z dnia 31.I.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska⁶⁷⁶ oraz art. 74 Konstytucji RP z dnia 2.IV.1997 r. Zdaniem Rzecznika, rozstrzygnięcie zawarte w wyroku NSA dotyczyło interpretacji istotnego uprawnienia, jakim jest legitymacja procesowa organizacji społecznych występujących w interesie publicznym.

Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 8.X.1998 r.⁶⁷⁷ uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania. W wyroku tym Sąd Najwyższy zgodził się z argumentami podnoszonymi przez Rzecznika, zakwestionował jednak zarzut, iż zaskarżony wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego narusza art. 74 Konstytucji RP, gdyż weszła ona w życie z dniem 17.X.1997 r., a wyrok został wydany w dniu 9.X.1997 r.

⁶⁷⁶ Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.

⁶⁷⁷ Sygn. akt III RN 58/98.

17. Ochrona praw dzieci i młodzieży

A. System opieki nad dziećmi umieszczonymi poza rodziną

Rzecznik od kilku lat podkreśla potrzebę zwiększenia odpowiedzialności państwa za przestrzeganie praw dzieci przebywających okresowo lub stale w instytucjach państwowych. W dniu 22.XII.1997 r. skierował do Ministra Edukacji Narodowej kolejne wystąpienie w sprawie potrzeby zmian prorodzinnych w systemie opieki nad dzieckiem⁶⁷⁸, w odpowiedzi na które 7.V.1998 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej przesłał Rzecznikowi opracowanie pt. „System opieki nad dziećmi i młodzieżą. Analiza funkcjonowania. Ocena. Kierunki zmian”. Podzielono przedstawioną przez Rzecznika ocenę stanu systemu opieki nad dziećmi oraz dotychczasowych działań administracji oświatowej. Mimo nadziei związanych ze zmianami w 1989 r. i nową ustawą o systemie oświaty z 1991 r. nie zaprezentowano dotąd spójnej koncepcji reformy tej sfery. W odpowiedzi zapowiedziane zostało ogłoszenie projektu zmian w tym zakresie pod koniec maja 1998 r. W związku z tą zapowiedzią Rzecznik ponowił pytanie o stan prac nad reformą, w następstwie czego w dniu 15.X.1998 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej przedstawił obszernie omówienie stanu prac związanych z reformą systemu opieki nad dziećmi i młodzieżą. Składają się na nią:

- nowelizacje ustawy o systemie oświaty, Karty Nauczyciela i ustawy o pomocy społecznej, wprowadzone w związku z reformą administracyjną państwa,
- przygotowywanie zasadniczych dla realizacji reformy nowelizacji ustaw regulujących sferę świadczeń społecznych, tj. ustawy o zakładach opieki zdrowotnej i ustawy o pomocy społecznej,
- prace nad dostosowaniem aktów wykonawczych w sferze opieki nad dzieckiem do reformy administracyjnej państwa, wprowadzanej od 1.I.1999 r.,

⁶⁷⁸ RPO/258825/98/XI – zob. szerzej poprzednia Informacja RPO, str. 189-190.

– przygotowanie aktów wykonawczych do projektów zasadniczych nowelizacji ustaw.

W dniu 3.XI.1998 r. Rzecznik przedstawił informacje na temat stanu przestrzegania praw dzieci umieszczonych w tzw. domach małego dziecka, działalności ośrodków adopcyjno-opiekuńczych oraz pogotowi opiekuńczych Ministrowi – Pełnomocnikowi Rządu ds. Rodziny⁶⁷⁹ i poprosił o stanowisko wobec wniosków zawartych w informacjach.

Rzecznik od lat sygnalizuje brak środków na wykonywanie statutowych zadań publicznych placówek dla dzieci (domów dziecka, pogotowi opiekuńczych, ośrodków szkolno-wychowawczych, młodzieżowych ośrodków wychowawczych). W końcu 1998 r. zaczęły napływać do RPO skargi dotyczące opóźnień w przekazywaniu pomocy finansowej dla dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych⁶⁸⁰ i niewystarczającego finansowania całodobowych niepublicznych placówek opiekuńczo-wychowawczych⁶⁸¹.

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

Celem wizyt w placówkach przejściowych o charakterze diagnostycznym dla małoletnich i nieletnich, które rozpoczęte zostały w październiku 1997 r., a zakończone w lutym 1998 r., było zebranie przez Rzecznika szczegółowych informacji dotyczących stanu przestrzegania w nich prawa, które przesłane zostały do właściwych ministrów.

Pierwsze wystąpienie skierowane zostało do Ministra Sprawiedliwości w dniu 22.V.1998 r.⁶⁸² Rzecznik poinformował w nim o wizytach przeprowadzonych w schroniskach dla nieletnich podległych Ministrowi Sprawiedliwości, domach małego dziecka i pogotowiacz opiekuńczych podległych Ministrowi Edukacji Narodowej oraz w policyjnych izbach dziecka na terenie województwa lubelskiego, łódzkiego, gdańskiego i krakowskiego. We wszystkich wizytowanych instytucjach stwierdzono nadmiernie długi pobyt w nich dzieci i nieletnich, przy czym najczęstszym powodem takiego stanu jest przewlekłe postępowanie w sądzie, zarówno rozpoznawcze, jak i wykonawcze.

⁶⁷⁹ RPO/290218/98/XI.

⁶⁸⁰ Np. RPO/291668/98/XI, RPO/292138/98/XI, RPO/294751/98/XI.

⁶⁸¹ RPO/291384/98/XI.

⁶⁸² RPO/277930/98/XI.

Rzecznik zwrócił uwagę, że praktyki przedłużania pobytu nieletniego w schronisku i policyjnej izbie dziecka godzą w prawo do wolności i bezpieczeństwa i naruszają art. 5 Europejskiej Konwencji o Ochronie Podstawowych Praw i Wolności Człowieka.

W informacji o stanie przestrzegania praw wychowanków schronisk dla nieletnich – przekazanej Ministrowi Sprawiedliwości wraz z wnioskami RPO – Rzecznik zwrócił uwagę zwłaszcza na następujące kwestie:

- nieprzestrzeganie ustawowego czasu pobytu w schronisku, co uzasadnia wprowadzenie nowych regulacji w postępowaniu wyjaśniającym i ustalenie właściwej praktyki stosowania art.74 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich⁶⁸³ w postępowaniu wykonawczym;
- brak w statucie katalogów podstawowych praw nieletniego pozbawionego wolności uwzględniających standardy ustalone w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Konwencji o Prawach Dziecka oraz w regułach NZ dotyczących ochrony nieletnich pozbawionych wolności, jak również niedostateczne działania zmierzające do rzeczywistej znajomości tych praw wśród nieletnich, zwłaszcza procedur składania skarg i odwoływania się od decyzji;
- brak znajomości i egzekwowania procedury stosowania środków przymusu bezpośredniego, która wprowadza system gwarancji dla nieletniego, a jednocześnie dokumentuje legalność działań podjętych przez dyrekcję schroniska;
- sędziowie nadzorujący schroniska dla nieletnich zbyt małą wagę przywiązują do przestrzegania praw wychowanków. Brakuje procedury zawiadamiania sędziów rodzinnych o przypadkach nieletnich trafiających do schroniska ze śladami pobicia;
- standard izb przejściowych odbiega znacznie od pozostałych pomieszczeń mieszkalnych schronisk, czego nie uzasadniają przepisy, ani też względy resocjalizacji;
- formy zainteresowania mediów sytuacją nieletnich w schronisku i popełnionymi przez nich czynami mogą prowadzić do naruszenia prawa nieletnich do ochrony prywatności.

W odpowiedzi na wystąpienie, udzielonej 7.VII.1998 r., Minister Sprawiedliwości przedstawił kierunki działań podjęte przez resort dla realizacji wniosków RPO wraz ze sposobami ich realizacji:

⁶⁸³ Dz.U. Nr 35, poz. 228 ze zm. Dalej zwana u.p.n.

- skracanie do koniecznego minimum czasu pobytu nieletnich w schroniskach dla nieletnich i policyjnych izbach dziecka,
- zwiększenie rzeczywistej znajomości praw wśród nieletnich, w tym procedur składania skarg i odwołań od decyzji oraz zobowiązanie dyrektorów zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich do zapewnienia wychowankom warunków dla ochrony ich prywatności w kontaktach z prasą. 10.VII. 1998 r. Minister przekazał „Instrukcję w sprawie zakresu i trybu współdziałania dyrektorów zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich z Departamentem Spraw Rodzinnych i Nieletnich oraz prezesami właściwych sądów wojewódzkich w kierunku wypracowania jednolitego sposobu udzielania informacji przedstawicielom prasy, radia i telewizji”,
- zapewnienie prawidłowego stosowania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11.XII.1996 r. w sprawie szczegółowych warunków stosowania środków przymusu bezpośredniego wobec nieletnich umieszczonych w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich⁶⁸⁴,
- zapewnienie w izbach przejściowych odpowiednich warunków mieszkalnych, zgodnych z normami określonymi w rozporządzeniach Ministra Sprawiedliwości z dnia 19.V.1997 r. dotyczących rodzajów i organizacji zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich⁶⁸⁵.

W dniu 15.VI.1998 r. RPO skierował wystąpienie w sprawie przestrzegania praw nieletnich przebywających w policyjnych izbach dziecka do Komendanta Głównego Policji⁶⁸⁶, przesyłając je do wiadomości Ministrowi Sprawiedliwości. Poinformował w nim, że wizyty w policyjnych izbach dziecka wykazały, iż zdarzają się przypadki, gdy nieletni są zatrzymywani w tych izbach niezgodnie z przepisami ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Ustawodawca przewidział możliwość przedłużenia przez sędziego rodzinnego pobytu nieletniego w izbie, ale pod warunkiem, że nastąpi to na czas przez niego określony, nie dłużej jednak niż do 14 dni (art. 102 § 2 u.p.n.). Zdarza się jednak, że sędziowie wydając postanowienie ustalają z góry, że nieletniego należy umieścić na czas nie dłużej niż 14 dni. Z dokumentacji wizytowanych izb i rozmów z kierownikami wynikało, że pobyt znacznej części nieletnich w izbach wydłuża oczekiwanie na tzw. konwoje

⁶⁸⁴ Dz.U. Nr 154, poz. 746.

⁶⁸⁵ Dz.U. Nr 58, poz. 361 i 362.

⁶⁸⁶ RPO/280097/97/XI.

etapowe, organizowane raz w tygodniu. Niepokój budzi także czas trwania konwojów. Rzecznik podkreślił, że względy organizacyjno-formalne nie mogą usprawiedliwiać przedłużania pobytu w izbach. Podobnie brak konwoju w celu dowiezienia nieletniego na rozprawę nie może być przyczyną przedłużenia pobytu nieletniego w schronisku. Czas zatrzymania i aresztu nieletniego powinien być możliwie jak najkrótszy, przy czym czas i powody zatrzymania muszą być precyzyjnie określone, a każdy, kto został pokrzywdzony przez niezgodne z przepisami zatrzymanie lub aresztowanie ma prawo do odszkodowania (art. 5 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności). Szczególnie wnikliwie należy, zdaniem Rzecznika, rozważyć problem zatrzymywania w policyjnych izbach dziecka nieletnich, którzy nie mają zapewnionej właściwej opieki (art. 102 u.p.n.). Dotyczy to zwłaszcza uciekinierów z domów i placówek podległych resortowi oświaty. W świetle art. 5 ust. 1 lit. d) Europejskiej Konwencji brak opieki nie jest podstawą pozbawienia wolności (zatrzymania). Tacy nieletni powinni być umieszczani w placówkach opiekuńczych resortu oświaty, które są z założenia placówkami otwartymi. Znaczny procent zatrzymywanych nieletnich przebywa w izbach ponad 72 godziny bez poważnych uzasadnień. W postępowaniu przed organami policji, zdaniem RPO, nieletni powinni być doprowadzani bezpośrednio do izby i wyłącznie tam przesłuchiwani. Wywożenie zatrzymanych nieletnich z izb w celu wykonywania czynności procesowych w jednostkach organizacyjnych policji powoduje często niedopełnianie wymogu nadzoru pedagogicznego, a także może prowadzić do szkodliwych kontaktów z przestępcami dorosłymi. Czynności procesowe wykonywane w obecności pracowników merytorycznych izby gwarantowałyby lepsze zabezpieczenie praw nieletnich.

Zastępca Komendanta Głównego Policji w odpowiedzi z dnia 18.IX.1998 r. poinformował, że podejmie działania dla wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, jednakże - jak napisał - tylko Sejm jest władny, poprzez nowelizację ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, uchylić przejściowy przepis art. 102 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, a tym samym zakazać umieszczania nieletnich w policyjnych izbach dziecka z tytułu braku opieki. Adresat zapowiedział poddanie weryfikacji zarządzenia Komendanta Głównego Policji Nr 15/97 w sprawie form i metod działań policji w zakresie zapobiegania i zwalczania demoralizacji i przestępczości nieletnich w części dotyczącej ochrony danych osobowych nieletnich i ich rodzin oraz rozkazu Nr 6/94 Komendanta Głównego Policji w sprawie pełnie-

nia służby przez policjantów w policyjnych izbach dziecka oraz wyposażenia i zabezpieczenia technicznego tych izb.

W dniu 16.VII.1998 r. Rzecznik przekazał Ministrowi Edukacji Narodowej ustalenia, jakich dokonano w czasie wizyt w pogotowiacz opiekuńczych, domach małego dziecka i ośrodkach adopcyjno-wychowawczych⁶⁸⁷. Przesyłając tę samą informację i oparte na niej wystąpienie Ministrowi Sprawiedliwości Rzecznik zwrócił uwagę, że stan przestrzegania praw wychowanków placówek podległych Ministerstwu Edukacji Narodowej uzasadnia wzmożenie przez sędziów rodzinnych działań nadzorczych prowadzonych na podstawie art. 77 u.p.n. oraz zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 26.IV.1983 r. w sprawie zasad i trybu sprawowania przez sędziów rodzinnych nadzoru nad wykonywaniem orzeczeń w sprawach nieletnich⁶⁸⁸, jak również objęcia podobnym nadzorem wykonywania orzeczeń w sprawach małoletnich.

Pilnej uwagi i zmian wymagają, zdaniem Rzecznika, następujące kwestie:

- czas pobytu wychowanków, zarówno w domach małego dziecka, jak i w pogotowiacz opiekuńczych, jest zbyt długi, a w przypadku wychowanków pogotowiacz opiekuńczych przekracza przewidziane regulacje. Nie ma jasnych regulacji tej kwestii względem dzieci umieszczanych w domach małego dziecka, jednak w praktyce niemal regułą jest minimum półroczny pobyt. W pogotowiacz opiekuńczych, z założenia placówkach opieki doraźnej, ponad 1/3 wychowanków przebywa powyżej 3 miesięcy, a bywają wychowankowie, którzy w pogotowiu są ponad rok;
- tylko co piąte dziecko z domów małego dziecka i co trzecie z pogotowiacz opiekuńczego wraca do rodziny naturalnej, choć jest to zadanie domu dziecka i cel pogotowiacz. Połowa dzieci z domów małego dziecka trafia do adopcji. Ta forma dotyczy przede wszystkim dzieci małych. Zaledwie kilka procent dzieci znajduje opiekę rodzin zastępczych, co potwierdza małą aktywność ośrodków adopcyjno-opiekuńczych w poszukiwaniu kandydatów na rodziców zastępczych;
- ośrodki adopcyjno-opiekuńcze nie pełnią wyznaczonej im roli ze względu na brak odpowiedniej bazy materialnej i kadrowej. W części ośrodków nie zajmowano się problematyką rodzin zastępczych, gdyż kuratoria nie przekazywały ich rejestrów. Tym-

⁶⁸⁷ RPO/282334/98/XI.

⁶⁸⁸ Dz.Urz. Min.Spraw. Nr 3, poz. 16

czasem w prawidłowym systemie opieki zorientowanym proro-
dzinnie powinny istnieć placówki-centra informacji i pomocy,
w których zbierano by dane dotyczące dzieci pozbawionych opie-
ki i zaniedbanych i podejmowano by decyzje w sprawie najbar-
dziej efektywnych sposobów pomocy dziecku i rodzinie. Brakuje
skoordynowanej współpracy różnych służb pomagających dziec-
ku i rodzinie;

- w pogotowiach opiekuńczych znaczny procent stanowią dzieci
umieszczone ze względu na opóźnienia w realizowaniu obowiąz-
ku szkolnego, którym wystarczyłaby opieka częściowa: pomoc
w nauce, reedukacja;
- funkcjonowanie przy pogotowiach opiekuńczych izb rotacyjnych
budzi wiele wątpliwości. Pobyt w izbie rotacyjnej jest formą po-
zbawienia wolności. Najczęściej małoletni i nieletni przebywają
w nich w warunkach aresztu. Nie mogą zatem przebywać tam
wychowankowie, których umieszczono w pogotowiu ze względu
na brak opieki. W rzeczywistości w izbach umieszcza się często
wszystkie nowoprzybyłe dzieci i znaczny procent spośród nich
przebywa tam ponad 24 godziny. Ze względu na konieczność
ochrony praw wychowanków, należałoby określić możliwość sto-
sowania środków przymusu wobec wychowanków placówek opie-
kuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych podległych MEN
w szczególnych sytuacjach i na zasadach zgodnych ze standar-
dami międzynarodowymi;
- zdarzało się, że wychowankom pogotowia ograniczano wizyty
w domach rodzinnych, choć sąd nie zakazał kontaktów z rodziną;
- w wizytowanych placówkach wychowankowie nie znali swoich
praw i procedur składania skargi lub odwołania się od decyzji;
- wychowankowie przebywali na ogół w złych warunkach socjalno-
bytowych,
- ciągle aktualny jest postulat usprawnienia procedury umieszcza-
nia dziecka w rodzinopodobnych formach opieki na czas trwa-
nia postępowania, a nie w placówce. Nie są wykorzystywane nie-
które przepisy, które to umożliwiają (np. umieszczenie w rodzinie
zastępczej bez wskazania konkretnej rodziny);
- domy małego dziecka nie są placówkami szybkiej diagnozy i doraź-
nej opieki, gdyż niemal normą jest co najmniej półroczny pobyt;
- praktyka pokazuje, że w domach małego dziecka nadal rozdziel-
ne są rodzeństwa i że nie jest respektowana zasada ciągłości wy-
chowania;

- domy małych dzieci powinny pełnić funkcję środowiskowych placówek pomocy rodzinie, tak, aby były w nich miejsca dla samotnych matek (ojców) potrzebujących doraźnej pomocy;
- brak jest uprawnień samorządu lokalnego, gdy prowadzi on placówki opiekuńczo-wychowawcze, do kierowania dzieci do konkretnych placówek na swym terenie, jak również możliwości współpracy i wymiany ponadlokalnej,
- brak jest placówek specjalistycznych, do których można byłoby kierować wychowanków dorastających, szczególnie agresywnych.

Minister Edukacji Narodowej w odpowiedzi z dnia 16.X.1998 r. zgodził się z większością uwag zawartych w wystąpieniu RPO i powiadomił, że przekazał je wszystkim kuratorom oświaty. W ocenie adresata większość negatywnych uwag i ocen, zwłaszcza odnoszących się do słabych efektów pracy placówek z rodzinami naturalnymi oraz słabych efektów pracy szkół spowodowana jest strukturalnymi wadami całego systemu edukacji, a w tym całego systemu opieki nad dziećmi i młodzieżą (od poradnictwa i profilaktyki do resocjalizacji). Jak stwierdził Minister, wprowadzana reforma systemu edukacji powinna stopniowo, ale skutecznie zmieniać efekty pracy szkół i placówek. Przewiduje się, że stosunkowo najszybsze zmiany (w ciągu 2-3 lat) będą dotyczyć wymienionych rodzajów placówek.

Z kolei Minister Sprawiedliwości w odpowiedzi z 3.VIII.1998 r. napisał, że poleci zapoznanie prezesów sądów wojewódzkich z materiałem przekazanym przez Rzecznika oraz przekaże im sugestię, aby w przypadku przedłużającego się pobytu dziecka w pogotowiu opiekuńczym lub domu małego dziecka sędzia rodzinny kontrolujący placówki ustalał, co jest tego przyczyną. W przypadku stwierdzenia przewlekłości postępowania sądowego powinno być ono objęte nadzorem właściwego prezesa sądu wojewódzkiego. Minister stwierdził, że w świetle otrzymanych informacji funkcjonowanie w pogotowiu opiekuńczych tzw. izb rotacyjnych wzbudzać musi zaniepokojenie i powiadomił, że przygotowujący w Ministerstwie Sprawiedliwości projekt zmiany ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich określa wyczerpująco zakres stosowania dozwolonych środków przymusu także w odniesieniu do nieletnich umieszczonych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Jako środek przymusu przewidziano tam jedynie (w szczególnych sytuacjach) zastosowanie siły fizycznej.

Obecnie realizowany, kolejny cykl wizyt w placówkach dla dzieci i młodzieży, obejmuje zakłady poprawcze podległe Ministerstwu Sprawiedliwości, zakłady leczniczo-wychowawcze i zakłady opiekuńczo-

lecnicze (MZiOS), młodzieżowe ośrodki wychowawcze i (specjalne) ośrodki szkolno-wychowawcze (MEN) oraz domy pomocy społecznej dla dzieci (MPiPS).

Rzecznika w szczególności interesują kwestie: przestrzegania praw wychowanków (warunki bytowe, sanitarne, zapewnienie opieki zdrowotnej, udział w zajęciach rewalidacyjnych, rehabilitacyjnych i in.); legalności umieszczania, przebywania i zwalniania z placówek małoletnich i nieletnich; zgodności decyzji o umieszczeniu z opinią z wcześniejszej diagnozy wychowanka; udzielania wychowankom opuszczającym placówki pomocy zagwarantowanej w odrębnych przepisach; badania degradujących cech instytucji.

Od lipca 1998 r. do końca 1998 r. przeprowadzono wizyty w b. województwie bydgoskim (2 serie), szczecińskim, podkarpackim i świętokrzyskim. Zakończenie i podsumowanie wizyt planowane jest w połowie 1999 r.

C. Działania organów wymiaru sprawiedliwości i policji w sprawach rodzinnych i opiekuńczych, zapobieganie przestępczości nieletnich

a. Sprawy rodzinne i opiekuńcze

Skargi kierowane do Rzecznika w tej grupie spraw sądowych dotyczyły najczęściej (ok. kilkuset spraw rocznie) spraw alimentacyjnych oraz rozwodowych, m.in. łżenia na rodzinę, sprawowania pieczy i władzy rodzicielskiej nad małoletnimi dziećmi, eksmisji współmałżonka. Mniejsza liczba skarg (kilkadziesiąt spraw w skali roku) dotyczyła ustalenia ojcostwa, zaprzeczenia ojcostwa i unieważnienia uznania dziecka. Pozostałe sprawy, rozpatrywane w postępowaniu nieprocesowym (sprawy opiekuńcze), dotyczyły przede wszystkim: ustalenia kontaktów rodziców z dziećmi oraz ich egzekucji, pozbawienia władzy rodzicielskiej, odebrania dziecka przez rodzica uprawnionego do sprawowania bezpośredniej pieczy, sporadycznie – kontaktów dziadków z wnukami oraz postępowań prowadzonych w trybie Konwencji dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę sporządzonej w Hadze dnia 25.X.1980 r. Znacząca część skarg przekazywanych RPO wiązała się z prowadzonym postępowaniem wykonawczym, najczęściej (ok. 30% wszystkich wpływających spraw) z egzekucją alimentów, w postępowaniu nieprocesowym zaś – z przywróceniem władzy rodzicielskiej, egzekucją kontaktów z dzieckiem

przez rodzica, który nie sprawuje bezpośredniej pieczy nad nim, a także prawem rodziców pozbawionych wolności do kontaktów z dziećmi. Kilka spraw dotyczyło naruszania praw dzieci – wychowanków placówek opiekuńczych (stosowanie kar cielesnych, niewypłacanie tzw. wyprawek dla usamodzielnianych wychowanków, dyskryminacja przez zakaz rozmów w języku cygańskim), a także uprawnień rodziców dysponujących ograniczoną władzą rodzicielską do reprezentacji dziecka w placówkach oświatowych.

W części spraw poprzestano na udzielaniu zainteresowanym wyjaśnień, w pozostałych – wystąpiono do sądów o informację o stanie sprawy. W sytuacji, gdy przekazywane w następstwie informacje o sposobie lub terminowości rozstrzygnięcia sprawy budziły wątpliwości, Rzecznik wnosił o objęcie sprawy nadzorem administracyjnym prezesa sądu lub o zorganizowanie sędziom szkoleń, a w przypadkach, gdy zachodziło podejrzenie naruszenia prawa - o przekazanie akt sądowych do analizy.

Nadzwyczajnym środkiem, z którego RPO korzystał po wyczerpaniu innych możliwości, gdy, jego zdaniem, w prowadzonym postępowaniu sądowym doszło do rażącego naruszenia praw i interesów obywatela była (przed wygaśnięciem tego uprawnienia z dniem 1.VII.1998 r.) kasacja, a w postępowaniu nieprocesowym także żądanie wszczęcia postępowania. W 1998 r. Rzecznik wniósł dwie kasacje w sprawach rodzinnych⁶⁸⁹.

Jedyna kasacja w grupie spraw opiekuńczych⁶⁹⁰, w której Rzecznik wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy sądowi rejonowemu do ponownego rozpoznania, dotyczyła odmowy wydania ojcu małoletniego syna zamieszkałemu w USA w trybie Konwencji dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę sporządzoną w Hadze dnia 25.X.1980 r.

Z uwagi na możliwość zmiany prawomocnych orzeczeń w sprawach opiekuńczych korzystanie ze środków przewidzianych w Krio i Kpc (art. 111 § 2, art. 106 oraz art. 109 Krio w zw. z art. 577 Kpc) daje gwarancję szybkiej poprawy sytuacji dziecka. Rzecznik korzysta także z możliwości wszczęcia postępowania opiekuńczego. Aktualnie toczą się dwie takie sprawy: o ustalenie kontaktów ojca z dzieckiem⁶⁹¹ i o zmianę orzeczenia o sposobie wykonywania władzy rodzicielskiej⁶⁹².

⁶⁸⁹ RPO/220594/96/XI z 26.V.1998 r., RPO/230663/96/XI z 26.VI.1998 r.

⁶⁹⁰ RPO/265046/97/XI z 17.VI.1998 r.

⁶⁹¹ RPO/247902/97/XI.

⁶⁹² RPO/227496/97/XI.

W dniu 22.XII.1998 r. Rzecznik zgłosił udział w toczącym się postępowaniu cywilnym w sprawie opiekuńczej⁶⁹³, na prawach przysługujących prokuratorowi. Chodziło o ograniczenie władzy rodzicielskiej matce dziecka. Mimo konfliktu interesów nie został ustanowiony dla małoletniej kurator, nie została ona także wysłuchana przez sąd. Rzecznik uzasadnił zajęte stanowisko m.in. naruszeniem praw małoletniej wynikających z art. 72 ust. 3 Konstytucji RP, art. 12 Konwencji o Prawach Dziecka, a także pozostawieniem bez rozpoznania wniosku dziadków o ustanowienie ich rodziną zastępczą dla małoletniej.

Najlichniesza grupa spraw dotyczyła obowiązku alimentacyjnego. Przeważały skargi dotyczące orzeczeń ustalających wysokość alimentów. Regułą jest zasądzenie alimentów w kwotach pieniężnych, a sposób obliczania wysokości kwot z tytułu należności alimentacyjnych ustalany jest przez sąd w wyroku. Zasada ta nabiera znaczenia w warunkach inflacji i zmniejszania się siły nabywczej pieniądza, bezrobocia, a także w wyniku zmieniających się potrzeb dorastającego dziecka. Sądy kierując się potrzebami dziecka orzekają niekiedy kwoty alimentów znacznie odbiegające od możliwości zarobkowych rodziców. Liczne przykłady skarg kierowanych do RPO przemawiają na rzecz przeniesienia w takich wypadkach ciężaru dofinansowywania dzieci na pomoc społeczną z uwagi na faktyczny koszt nieskutecznej egzekucji zasądzonych alimentów. Rośnie on w związku z zupełnie niekiedy bezcelową i drogą egzekucją komorniczą, udziałem funduszu alimentacyjnego, a w części spraw także kosztami utrzymania skazanego.

Należy także rozważyć problem właściwego instruowania stron o formach płacenia alimentów, skutkach ich niepłacenia oraz funkcjonowaniu funduszu alimentacyjnego. Uzyskanie w sądach podstawowej wiedzy o zasadach ustalania przez sądy obowiązku alimentacyjnego i egzekwowania alimentów umożliwiłoby w wielu przypadkach zainteresowanym uniknięcie bezzasadnych żądań. Pisma nadesłane w ostatnim okresie do RPO świadczą o tym, iż zobowiązani i uprawnieni do alimentacji nie są dostatecznie poinformowani m.in. o tym, że: świadczenia z funduszu alimentacyjnego są świadczeniami zwrotnymi; do ich zwrotu zobowiązany jest dłużnik i kwoty wypłacone z funduszu będą następnie od niego odzyskiwane (często zainteresowani uważają, że jest to pomoc lub zasiłek dla żony i dziecka, nie zdając sobie sprawy, że są obowiązani do spłacenia tych sum); istnieje możliwość zabezpieczenia powództwa w sprawach o uchylenie obowiązku alimenta-

⁶⁹³ RPO/239262/97/XI.

cyjnego poprzez zawieszenie postępowania egzekucyjnego; dochodzić świadczeń alimentacyjnych można także w tzw. trybie bezegzekucyjnym, co pozwoliłoby uniknąć niejednokrotnie wysokich kosztów egzekucyjnych; pozbawienie i ograniczenie władzy rodzicielskiej nie zmienia sytuacji dziecka w zakresie prawa do alimentacji.

b. Działalność sekt

W związku z informacjami o naruszeniach prawa związanych z działalnością sekt (zwłaszcza o przestępstwach przeciwko rodzinie, opiece i młodzieży) Rzecznik w dniu 8.VI.1998 r. zwrócił się do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o przekazanie kolejnej informacji obrazującej aktualną sytuację w kraju w tym względzie⁶⁹⁴ (wcześniejsza odpowiedź, opracowana na podstawie materiałów z komend wojewódzkich policji, przekazana została w dniu 23.II.1995 r. w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika z 7.XI.1994 r.).

Sprawą, podjętą przez RPO w listopadzie 1996 r., która ciągle nie jest zakończona ze względu na konieczność ponawiania badania sytuacji dość dużej grupy rozproszonych obecnie po kraju dzieci, jest sprawa dzieci członków zboru „Niebo”⁶⁹⁵. W sprawie tej, w korespondencji z właściwymi sądami, prokuraturami i Wojewodą Lubelskim, Rzecznik postulował zbadanie sytuacji dzieci członków sekty i podjęcie określonych prawem działań. Działania w sprawie ustalenia sytuacji dzieci z sekty „Niebo” są nadal prowadzone.

D. Ochrona pracy młodocianych

W wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 16.IV.1998 r. w sprawie interpretacji przepisu art. 191 § 4 Kodeksu pracy dotyczącego zatrudniania młodocianych przy lekkich pracach sezonowych i dorywczych⁶⁹⁶. Rzecznik wskazał, iż w centralnych organach administracji nie ma jednolitego stanowiska co do dalszego obowiązywania przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28.VII.1959 r. w sprawie zatrudniania młodocianych przy lekkich pracach sezonowych i dorywczych. Konstytucja RP w art. 65 pkt 3 wprowadza granicę 16 lat dla stałego zatrudniania dzieci. Konieczność wprowadzenia ustalonej w Konstytucji granicy wiekowej młodocianości powoduje zatem potrzebę nowego określenia w przepisach wydanych na podsta-

⁶⁹⁴ RPO/166687/94/XI.

⁶⁹⁵ RPO/229886/96/XI.

⁶⁹⁶ RPO/228177/96/XI – zob. szerzej poprzednia Informacja RPO, str. 59–61.

wie art. 191 § 4 Kp wykazu prac dozwolonych małoletnim. Z przekazywanych do Rzecznika skarg wynika, że mimo zapewnienia bardzo wysokich standardów ochrony w pewnym zakresie (przykładowo – wykaz prac wzbronionych młodocianym, czy zakaz pracy nocnej), obecne regulacje nie tworzą pełnego i czytelnego systemu.

Minister Pracy i Polityki Socjalnej w pismach z dnia 7.IV.1998 r. i 19.V.1998 r. przedstawił stanowisko, iż do czasu określenia przez właściwych ministrów wykazów lekkich prac sezonowych i dorywczych, w wykonaniu upoważnienia z art. 191 § 4 Kp, można korzystać z takiego wykazu zamieszczonego w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28.VII.1959 r. w sprawie zatrudniania młodocianych przy lekkich pracach sezonowych i dorywczych. Minister uznał też, że szczegółowe prognozowanie rodzaju i zakresu zmian w przepisach o zatrudnieniu pracowników młodocianych stanie się realne dopiero wówczas, gdy w omawianym obszarze zostaną rozstrzygnięte kwestie zgodności z prawem Unii Europejskiej.

Problem lokalnych akcji (typu „Małolat”) omówiony został w rozdziale dotyczącym ochrony praw obywatelskich w stosunkach z administracją lokalną.⁶⁹⁷

⁶⁹⁷ Zob. rozdział 15 pkt K. niniejszej Informacji.

18. Ochrona praw osób niepełnosprawnych

A. Możliwość wyboru i dopłaty do lepszego sprzętu ortopedycznego

Również w 1998 r. do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane były liczne skargi dotyczące zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze, a zwłaszcza w wózki inwalidzkie i aparaty słuchowe. Nadal istnieje konieczność długiego, niekiedy nawet kilkuletniego, oczekiwania na przydzielenie takiego przedmiotu lub środka. Istotnym problemem jest również niedostateczna – w stosunku do oczekiwań – jakość przydzielanych przedmiotów i środków. Wojewódzkie przychodnie rehabilitacyjne przyznające osobom uprawnionym wózki inwalidzkie z zasady dysponują modelami o niskich cenach i niskiej jakości. Wielu niepełnosprawnych oczekuje zaś przyznania im wózków o ponadstandardowej jakości, a w konsekwencji i wyższej cenie. Niektórzy z niepełnosprawnych są gotowi kupić potrzebny im przedmiot ortopedyczny lub środek pomocniczy, oczekując ze strony państwa jedynie ograniczonego wsparcia finansowego. Obowiązujące w 1998 r., rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 2.VII.1974 r. w sprawie zaopatrywania ludności w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze⁶⁹⁸ uniemożliwiało takie postępowanie. Osoba niepełnosprawna mogła otrzymać ręczny wózek inwalidzki bezpłatnie co 5 lat. Zasadą była niedopuszczalność zwrotu wydatków poniesionych przez osobę uprawnioną w razie nabycia przedmiotu ortopedycznego na własny koszt. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich system zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze stworzony w warunkach systemu gospodarki nakazowo-rozdzielczej wymaga dostosowania do wymogów gospodarki rynkowej. Brak takiego dostosowania negatywnie rzutuje na możliwość realizacji przez osoby niepełnosprawne przysługujących im wolności i praw obywatelskich.

⁶⁹⁸ Dz.U. Nr 26, poz. 154 ze zm.

W odpowiedzi na wystąpienie RPO w tej sprawie Minister Zdrowia i Opieki Społecznej napisał⁶⁹⁹, że w projekcie aktu wykonawczego do ustawy o ubezpieczeniach zdrowotnych – rozporządzeniu Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie wykazu przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych oraz wysokości udziału ubezpieczonych w cenie ich nabycia⁷⁰⁰ – zawarto przepisy, na mocy których osoby niepełnosprawne będą mogły partycypować w kosztach nabycia przedmiotów ortopedycznych droższych od określonego przez kasy chorych limitu cen.

B. Warunki pracy osób niepełnosprawnych

Rzecznik otrzymał list od pracowników jednego z zakładów pracy chronionej w Łodzi, w którym opisali oni dramatyczną sytuację osób niepełnosprawnych wykonujących pracę w tym zakładzie: złe warunki pracy, poniżające traktowanie pracowników przez pracodawcę, niegospodarność i marnotrawienie środków finansowych przekazanych zakładowi przez PFRON⁷⁰¹. Rzecznik wystąpił do Okręgowego Inspektoratu Pracy w Łodzi z prośbą o podjęcie działań kontrolnych i wszechstronne wyjaśnienie zarzutów wobec pracodawcy oraz do Prezesa Zarządu PFRON w Warszawie przedstawiając krytyczne uwagi korespondentów dotyczące niewłaściwego wykorzystywania przez współwłaścicieli spółki dotacji i pożyczek ze środków finansowych Funduszu. Okręgowy Inspektor w Łodzi w wyniku przeprowadzonych kontroli potwierdził zasadność zarzutów podniesionych w pismach pracowników skierowanych do Rzecznika. M.in. stwierdzono niewypłacanie pracownikom spółki należnych wynagrodzeń, brak regulaminu wynagradzania, nieprzelewanie środków finansowych na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, bardzo zły stan techniczny i niedoogrzanie pomieszczeń, ogólny nieporządek i używanie sprzętów nadmiernie zużytych. Inspektorzy pracy wydali decyzje zmierzające do doprowadzenia sytuacji w zakładzie do stanu zgodnego z przepisami prawa pracy i bhp. Jednakże ze względu na ogrom zaniechań i zgło-

⁶⁹⁹ Pismo z dnia 14.VIII.1998 r.

⁷⁰⁰ Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 6.XI.1998 r. w sprawie szczegółowego wykazu przedmiotów ortopedycznych, środków pomocniczych i leczniczych środków technicznych oraz wysokości udziału własnego ubezpieczonego w ocenie ich nabycia – Dz.U. Nr 140, poz. 912, wydane na podstawie art. 47 ust. 4 ustawy z dnia 6.II.1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym – Dz.U. Nr 28, poz. 153 ze zm.

⁷⁰¹ RPO/291871/98/VIII.

szone przez pracodawcę braki finansowe – realizacja poleceń PIP wydaje się wątpliwa. W konsekwencji może dojść do wstrzymania pracy w zakładzie i pozbawienia pracy 392 pracowników w tym 167 niepełnosprawnych. Prezes Zarządu PFRON poinformował, że Fundusz czasowo odstępuje od dochodzenia swojej należności pieniężnej w drodze egzekucji komorniczej. Wiązałoby się to bowiem z faktyczną likwidacją zakładu. Zarówno Prezes Zarządu PFRON jak i Okręgowy Inspektor Pracy w Łodzi zapewnili Rzecznika, że sytuacja spółki i jej pracowników będą w dalszym ciągu pozostawały w sferze ich służbowych zainteresowań i działań.

C. Dostęp do usług telekomunikacyjnych

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 powszechnym⁷⁰² 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 lub ulg⁷⁰³.

Minister Łączności napotyka na duże trudności w konsultacjach ze środowiskami osób niepełnosprawnych, które dążą do przyznania udogodnień i ulg w bardzo szerokim zakresie, praktycznie biorąc dla wszystkich kręgów osób niepełnosprawnych. Przyznanie zaś w takim zakresie ulg byłoby nadmiernym obciążeniem finansowym operatorów świadczących powszechnie usługi telekomunikacyjne. Dodatkowo sytuację komplikuje dokonana zmiana z dnia 1.IX.1997 r. stanu prawnego dotyczącego orzekania o inwalidztwie, oddzielająca system orzecznictwa dla potrzeb ubezpieczenia społecznego od systemu orzecznictwa o niepełnosprawności. Efektem rozdzielenia jest to, że ZUS prowadzi orzecznictwo dla celów rentowych, a do orzekania o stopniu niepełnosprawności dla celów pozarentowych powołane zostały wojewódzkie zespoły ds. orzekania o stopniu niepełnosprawności działające przy wojewódzkich urzędach pracy. W wydawanych przez zespoły orzeczeniach określany jest tylko stopień niepełnosprawności. Nie zawierają one stwierdzeń, na podstawie których moż-

⁷⁰² Dz.U. Nr 127, poz. 598.

⁷⁰³ Zob. poprzednia Informacja RPO, str. 289-290.

na byłoby stwierdzić konieczność korzystania przez osobę niepełnosprawną z określonego urządzenia końcowego w telekomunikacji np. tekstofonu lub wideofonu. Z tych względów zmiana rozporządzenia ma polegać m.in. na rezygnacji z powiązania prawa do udogodnień lub ulg, o których mowa w rozporządzeniu, z rodzajem inwalidztwa, a w tym m.in. na przyznaniu takich udogodnień inwalidom ruchu.

Nowelizacja rozporządzenia nie została opublikowana w Dzienniku Ustaw do końca 1998 r. pomimo zapewnienia Ministra o jej opublikowaniu we wrześniu 1998 r.

D. Samochody dla inwalidów

W związku z nadal napływającymi skargami, RPO wystąpił do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych⁷⁰⁴ w sprawie potrzeby pomocy ze strony państwa w zakupie samochodu lub wózka inwalidzkiego dla osób niepełnosprawnych z wadami narządów ruchu⁷⁰⁵. Pełnomocnik poinformował RPO⁷⁰⁶, 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 potrzeb wynikających z niepełnosprawności. Nie jest jeszcze określony termin wprowadzenia programu do realizacji.

E. Konsultacje z organizacjami osób niepełnosprawnych

RPO wystąpił do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej – Pełnomocnika ds. Osób Niepełnosprawnych w sprawie konsultowania z organizacjami osób niepełnosprawnych spraw dotyczących tego środowiska, a nie mieszczących się w zakresie konsultowania aktów prawnych⁷⁰⁷. W związku z przekazaniem Sejmowi przez Radę Ministrów „Informacji o działaniach na rzecz realizacji postanowień Karty Osób Niepełnosprawnych” Rzecznik zwrócił uwagę, że Karta mówi w § 1 pkt 9 o prawie osób niepełnosprawnych do posiadania samorządnej reprezentacji swego środowiska i do konsultowa-

⁷⁰⁴ RPO/249282/97/1 z 19.XII.1997 r.

⁷⁰⁵ Zob. wcześniejsze działania Rzecznika – poprzednia Informacja RPO, str. 210–211.

⁷⁰⁶ Pismo z dnia 20.III.1998 r.

⁷⁰⁷ RPO/281390/98/1 z dnia 12.XI.1998 r.

nia z nim wszelkich projektów aktów prawnych, dotyczących osób niepełnosprawnych. Karta nie formułuje natomiast prawa tej grupy do konsultowania z nią działań nie polegających na tworzeniu norm prawa.

Polska jest zobowiązana do składania cyklicznych sprawozdań z realizacji zobowiązań prawnomiędzynarodowych, dotyczących również osób niepełnosprawnych. Pojawia się wówczas oczekiwanie ze strony właściwych organizacji międzynarodowych oceniających sprawozdania, że przedstawione materiały będą konsultowane przez władze krajowe z organizacjami działającymi na rzecz niepełnosprawnych.

Działalność organizacji społecznych, w tym związków zawodowych i organizacji pracodawców, nie jest poddana nadzorowi Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznik nie może zatem wystąpić do władz tych organizacji z postulatami dotyczącymi zapewnienia odpowiedniego udziału osób niepełnosprawnych i ich zrzeczeń w pracach tych organizacji. Sprawa ta może natomiast być przedmiotem obrad Krajowej Rady Konsultacyjnej do Spraw Osób Niepełnosprawnych. Rada ta jest forum współdziałania organów administracji rządowej, samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych na rzecz osób niepełnosprawnych. Można mieć zatem nadzieję, że sformułowane przez nią wnioski i rekomendacje przyczynią się do zwiększenia udziału osób niepełnosprawnych w życiu publicznym.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej – Pełnomocnik ds. Osób Niepełnosprawnych w piśmie z dnia 7.XII.1998 r. zapewnił, że podziela stanowisko RPO w tej kwestii i że będzie dążył do konsultowania z Krajową Radą Konsultacyjną do Spraw Osób Niepełnosprawnych wszystkich spraw istotnych dla środowiska osób niepełnosprawnych.

Kwestia ulg podatkowych dla osób niepełnosprawnych w postaci zwrotu kosztów paliwa omówiona została w rozdziale 11. pkt A. b i D. c., natomiast problem dostępu do przedmiotów ortopedycznych i innych środków medycznych – w rozdziale dotyczącym realizacji prawa do ochrony zdrowia (rozdział 8 pkt C.).

Problem zapewnienia realizacji czynnego prawa wyborczego osobom niepełnosprawnym omówiony został w rozdziale dotyczącym praw wyborczych.

19. Ochrona praw żołnierzy zawodowej i zasadniczej służby wojskowej

A. Stosunki służbowe

a. Zwolnienia ze służby żołnierzy zawodowych

Wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Obrony Narodowej z dnia 14.V.1998 r. i Wicepremiera – Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21.VII.1998 r.⁷⁰⁸ dotyczyły odmowy przyznawania oficerom WP prawa do skorzystania z pomocy rekonesyjnej przewidzianej w art. 88a ustawy z dnia 30.VI.1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych⁷⁰⁹ i wskazywały na potrzebę wydania aktów prawnych umożliwiających żołnierzom zwolnionym z jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji korzystanie z uprawnień do tej pomocy.

Z odpowiedzi Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Obrony Narodowej wynikało, że między tymi organami istnieje spór kompetencyjny w zakresie przyznawania prawa do tej pomocy. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji uważał, że odpowiedzialność resortu za sprawy podległych sobie żołnierzy zawodowych kończy się w momencie ich zwolnienia ze służby, natomiast Minister Obrony Narodowej - że obowiązki wynikające z ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych w odniesieniu do żołnierzy podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji należą do kompetencji tego ostatniego Ministra.

W konsekwencji Rzecznik wystąpił w dniu 24.VIII.1998 r. do Premiera z wnioskiem o rozstrzygnięcie w trybie art. 5 pkt. 7 ustawy z dnia 8.VIII.1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działań ministrów⁷¹⁰ powyższego sporu kompetencyjnego

⁷⁰⁸ RPO/272124/98/IX.

⁷⁰⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 1997 r. Nr 10, poz. 55 ze zm.

⁷¹⁰ Dz.U. Nr 106, poz. 492 ze zm.

między ministrami. W wyniku tego wystąpienia w dniu 26.XI.1998 r. Prezes Rady Ministrów uznał, że w sprawach udzielania pomocy żołnierzom zawodowym zwolnionym z jednostek podporządkowanych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie rekonwersji, doradztwa zawodowego, przyuczania do zawodu lub przekwalifikowania, praktyk zawodowych oraz pośrednictwa pracy właściwym organem jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

b. Zwolnienia żołnierzy zawodowych w związku z brakiem kwalifikacji

Rzecznik zasygnalizował Ministerstwu Obrony Narodowej problem obaw żołnierzy zawodowych wynikających z 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 wojskowym⁷¹¹ poprzez wprowadzenie przepisu (art. 75 ust. 1 pkt 8a) nakazującego zwalnianie żołnierza zawodowego ze służby wojskowej wskutek braku kwalifikacji niezbędnych do wyznaczenia go na stanowisko służbowe w korpusie kadry, do którego żołnierz ten jest zaliczony. Obawy żołnierzy dotyczyły głównie⁷¹²:

- czy wyznaczonych i wykonujących obowiązki na określonych stanowiskach żołnierzy będzie się ponownie wyznaczać,
- czy żołnierze awansowani i wyznaczeni na stanowiska w drodze wyróżnienia będą zwalniani i uznani jako nie posiadający kwalifikacji,
- czy zwolnieni będą również ci żołnierze, którzy zostali powołani do zawodowej służby bez kwalifikacji,
- czy zwolnieni zostaną żołnierze, którym nie umożliwiono uzyskania, bądź podwyższenia kwalifikacji.

W uzyskanym stanowisku resortu obrony narodowej wyjaśniono, że obowiązek posiadania odpowiednich kwalifikacji na poszczególne stanowiska służbowe został wprowadzony w wyniku nowelizacji ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych już w listopadzie 1995 r.⁷¹³ i był znany wszystkim żołnierzom zawodowym. Żołnierze ci mieli prawie dwa lata na uzupełnienie wykształcenia. Ustawodawca wprowadzając ten przepis nie określił zasady postępowania z kadrami, która pełniła już służbę przed jego wejściem w życie, ale nie spełniła wymogów stawianych w danym korpusie. Oznacza to, że wspomniane kryteria kwa-

⁷¹¹ Dz.U. Nr 107, poz. 688.

⁷¹² M. in.RPO/271007/98/IX.

⁷¹³ Dz.U. z 1996 r., Nr 7, poz. 44.

lifikacyjne dotyczą wszystkich żołnierzy bez względu na datę powołania do służby zawodowej. Podjęto wobec tego w resorcie działania organizacyjne zmierzające do stworzenia możliwości uzupełnienia wymaganego wykształcenia. Opracowano „Założenia organizacyjno – programowe kształcenia uzupełniającego chorążych i podoficerów zawodowych służby stałej oraz służby kontraktowej, powołanych do służby stałej” oraz „Program kształcenia uzupełniającego”. Ponadto opracowano wykazy imienne kadry nie spełniającej wymogów kwalifikacyjnych na zajmowanych stanowiskach. Stworzono więc wszystkim zainteresowanym warunki podniesienia kwalifikacji. Znacznie trudniejszy problem do rozwiązania dotyczył kadry oficerskiej, gdyż nie można w krótkim czasie i siłami resortu uzupełnić wykształcenia na poziomie studiów wyższych. Uwzględniając zatem stan prawny nie przewiduje się ponownego powoływania żołnierzy na stanowiska, na których zobligowani byli do posiadania odpowiedniego wykształcenia. Nie przewiduje się również wyjątków w stosowaniu tego przepisu bez względu na okoliczności, w jakich doszło do wyznaczenia żołnierza na stanowisko, czy też przyczyn, dla których żołnierz nie uzyskał wymaganego wykształcenia. Takie rozwiązania, zdaniem resortu obrony narodowej, podyktowane są koniecznością zmian kadrowych w wojsku w związku z wydanymi przez Radę Ministrów „Założeniami rządowego programu modernizacji Sił Zbrojnych RP w latach 1998 – 2012”, które zakładają nową strukturę kadry zawodowej i spowodują ograniczenie liczby stanowisk szczególnie dla oficerów starszych.

Jednocześnie zapewniono Rzecznika że obecnie, gdy zaistniała konieczność zwalniania żołnierzy ze służby, wszystkie aspekty tej sprawy są im wyjaśniane w rozmowach indywidualnych.

c. Zwolnienia żołnierzy zawodowych w okresie służby obowiązkowej

Zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30.VI.1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych absolwent szkoły wojskowej powołany do służby stałej pełni służbę obowiązkową: oficer – przez 12 lat, chorąży – przez 8 lat, zaś podoficer – przez 7 lat. Na podstawie art. 80 tej ustawy żołnierz zwolniony z zawodowej służby wojskowej w okresie pełnienia służby obowiązkowej, z powodu wypowiedzenia przez niego stosunku służbowego jest obowiązany zwrócić równowartość kosztów zakwaterowania, wyżywienia i umundurowania za okres studiów lub nauki. Zgodnie z § 136 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 19.XII.1996 r. istnieje możliwość zwolnienia z obo-

wiązku zwrotu wskazanych kosztów w szczególnie uzasadnionych, nie zawinionych przez żołnierza przypadkach losowych, z uwagi na bardzo trudną sytuację rodzinną żołnierza lub gdy zwolnienie z wojska następuje w związku z przejściem do administracji państwowej lub innej służby. Z nadsyłanej korespondencji wynika, że Minister Obrony Narodowej rzadko korzysta z uprawnienia do zwolnienia żołnierza z obowiązku zwrotu kosztów, co w konsekwencji prowadzi do przymusowego pozostania żołnierza w służbie. Żołnierze, głównie oficerowie, podnoszą, iż z uwagi na osiągnięte wynagrodzenia oraz warunki pełnienia służby, jak również ich zdaniem niewywiązywanie się pracodawcy z postanowienia zawartego w art. 2 ust. 2 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, w myśl którego Państwo zapewnia żołnierzowi warunki umożliwiające pełne oddanie służbie Narodowi i Ojczyźnie oraz zapewnia godziwe życie, rekompensując odpowiednio trud i wyrzeczenia związane z pełnieniem zawodowej służby wojskowej, zmuszeni są zaś szukać pracy poza strukturami wojskowymi. Problem ten jest przedmiotem zainteresowania Rzecznika.

B. Warunki służby wojskowej

a. Warunki bytowe żołnierzy zasadniczej służby wojskowej

W dalszym ciągu istotne zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich budzą warunki socjalno - bytowe, w jakich pełnią służbę żołnierze zasadniczej służby wojskowej. W szczególności dotyczy to zaopatrzenia w artykuły mundurowe oraz w środki czystości osobistej i środki chemiczne konieczne do utrzymania czystości w miejscach zakwaterowania. Często żołnierze służby zasadniczej umundurowani są w stare, znoszone mundury i zużyte obuwie. W dalszym ciągu utrzymywane są normy, które obligują dowódców do udostępnienia jedynie raz w tygodniu żołnierzom możliwości kąpieli i wymiany bielizny osobistej. W wielu jednostkach nie ma warunków, by żołnierze mogli samodzielnie wyprać i wysuszyć bieliznę. Nie rozwiązano również problemu zaopatrzenia jednostek wojskowych w środki chemiczne pozwalające na utrzymywanie czystości, w szczególności w pomieszczeniach przeznaczonych do utrzymania higieny.

Odnotować należy polepszającą się nieco sytuację w zakresie wyżywienia żołnierzy, jakości i różnorodności podawanych posiłków oraz zwiększającą się dbałości o miejsca ich przygotowywania i spożywania.

Usprawniono mechanizmy kontroli prawidłowości sporządzania i wydawania posiłków, zwiększono zadania kadry w tej kwestii, a w coraz większej liczbie jednostek wojskowych poszukuje się dróg zwiększenia efektywności posiadanych na ten cel środków finansowych.

W bezpośrednich rozmowach z żołnierzami służby zasadniczej i w nadchodzącej do RPO korespondencji odnotowuje się również spadek skarg na działalność wojskowych służb medycznych. Podejmowane działania organizacyjno – medyczne (profilaktyka) wobec nowowcielonych żołnierzy, diagnozowanie ich stanu zdrowia pozwalające na eliminowanie ze służby osób, których stan zdrowia nie odpowiada wymogom służby oraz szybkie stawianie tych żołnierzy do oceny przez wojskowe komisje lekarskie, a w efekcie zwalnianie ich w tak zwanej „krótkiej drodze” ze służby (lub jej odraczenie) powoduje zmniejszanie niebezpieczeństwa pogorszenia się stanu zdrowia żołnierzy w związku z szczególnymi warunkami służby. Badania te są w ocenie wojskowych służb medycznych konieczne z uwagi na nie zawsze trafne oceny przydatności do pełnienia służby poborowych, dokonane przez komisje lekarskie (poborowe). Po dokonaniu badań po wcieleniu przez lekarzy wojskowych i po ocenie zdrowia przez wojskowe komisje lekarskie – w „krótkiej drodze” zwalnia się nawet do 10% wcielonych żołnierzy.

Na stałym (40 do 50 skarg rocznie) poziomie, utrzymuje się liczba spraw dotyczących odmów uznania przez wojskowe komisje lekarskie związku schorzenia żołnierza ze służbą wojskową i odmów przyznania odszkodowań w związku z wcześniejszym zwolnieniem żołnierza ze służby na podstawie orzeczenia komisji lekarskiej. Uznanie żołnierza zasadniczej służby wojskowej przez wojskową komisję lekarską za niezdolnego do pełnienia tej służby z uwagi na stwierdzenie u niego choroby powoduje roszczenie odszkodowawcze motywowane faktem ujawnienia się choroby podczas służby. W skargach tych najczęściej podnosi się argument nieujawnienia schorzenia przez komisję lekarską działającą w czasie poboru. Osoby te dążą do uzyskania uprawnień inwalidy wojskowego⁷¹⁴.

⁷¹⁴ Np. RPO/292874/98/IX, RPO/292525/98/IX.

b. Problem subkultury wojskowej i obciążenie służbą

Tematyka ta stanowi ok. 10 % korespondencji dotyczącej żołnierzy służby zasadniczej. Odnotowywany jest jednak niewielki spadek wpływu tych spraw w stosunku do ubiegłych lat. Podnoszony problem tzw. „fali” w korespondencji i podczas wizyt pracowników RPO w jednostkach wojskowych wydaje się potwierdzać tendencję do zmniejszenia intensywności i zakresu jej występowania. Rzadziej żołnierze sygnalizują fakty mogące zagrozić ich życiu lub zdrowiu. Ograniczenie występowania tego zjawiska w drastycznej postaci spowodowane jest – w ocenie samych żołnierzy służby zasadniczej – większą kontrolą zachowań w czasie wolnym i wieczornym – nocnym przez kadre zawodową. Pozytywne efekty przynosi praca wyspecjalizowanych komórek wojskowych badających ten problem i podejmujących działania zmierzające do jego ograniczenia. „Fala” jednak ciągle istnieje, prowadząc do naruszania praw żołnierzy młodszych stażem.

Wysoka intensywność w wykonywaniu prostych zadań służbowych, duża liczba pełnionych służb i wart oraz złe warunki socjalno – bytowe powodują z jednej strony przemęczenie, zaś z drugiej – wzmagającą się agresywność. Z uwagi na brak pełnych składów w wielu jednostkach, zadania wykonywane są przez żołnierzy w zwiększonym zakresie, co wpływa bezpośrednio na zwiększenie liczby naruszeń regulaminów i zwiększoną represyjność w stosunku do żołnierzy.

c. Działalność komisji poborowych i realizacja prawa do służby zastępczej

Spadła ilość skarg dotyczących naruszeń praw obywatelskich przy wcielaniu do służby (15 spraw). Stosunkowo najwięcej skarg, zarówno wpływających do Rzecznika drogą korespondencyjną jak i zgłaszanych w czasie bezpośrednich rozmów, dotyczyło działalności komisji lekarskich, ustalania przydatności do służby zastępczej oraz oceny dokumentacji medycznej świadczącej o stanie zdrowia poborowego.

W dalszym ciągu żołnierze podnoszą problem, sygnalizowany wcześniej przez Rzecznika, braku zainteresowania członków komisji zdobytymi przez poborowego specjalnymi kwalifikacjami. Rodzi to poczucie braku indywidualizacji decyzji dotyczących kierowania do konkretnych rodzajów wojsk i powoduje przekonanie, iż w procesie ich podejmowania brak jest troski o dobro samego żołnierza i służby, jaką ma pełnić.

W 1998 r. odnotowano mniejszą liczbę skarg dotyczących nieprawidłowości w przyznawaniu i odmów przyznania prawa do spełnienia

powszechnego obowiązku obrony RP w ramach służby zastępczej. Z przeprowadzonych ustaleń wynika, iż spada także liczba składanych wniosków o przyznanie prawa do tej służby. Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają jednak wnioski podnoszące problem dowolności w przyznawaniu tego rodzaju służby. W listopadzie 1998 r. wpłynęło pismo skierowane do RPO przez Amnesty International w którym organizacja ta apeluje do władz Polski o podjęcie kroków prowadzących do:

- uznania za osobę odmawiającą pełnienia służby wojskowej ze względu na sprzeciw sumienia każdej osoby podlegającej poborowi do armii, która odmawia odbycia zarówno służby wojskowej, jak i jakiegokolwiek bezpośredniego lub pośredniego udziału w wojnach czy konfliktach zbrojnych ze względu na sprzeciw sumienia bądź inne przekonania, które wynikać mogą z religijnych, etycznych, moralnych, humanitarnych, filozoficznych, politycznych albo podobnych motywów. Prawo jednostki do odmowy noszenia broni, uczestnictwa w wojnach czy konfliktach zbrojnych winno być zagwarantowane bez względu na sposób motywowania sprzeciwu;
- umożliwienia ubiegania się o zastępczą służbę wojskową również w trakcie pełnienia służby wojskowej, a nie jak to ma obecnie miejsce – tylko do dnia doręczenia poborowemu karty powołania do jej odbycia;
- zagwarantowania, poprzez odpowiednie rozwiązania prawne, aby osoba, którą zwolniono z obowiązku służby wojskowej ze względu na jej sprzeciw sumienia, była również zwolniona z tego obowiązku w razie mobilizacji lub konfliktu zbrojnego;
- ułatwienia obywatelom dostępu do informacji zarówno o prawie do odmowy pełnienia służby wojskowej, jak i procedurze ubiegania się o służbę zastępczą.

Rzecznik w dniu 11.XII.1998 r. wystąpił do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie⁷¹⁵.

Znacznie krytyczniej należy ocenić system praktycznej realizacji tego obowiązku. Poborowi, którym przyznano prawo do służby zastępczej, często oczekują na skierowanie do tej służby nawet kilka lat. Rodzi to negatywne skutki dla oczekujących, bowiem w wielu zakładach pracodawca wymaga od kandydata na pracownika uregulowanego stosunku do służby wojskowej.

⁷¹⁵ RPO/286371/98/IX.

Krytycznie oceniany jest również system udzielania odroczeń i zwolnień z obowiązku odbycia zasadniczej służby wojskowej. Jak wynika z nadchodzącej korespondencji oraz opinii żołnierzy wypowiedzianych podczas prowadzonych z nimi rozmów przez pracowników Biura RPO i pracowników wojskowej administracji terenowej, część poborowych skutecznie uchyla się od służby wykorzystując różne prawne możliwości, co prowadzi do poczucia braku równości.

Nie zmienia się wadliwa sytuacja w zakresie realizacji przez komisje poborowe tzw. „rejonizacji wcielenia”, w szczególności w odniesieniu do kierowania poborowych do jednostek o wyższym stopniu wymagań dotyczących wykształcenia. Mimo wielokrotnych wystąpień Rzecznika – do np. marynarki wojennej kierowani są poborowi z województw centralnych i południowych. Taka sytuacja prowadzi do przyjmowania w szeregi żołnierzy poborowych niezadowolonych, traktujących służbę w armii jako nieakceptowany obowiązek.

d. Warunki służby żołnierzy zasadniczej nadterminowej służby wojskowej w jednostkach podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W wystąpieniu skierowanym do RPO⁷¹⁶ podniesiono problem dotyczący wyżywienia żołnierzy nadterminowej służby wojskowej w NJW MSWiA.

Unormowania dotyczące żywienia żołnierzy nadterminowych w jednostkach podporządkowanych Ministrowi Obrony Narodowej i Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji odmiennie regulują zasady przyznawania prawa do otrzymania bezpłatnego wyżywienia dla tej grupy żołnierzy. Podniesiono również problem złych warunków społecznych tej grupy żołnierzy i niskich ich poborów.

Rzecznik podjął sprawę i prowadzi aktualnie działania zmierzające do zbadania sprawy i zebrania materiału umożliwiającego interwencję.

e. Powoływanie na ćwiczenia wojskowe

W dalszym ciągu nie jest właściwie uregulowany problem powoływania na ćwiczenia wojskowe żołnierzy rezerwy. W związku z koniecznością opuszczenia miejsca pracy płace potrącane przez pracodawcę stoją często w rażącej dysproporcji z wypłacanymi przez wojsko kwotami. Koszty rolników powołanych na ćwiczenia związane są bezpośrednio z potrzebą utrzymania funkcjonowania gospodarstwa.

⁷¹⁶ RPO/294220/98/IX.

Status i uprawnienia żołnierzy służby nadterminowej, prośba o pomoc w przenoszeniu żołnierza do innej jednostki wojskowej lub do jednostek i służb nie podlegających Ministrowi Obrony Narodowej, to problemy wynikające zarówno z szukania możliwości pełnienia służby wojskowej blisko miejsca zamieszkania, jak i uzyskania większych dochodów np. przez wstąpienie do Straży Granicznej lub policyjnych oddziałów prewencji.

f. Służba w polskich kontyngentach wojskowych poza granicami RP

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich wizytował w dniach 14-17 grudnia 1998 r. Polską Jednostkę Wojskową Sił Stabilizujących SFOR w Bośni i Hercegowinie w celu kontroli przestrzegania praw i wolności żołnierzy pełniących tam służbę. W trakcie wizyty spotkano się z żołnierzami zawodowymi Dowództwa PJW i pododdziałów stacjonujących w Banja Vrucica, Zepce oraz realizującymi zadania ochronne duńskiej stacji przekaźnikowej, jak również z żołnierzami zasadniczej służby wojskowej tych pododdziałów. Wysłuchano indywidualnie żołnierzy zgłaszających się ze swoimi skargami oraz dokonano oceny warunków bytowych w tych pododdziałach.

Stwierdzone uwagi i spostrzeżenia krytyczne zostały przekazane w wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej z wnioskiem o ich wyjaśnienie i przedstawienie stosownego stanowiska resortu⁷¹⁷.

C. Realizacja praw funkcjonariuszy Służby Więziennej

Rzecznik po zapoznaniu się z korespondencją i publikacjami prasowymi⁷¹⁸ na temat złej kondycji finansowej więziennictwa, niereмонтowanej bazy materialnej oraz niewłaściwych stosunków międzyludzkich podjął z własnej inicjatywy działania mające na celu zapoznanie się z realnymi problemami funkcjonariuszy Służby Więziennej.

Nawiązany został kontakt z Zarządem Głównym Niezależnego Samorządnego Związku Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa, który poinformował o prowadzonych negocjacjach z kierownictwem Centralnego Zarządu Służby Więziennej i Ministerstwa Sprawiedliwości, których celem było polepszenie warunków pracy funkcjonariuszy SW oraz zabezpieczenie potrzeb więziennictwa. Wobec nieuzyskiwa-

⁷¹⁷ RPO/266132/98/LX.

⁷¹⁸ „Polityka” nr 4 z 24.I.1998 r., „Rzeczpospolita” nr 32 z 7-8.II.1998 r. i inne.

nia przez NSZZ FiPW pozytywnych rezultatów próśb kierowanych do Ministra Sprawiedliwości, Zarząd Główny NSZZ FiPW zwrócił się 1.VII.1998 r. do Rzecznika⁷¹⁹ o podjęcie obrony praw funkcjonariuszy Służby Więziennej. Zasygnalizowano przede wszystkim nierozwiązany od lat problem niezrekompensowanych godzin nadliczbowych pracowanych przez funkcjonariuszy pionów ochrony i kwatermistrzostwa. W lipcu 1998 r. liczba nadgodzin określana była wartością ponad 1 miliona zł.

W dniu 23.VII.1998 r. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie możliwości zmiany rozkładu czasu służby funkcjonariuszy pełniących ją w systemie wielozmianowym w taki sposób, aby nie powodował powstawania nadgodzin.

Sekretarz Stanu Ministerstwa Sprawiedliwości odpowiadając w dniu 12.XI.1998 r. stwierdził, iż nowelizacja ustawy z dnia 26.IV.1996 r. o Służbie Więziennej (art. 9 ust. 3) spowodowała niemożność wypłacenia funkcjonariuszom wynagrodzenia za nadgodziny, albowiem środki i limity na wynagrodzenie m.in. funkcjonariuszy Służby Więziennej mogą być wykorzystane do wysokości wynikającej z wielokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia oraz faktycznych średniorocznych stanów osobowych. Problem nadgodzin będzie możliwy do rozwiązania dopiero po przyznaniu Służbie Więziennej dodatkowych etatów. Jednakże wobec braku środków finansowych resortu i konieczności wypełnienia nowych zadań, które nakładają na więziennictwo przepisy nowego Kodeksu karnego wykonawczego, nie jest możliwe zabezpieczenie już powstałych roszczeń finansowych funkcjonariuszy, bowiem dla sprostania tylko nowym obowiązkom należałoby utworzyć 1220 nowych etatów. Ponadto Rzecznik został powiadomiony, że nie jest możliwe zlikwidowanie problemu nadgodzin bez uzyskania pomocy finansowej z zewnątrz.

W tej sytuacji RPO rozważa możliwość podjęcia dalszych kroków dla wyegzekwowanie praw funkcjonariuszy Służby Więziennej.

D. Świadczenia przysługujące funkcjonariuszom Państwowej Straży Pożarnej.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócili się funkcjonariusze Państwowej Straży Pożarnej z prośbą o interwencję w sprawie niewypłacenia odprawy emerytalnej⁷²⁰. Podejmowane interwencje w jednej

⁷¹⁹ RPO/271575/98/IX.

⁷²⁰ M.in. RPO/286210/98/IX.

z komend wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej spowodowały jedynie poinformowanie, że komenda ta nie może wypłacić należnych świadczeń, bowiem budżet PSP zabezpiecza jedynie 30% potrzeb finansowych całego kraju.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o wyjaśnienie i informację, jakie środki zaradcze zostaną podjęte, aby mógł być wypełniany ustawowy obowiązek resortu spraw wewnętrznych w stosunku do funkcjonariuszy odchodzących na emeryturę.

Minister poinformował Rzecznika pismem z dnia 21.XII.1998 r., iż niewypłacanie odpraw funkcjonariuszom Państwowej Straży Pożarnej wynika z braku środków na ten cel. Spowodowane jest to zwolnieniami ze służby dwukrotnie wyższej – niż przewidywano – liczby funkcjonariuszy. Trudną sytuację budżetową PSP komplikuje dodatkowo większa liczba osób odchodzących z resortu z innych jednostek organizacyjnych, np. ze Straży Granicznej. Doraźnym działaniem jest wystąpienie do Ministra Finansów o dokonanie przeniesień pomiędzy częściami budżetu z niewykorzystanych przez Policję środków na uposażenia i przeznaczenie uzyskanej kwoty na wypłatę odpraw dla zwalnianych strażaków. Ponadto w dniu 1.XII.1998 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wystąpił do Ministra Finansów o wyrażenie zgody na przeznaczenie na ten cel niewykorzystanych środków na zasiłki rodzinne oraz do Prezesa Rady Ministrów o przyznanie z rezerwy ogólnej Rady Ministrów środków finansowych na wypłatę zaległych odpraw.

Rzecznik nadal otrzymuje skargi byłych funkcjonariuszy pożarnictwa, którym Zakład Emerytalno – Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji odmawia prawa do zaopatrzenia emerytalnego mimo spełnienia, zdaniem skarżących, warunków ustawowych zgodnych z wymogami art. 129 ustawy z dnia 24.VIII.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej⁷²¹. Problemem tym została zainteresowana komisja parlamentarna, która podjęła działania legislacyjne mające na celu umożliwienie wypłacenia nieuznanych uprzednio świadczeń emerytalnych.

E. Uposażenie funkcjonariuszy Policji

Prawo do uposażenia funkcjonariuszy policji uregulowane jest w art. 99 i 100 ustawy o Policji⁷²² oraz wydanym na podstawie delega-

⁷²¹ Dz.U. Nr 88, poz. 400 ze zm.

⁷²² Ustawa z dnia 6.IV.1990 r. – Dz.U. Nr 30, poz. 179 ze zm.

cji ustawowej zawartej w art. 101 teŝże ustawy rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16.X.1997 r. w sprawie okreŝlenia wielokrotnoŝci prognozowanego przeciętneŝo wynagrodzenia w państwowej sferze bu-
 dŝetowej, stanowiącej przeciętne uposaŝenie policjantów⁷²³. Liczna ko-
 respondencja oraz sygnały przekazywane Rzecznikowi w trakcie wizyt
 w jednostkach policji sã spowodowane niezadowoleniem wynikającym
 z wypłaenia w 1998 r. podwyŝek uposaŝeń z naruszeniem tego prze-
 pisu. Zgodnie z § 1 powołanego wyŝej rozporządzenia wielokrotnoŝć
 prognozowanego przeciętneŝo wynagrodzenia w państwowej sferze bu-
 dŝetowej w 1998 r., stanowiąca przeciętne uposaŝenie policjantów,
 ustalona została wskaźnikiem 1,72. Wypłacone natomiast podwyŝki
 uposaŝeń zostały naliczone według wskaźnika 1,66 obowiązującego
 w roku poprzednim, co jest niezgodne z tym rozporządzeniem i z art.
 99 ust. 4 ustawy o Policji. Uposaŝenie policjantów, ze względu na swój
 charakter, spełnia rolę wynagrodzenia za pracę w rozumieniu Kodeksu
 pracy i podlega ochronie prawnej. Dlatego teŝ skierowanie częŝci
 kwoty przeznaczonej na podwyŝki uposaŝenia na inne cele stanowi
 naruszenie prawa oraz interesu funkcjonariuszy policji.

Z problemem tym Rzecznik zwrócił się pismem z dnia 27.V.1998 r.
 do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁷²⁴. Odpowiadając
 na wystąpienie minister w piśmie z 31.VII.1998 r. nie zgodził się ze
 stanowiskiem Rzecznika, stwierdzając m.in., ŝe:

- ogólny fundusz płac policjantów został zwiększony zgodnie z ustawą;
- przepisy art. 99 ust. 3 i 4 ustawy o Policji, a takŝe będące wyko-
 naniem delegacji ustawowej rozporządzenie słuŝą wyłączenie
 okreŝleniu wielkoŝci funduszu płac policjantów, co powoduje, ŝe
 policjantom nie słuŝą żadne prawa podmiotowe, a w konsekwen-
 cji ewentualne roszczenia o przyznanie podwyŝki w okreŝlonej
 wysokoŝci. Powołana została przy tym uchwała Sądu Najwyŝszego
 z dnia 5.IX.1995 r.⁷²⁵, w myśl której przepis art. 99 ust. 4 nie
 moŝe stanowić podstawy prawnej roszczenia policjanta o pod-
 wyŝszenie uposaŝenia;
- podjęcie decyzji o przeznaczeniu częŝci funduszu płac na nagrody
 uznaniowe dla policjantów uzasadnione jest analogicznym uregu-
 lowaniem zawartym w § 10 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów

⁷²³ Dz.U. Nr 130, poz. 857.

⁷²⁴ RPO/279441/98/IX.

⁷²⁵ Sygn. akt III AZP 17/95.

z dnia 15.IV.1998 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów administracji państwowej i innych jednostek⁷²⁶.

W tej sytuacji Rzecznik Praw Obywatelskich w dniu 7.XII.1998 r. zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z wystąpieniem, w którym powtórzył wcześniejsze argumenty. Rzecznik dodatkowo podniósł, że zmniejszenie funduszu uposażeń ma również dalsze skutki, bowiem wysokość uposażeń policjantów w 1998 r. rzutuje na poziom świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszy, którzy nabywają prawo do tych świadczeń w bieżącym roku w związku z przejściem na emeryturę (rentę). Akceptowana przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzja Komendanta Głównego Policji o przeznaczeniu części środków finansowych na fundusz nagród naruszyła więc także art. 6 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin⁷²⁷, bowiem nie zwiększając w sposób określony powołanym rozporządzeniem uposażenia policjantów spowodowała brak wzrostu przewidzianych w tym przepisie policyjnych świadczeń emerytalnych.

Prezes Rady Ministrów nie udzielił odpowiedzi na to wystąpienie. Ponownie ustosunkował się do problemu Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, który powtórzył argumentację zawartą w piśmie z dnia 31.VII.1998 r.

Do Rzecznika zwrócili się słuchacze II roku studiów stacjonarnych Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie ze skargą na dowolne mianowanie w grupach indywidualnego zaszeregowania policjantów odbywających te studia. Brak jasnych kryteriów zaszeregowania studiujących policjantów powodował, że posiadali oni różne grupy zaszeregowania, mające wpływ na uposażenie. Fakt różnych zaszeregowania, a co za tym idzie i uposażeń policjantów spełniających identyczne kryteria, powodował ich niezadowolenie.

W wyniku podejmowanych przez Rzecznika działań problem został rozwiązany poprzez wydanie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16.XII.1998 r. w sprawie wysokości i warunków otrzymywania uposażenia oraz innych należności pieniężnych przysługujących policjantom skierowanym do szkoły lub na przeszkolenie albo studia w kraju⁷²⁸. Rozporządzenie reguluje grupy zaszeregowania

⁷²⁶ Dz.U. Nr 49, poz. 306.

⁷²⁷ Dz.U. Nr 53, poz. 214.

⁷²⁸ Dz.U. Nr161, poz. 1107.

policjantów, którzy zostali skierowani na studia jako funkcjonariusze i skierowanych na studia przed podjęciem służby, likwidując dowolność w ustalaniu grup zaszerogowania i innych należności pieniężnych.

F. Sprawy mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych i ich rodzin

a. Mieszkania żołnierzy

Rzecznik kontynuował działania w sprawie osób, które po orzeczeniu przez sąd rozwodu nie mogą doprowadzić do rozkwaterowania byłego małżonka (posiadającego prawo do kwatery wojskowej), który utrudnia swoim zachowaniem zamieszkiwanie we wspólnie zajmowanym lokalu⁷²⁹. Rzecznik ponownie wystąpił w tej sprawie do Ministra Obrony Narodowej⁷³⁰ wskazując, że zapowiadanych przez Ministra zmian nie przyniosła nowelizacja ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych⁷³¹. Nowelizacja ta przyznała bowiem legitymację do wytoczenia powództwa eksmisyjnego jedynie temu z rozwiedzionych małżonków, który posiada przymiot współnajemcy lokalu mieszkalnego. Tymczasem w świetle przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP⁷³² prawo do kwatery przysługuje wyłącznie żołnierzowi zawodowemu, zaś uprawnienia członków jego rodziny (w tym także współmałżonka) mają jedynie charakter pochodny. Skoro zaś rozwiedziony małżonek nie posiada przymiotu współnajemcy, to nie służy mu legitymacja do wytoczenia powództwa, o którym mowa w przepisach ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych⁷³³. Wciąż więc istnieje stan prawny, w którym obywatel w sprawie ze swej istoty cywilnej nie może korzystać z ochrony sądowej, co narusza konstytucyjną zasadę prawa obywatela do sądu. Odpowiadając na wystąpienie Rzecznika w tej sprawie Minister Obrony Narodowej przedstawił aktualnie obowiązujący stan prawny⁷³⁴, zwrócił także uwagę, że pozostawienie decyzji o rozkwaterowaniu samym zainteresowanym nie zmienia sytuacji, bowiem ani

⁷²⁹ Zob. poprzednia Informacja RPO, str. 236-237.

⁷³⁰ RPO/284538/98/V z dnia 3.IX.1998 r.

⁷³¹ Ustawa z dnia 21.VIII.1997 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze – Dz.U. Nr 111, poz. 723.

⁷³² Ustawa z dnia 22.VI.1995 r. – Dz.U. Nr 86, poz. 433 ze zm.

⁷³³ Ustawa z dnia 2.VII.1994 r. – Dz.U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm.

⁷³⁴ Pismo z dnia 17.XI.1998 r.

poprzednio, ani obecnie organy zarządzające zasobami lokalowymi nie zajmowały się i nie zajmują się przydzielaniem mieszkań dla rozwiedzionych małżonków. Organy Wojskowej Agencji Mieszkaniowej mając zaś na uwadze wymiar społeczny sprawy dokonują w miarę posiadanych możliwości rozkwaterowań byłych małżonków. Odpowiedź Ministra udzielona w tej sprawie Rzecznikowi wskazuje na niezrozumienie istoty problemu. Rzecznik nie domagał się bowiem od Ministra, aby organy Wojskowej Agencji Mieszkaniowej zostały upoważnione do dokonywania rozkwaterowania rozwiedzionych małżonków. Domagał się jedynie, aby taką możliwość mieli sami zainteresowani, składając w tym zakresie stosowne powództwo do sądu.

Rzecznik podejmował także sprawy żołnierzy oczekujących na realizację prawa do kwatery poprzez wypłatę ekwiwalentu pieniężnego. W wystąpieniu do Ministra Obrony Narodowej Rzecznik zwrócił uwagę⁷³⁵, że realizacja tego prawa nie jest możliwa bez wykonania przez Ministra upoważnienia zawartego w art. 47 ust. 10 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, dotyczącego określenia szczegółowych warunków i trybu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery. Stan ten narusza Konstytucję, a zwłaszcza jej przepisy dotyczące wykonywania ustaw poprzez wydawanie rozporządzeń. W odpowiedzi na wystąpienie Minister poinformował⁷³⁶, że prace legislacyjne mające na celu wydanie rozporządzenia w sprawie wypłaty ekwiwalentu pieniężnego dobiegają końca i rozporządzenie powinno zostać wydane w pierwszej dekadzie września 1998 r. Zapowiedź ta została spełniona⁷³⁷.

W sprawach dotyczących wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery przedmiotem zainteresowania Rzecznika była także szybkość wypłacania ekwiwalentu. Z nadchodzących do Rzecznika skarg wynikało bowiem, że osoby uprawnione oczekują na wypłatę nawet kilka lat. Prowadzone w tej sprawie przez Biuro RPO postępowania wyjaśniające potwierdziły zarzuty skarżących. Np. z informacji dyrektora jednego z oddziałów rejonowego WAM nadesłanej do Biura RPO⁷³⁸ wynikało, że w ewidencji oddziału zarejestrowanych jest 2300 wniosków o wypłatę ekwiwalentu, z tego w 1998 r. świadczenia zostaną wypłacone 300 wnioskodawcom. Przyczyną występowania tego

⁷³⁵ RPO/279318/98/V z dnia 27.VII.1998 r.

⁷³⁶ Pismo z dnia 31.VIII.1998 r.

⁷³⁷ Rozporządzenie z dnia 16.IX.1998 r. – Dz.U. Nr 124, poz. 818.

⁷³⁸ Pismo z dnia 15.V.1998 r.

zjawiska jest brak pieniędzy na wypłatę świadczeń. W związku z tą sytuacją Rzecznik zwrócił się do Ministra Obrony Narodowej⁷³⁹ wskazując, że taki stan rzeczy narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez to państwo prawa. W stosunku do omawianej grupy obywateli tworzone są bowiem regulacje prawne mające na celu realizację ich prawa do kwatery poprzez wypłatę ekwiwalentu, następnie zaś wypłat tych faktycznie się nie dokonuje. Minister odpowiadając na wystąpienie Rzecznika⁷⁴⁰ podzielił pogląd, że istniejąca we wskazanym zakresie sytuacja narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa. Minister stwierdził także, iż dla przywrócenia względnej płynności wypłat ekwiwalentu konieczne byłoby zwiększenie dotacji budżetowej w każdym roku budżetowym. Mając jednak na względzie realne możliwości budżetu MON, Minister nie widzi obecnie możliwości przyznania dodatkowych środków na wypłatę ekwiwalentu.

W związku ze skargami dotyczącymi sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz żołnierzy zawodowych Rzecznik stwierdził, że rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej w sprawie szczegółowych zasad i trybu sprzedaży osobnych kwater stałych⁷⁴¹ zawiera dodatkowe, nieznanne ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, wyłączenia lokali ze sprzedaży. Sprawa ta była przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Obrony Narodowej, Minister nie podzielił jednak uwag Rzecznika w tym zakresie⁷⁴². W tej sytuacji Rzecznik złożył do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności kwestionowanych przepisów rozporządzenia z odpowiednimi przepisami ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP oraz z Konstytucją poprzez naruszenie granic upoważnienia ustawowego⁷⁴³. Trybunał Konstytucyjny podzielił argumenty Rzecznika i uznał, że objęte wnioskiem przepisy rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad i trybu sprzedaży osobnych kwater stałych są niezgodne z ustawą o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP⁷⁴⁴.

Legalność przepisów niższego rzędu dotyczących zakwaterowania żołnierzy zawodowych była także przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Skarbu Państwa⁷⁴⁵. Rzecznik zakwestionował w tym wy-

⁷³⁹ RPO/274815/98/V z dnia 1.VI.1998 r.

⁷⁴⁰ Pismo z dnia 6.VII.1998 r.

⁷⁴¹ Rozporządzenie z dnia 7.III.1996 r. – Dz.U. Nr 32, poz. 141.

⁷⁴² Zob. poprzednia Informacja RPO, str. 238-239.

⁷⁴³ RPO/253237/98/V z dnia 12.VIII.1998 r.

⁷⁴⁴ Wyrok z dnia 8.XII.1998 r., sygn. akt U. 7/98.

⁷⁴⁵ RPO/278989/98/V z dnia 8.IX.1998 r.

stąpieniu postanowienia statutu Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, nadanego rozporządzeniem Ministra Skarbu Państwa⁷⁴⁶, dające Prezesowi Wojskowej Agencji Mieszkaniowej kompetencje do określania właściwości miejscowej i rzeczowej oddziałów rejonowych i terenowych Agencji wykonujących funkcje z zakresu administracji publicznej. Właściwość miejscowa i rzeczowa organów administracji publicznej może zaś wynikać wyłącznie z przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Naruszony został też konstytucyjny zakaz subdelegacji. Minister Skarbu Państwa podzielił zastrzeżenia Rzecznika i poinformował, że została rozpoczęta procedura nowelizacji rozporządzenia⁷⁴⁷. Obecnie Rzecznik oczekuje na realizację zapowiedzi Ministra.

Rzecznik kontynuował również działania w sprawie wyposażenia dyrektorów oddziałów terenowych Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w uprawnienie do zarządzania przekwaterowania osób (bez uprzedniego uzyskania wyroku sądowego), którym został wypowiedziany najem lokali mieszkalnych⁷⁴⁸. Rzecznik złożył w tej sprawie wniosek do Trybunału Konstytucyjnego⁷⁴⁹ zarzucając, że art. 42 ust. 4 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP w zakresie, w jakim upoważnia dyrektora oddziału terenowego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej po upływie terminu wypowiedzenia umowy najmu do zarządzenia przymusowego przekwaterowania byłego najemcy bez uprzedniego uzyskania w tej sprawie prawomocnego wyroku sądowego narusza konstytucyjne zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez to państwo prawa, zasadę równej ochrony praw majątkowych oraz zasadę sądowego wymiaru sprawiedliwości. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

W związku z indywidualnymi skargami Rzecznik podejmował sprawę stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych w sprawie przyznania żołnierzom bezzwrotnej pomocy finansowej, wydawanych pod rządami poprzedniego obowiązującego prawa⁷⁵⁰. W wyniku wystąpienia do Ministra Obrony Narodowej⁷⁵¹ Minister – podzielając stanowisko Rzecznika – uznał za nietrafny pogląd Prezesa Wojskowej

⁷⁴⁶ Rozporządzenie z dnia 16.VI.1998 r. – Dz.U. Nr 86, poz. 549.

⁷⁴⁷ Pismo z dnia 22.X.1998 r.

⁷⁴⁸ Zob. poprzednia Informacja RPO, str. 237.

⁷⁴⁹ RPO/254386/98/V z dnia 20.X.1998 r.

⁷⁵⁰ Zob. poprzednia Informacja RPO, str. 239.

⁷⁵¹ RPO/261184/98/V z dnia 8.IV.1998 r.

Agencji Mieszkaniowej, iż wydane uprzednio decyzje z uwagi na obowiązujący obecnie cywilnoprawny tryb załatwiania tych spraw nie mogą być wzruszone w trybie nadzoru⁷⁵².

Przedmiotem kolejnego wystąpienia Rzecznika do Ministra Obrony Narodowej była kwestia zamiany pomocy finansowej, przyznanej w poprzednio obowiązującym stanie prawnym żołnierzom zawodowym na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, na ekwiwalent pieniężny w rozumieniu obecnej ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP⁷⁵³. Rzecznik zwrócił uwagę, że przyjęte zasady zamiany zaliczkowej pomocy finansowej na pomoc bezzwrotną mogą budzić wątpliwości. W świetle bowiem tych zasad, jeżeli pozwolenie na budowę domu jednorodzinnego zostało wydane przed dniem 21.II.1994 r., zaliczkowa pomoc zamienia się na bezzwrotną według zasad i stawek, które obowiązywały w dotychczasowych przepisach w dniu upływu 3 lat od dnia otrzymania tego pozwolenia. Zastrzeżenia Rzecznika wzbudziło to, że dotychczas wysokość pomocy finansowej ustalana była według stanu w dniu zwolnienia kwatery. Minister Obrony Narodowej odpowiadając na wystąpienie Rzecznika wskazał⁷⁵⁴, że przyjmując nowe rozwiązania kierowano się koniecznością uregulowania spraw pomocy finansowej w formie zwrotnej i bezzwrotnej udzielonej pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów w ten sposób, aby wszyscy, którzy korzystali z pomocy przed wejściem w życie obecnie obowiązującej ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP byli rozliczani według jednakowej zasady.

Wśród skarg wpływających do Rzecznika pojawiły się także skargi dotyczące terminów opłat za zajmowane przez żołnierzy zawodowych kwatery. Zgodnie z regułą wyrażoną w przepisach ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP osoby, które zajmują kwatery lub lokale mieszkalne w budynkach pozostających w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, gmin lub Skarbu Państwa, uiszczają czynsz i opłaty za świadczenia uzyskiwane od wynajmującego w wysokościach, terminach i na zasadach obowiązujących dla lokali mieszkalnych stanowiących własność Skarbu Państwa. Oznacza to stosowanie przepisów ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych w zakresie terminów płatności powyższych świadczeń. Jeżeli

⁷⁵² Pismo z dnia 25.V.1998 r.

⁷⁵³ RPO/266383/98/V z dnia 22.VII.1998 r.

⁷⁵⁴ Pismo z dnia 22.IX.1998 r.

więc strony nie uzgodniły inaczej, czynsz jest płatny miesięcznie z góry do dnia 10 każdego miesiąca, natomiast termin płatności innych opłat powinien zostać określony w umowie. Tymczasem, wbrew tym zasadom, przepisy rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP⁷⁵⁵ przewidują, iż osoba uprawniona lub najemca są obowiązani uiszczać czynsz z góry, a pozostałe opłaty z dołu, płatne do dnia piętnastego każdego miesiąca. W wystąpieniu do Ministra Obrony Narodowej Rzecznik zwrócił uwagę⁷⁵⁶, że wskazane przepisy rozporządzenia wkraczają w materię już uregulowaną w ustawie i wykraczają poza granice upoważnienia udzielonego przez ustawodawcę. W odpowiedzi na to wystąpienie⁷⁵⁷ Minister podzielił zastrzeżenia Rzecznika. Zwrócił jednakże uwagę, że rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu zostały podyktowane chęcią wyjścia naprzeciw postulatowi zgłaszanemu przez emerytów i rencistów wojskowych, którzy otrzymują świadczenia w dniu 10 każdego miesiąca. Możliwość wnoszenia opłat do 15 dnia miesiąca pozwala emerytom uchronić się od negatywnych skutków niedotrzymania terminu płatności. W tej sytuacji, uwzględniając argumenty Ministra, Rzecznik odstąpił od podejmowania dalszych działań w sprawie.

Kontynuowane były działania Rzecznika w sprawie „uśredniania” przez oddziały terenowe Wojskowej Agencji Mieszkaniowej kosztów energii cieplnej dostarczanej do mieszkań żołnierzy zawodowych.⁷⁵⁸ W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Prezes Wojskowej Agencji Mieszkaniowej powiadomił⁷⁵⁹, że z uwagi na niezadowolenie lokatorów z istniejącego systemu rozliczeń zamierza zmienić system rozliczania opłat za dostawę ciepła. W związku z kolejnymi skargami zainteresowanych osób Rzecznik ponownie zwrócił się w tej sprawie do Prezesa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.⁷⁶⁰ W kolejnej odpowiedzi Prezes Agencji poinformował⁷⁶¹, iż podjął decyzję o zmianie od 1 lipca 1998 r. systemu rozliczeń opłat za dostawę ciepła.

⁷⁵⁵ Rozporządzenie z dnia 27.V.1996 r. – Dz.U. Nr 65, poz. 320.

⁷⁵⁶ RPO/280914/98/V z dnia 14.VII.1998 r.

⁷⁵⁷ Pismo z dnia 15.IX.1998 r.

⁷⁵⁸ Zob. poprzednia Informacja RPO, str. 129.

⁷⁵⁹ Pismo z dnia 12.III.1998 r.

⁷⁶⁰ RPO/269755/98/V z dnia 13.VII.1998 r.

⁷⁶¹ Pismo z dnia 21.VII.1998 r.

b. Mieszkania Służby Więziennej

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał omówiony w poprzedniej Informacji⁷⁶² wniosek Rzecznika o stwierdzenie niezgodności art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej⁷⁶³ w zakresie dotyczącym najemców lokali mieszkalnych pozostających w administracji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, których najem nigdy nie był związany ze służbą w tych jednostkach z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą równości. Trybunał orzekł⁷⁶⁴, że powołany przepis rozumiany jako odnoszący się jedynie do mieszkańców funkcjonariuszy Służby Więziennej nie jest niezgodny ze wspomnianymi zasadami konstytucyjnymi. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego wydany w tej sprawie oznacza w praktyce, że wydany na podstawie upoważnienia zawartego w art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej przepis zarządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie określenia wysokości czynszu najmu lokali mieszkalnych będących w administracji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej oraz rodzaju opłat dodatkowych, a także zwrotu różnicy w opłatach czynszowych za inne lokale mieszkalne, za które funkcjonariusze są obowiązani opłacać czynsz⁷⁶⁵ ustalający stawki czynszu dla najemców lokali mieszkalnych, których najem nigdy nie był związany ze Służbą Więzienną – został wydany bez stosownego upoważnienia ustawowego. Dlatego też Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie działań mających na celu dostosowanie wskazanego aktu wykonawczego do treści ustawowego upoważnienia.⁷⁶⁶ Udzielając odpowiedzi Minister Sprawiedliwości poinformował⁷⁶⁷, że w Ministerstwie został opracowany projekt rozporządzenia w sprawie czynszu najmu lokali mieszkalnych Służby Więziennej, opłat dodatkowych oraz zasad zwrotu różnicy w opłatach czynszowych, które to rozporządzenie zastąpi dotychczasowe zarządzenie Ministra Sprawiedliwości. Projekt ten eliminuje wady poprzedniego aktu normatywnego. Obecnie Rzecznik oczekuje na realizację zapewnienia złożonego przez Ministra Sprawiedliwości.

c. Mieszkania funkcjonariuszy Policji

W związku ze skargami funkcjonariuszy Policji do Rzecznika na decyzje nakazujące opróżnienie przez nich lokali mieszkalnych, pojawił

⁷⁶² Informacja RPO, str. 235–236.

⁷⁶³ Ustawa z dnia 26.IV.1996 r. – Dz.U. Nr 61, poz. 283 ze zm.

⁷⁶⁴ Wyrok z dnia 20.X.1998 r., sygn. akt K. 7/98.

⁷⁶⁵ Zarządzenie z dnia 20.IX.1996 r. – Dz.Ur. Min. Spraw. Nr 5, poz. 34.

⁷⁶⁶ RPO/234309/98/V z dnia 3.XI.1998 r.

⁷⁶⁷ Pismo z dnia 9.XII.1998 r.

się problem legalności przyjętych w tym zakresie rozwiązań prawnych. Przepisy ustawy o Policji⁷⁶⁸ nie regulują sytuacji, w których możliwe jest wydanie decyzji nakazującej opróżnienie lokalu mieszkalnego przeznaczonego dla policjanta. Aktem prawnym określającym te sytuacje jest jedynie zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów⁷⁶⁹. Zarządzenie to zostało wydane na podstawie art. 97 ust. 1 ustawy o Policji stanowiącego, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w porozumieniu z Prezesem Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast określa szczegółowe zasady przydziału i opróżniania oraz normy zaludnienia lokali mieszkalnych przeznaczonych dla policjantów, a także szczegółowe zasady przydziału i opróżniania tymczasowych kwater stałych. Z analizy przepisów zarządzenia wynika, iż decyzja o opróżnieniu lokalu rodzi po stronie osoby zobowiązanej jej treścią nie tylko obowiązek opuszczenia mieszkania, lecz także w większości przypadków wywiera skutek prawny w postaci utraty tytułu prawnego do dalszego zajmowania lokalu. W istocie więc omawiane zarządzenie wprowadza materialno-prawne przesłanki utraty tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego. Dlatego też w wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzecznik stwierdził⁷⁷⁰, że w pojęciu „szczęgółowych zasad opróżniania lokali mieszkalnych”, do określenia których był upoważniony Minister, nie mieści się wydawanie regulacji o charakterze materialno-prawnym, wobec czego przepisy zarządzenia wprowadzające takie regulacje wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego. W odpowiedzi na wystąpienie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podzielił w znacznej części poglądy zawarte w wystąpieniu⁷⁷¹. W szczególności Minister stwierdził, że niektóre uregulowania zawarte w zarządzeniu będącym przedmiotem wystąpienia Rzecznika powinny znajdować się w ustawie. Z tego też względu Minister rozważył możliwość stosownego rozszerzenia opracowanego już projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji. Niezależnie od tego Minister powołał zespół mieszkaniowy, którego zadaniem jest opracowanie koncepcji rozwiązania problemów mieszkaniowych m. in. policjantów, co może zaowocować przyjęciem projektu odrębnej ustawy. Rzecznik oczekuje na realizacją zapowiedzi Ministra.

⁷⁶⁸ Ustawa z dnia 6.IV.1990 r. – Dz.U. Nr 30, poz. 179 ze zm.

⁷⁶⁹ Zarządzenie z dnia 30.IX.1997 r. – Mon. Pol. Nr 76, poz. 707.

⁷⁷⁰ RPO/293268/98/V z dnia 16.XII.1998 r.

⁷⁷¹ Pismo z dnia 19.I.1999 r.

G. Emerytury i renty funkcjonariuszy służb mundurowych

a. Żołnierze zawodowi

Zmiany prawne wynikające z ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁷⁷² dotyczące nabywania uprawnień emerytalnych żołnierzy zawodowych, zrównanie okresu służby z wiekiem uprawniającym do uzyskania świadczenia emerytalnego w systemie powszechnym, zmiana sposobu waloryzacji emerytur i rent wojskowych zależnego od wzrostu płac w tym resorcie na system powszechny oraz wprowadzenie, w przeciwieństwie do systemu powszechnego, możliwości zawieszenia świadczenia emerytalno – rentowego w przypadku osiągnięcia dodatkowych dochodów przekraczających 130% średniej płacy krajowej – wzburzyły środowiska żołnierzy zawodowych. Przykładem są nadsyłane na adres Rzecznika Praw Obywatelskich protesty⁷⁷³ – wnioski o zaskarżenie tych regulacji do Trybunału Konstytucyjnego oraz prośby o wskazanie drogi prawnej dochodzenia praw, wynikających z wcześniejszych w tej kwestii rozwiązań.

Zarówno żołnierze pełniący aktualnie służbę, jak i środowiska wojskowych emerytów i rencistów, z dezaprobatą odnoszą się do tych zmian, odbierając je jako pozbawienia ich praw nabytych i powodowanie pauperyzacji finansowej tego środowiska. Sprawa jest obecnie badana. Na tym tle podnoszony był problem braku właściwej reprezentacji zawodowej żołnierzy przy dokonywaniu tak istotnych zmian systemowych. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił w dniu 10.VIII. 1998 r.⁷⁷⁴ z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że art. 70 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 30.VI.1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych⁷⁷⁵, zakazujący żołnierzom zawodowym tworzenia i zrzeszania się w związki zawodowe nie jest zgodny z art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 59 ust. 1 i 4 Konstytucji RP oraz z art. 11 ust. 2, art. 14 i art. 17 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁷⁷⁶.

⁷⁷² Ustawa z dnia 17.XII.1998 r. – Dz.U. Nr 162, poz. 1118.

⁷⁷³ M.in. RPO/296111/98/IX, RPO/295173/98/IX, RPO/263225/98/IX, RPO/294950/98/IX, RPO/294219/98/IX, RPO/262709/97/IX, RPO/294150/98/IX, RPO/293367/98/IX.

⁷⁷⁴ RPO/278500/98/I.

⁷⁷⁵ Dz.U. z 1997 r. Nr 10, poz. 25 ze zm.

⁷⁷⁶ Szersze omówienie wniosku przedstawione jest w rozdziale 3 pkt E niniejszej Informacji.

b. Funkcjonariusze Policji

Na podstawie skargi indywidualnej⁷⁷⁷ dotyczącej waloryzacji emerytury policyjnej Rzecznik zasygnalizował Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji konieczność unormowania zasad przeliczania uposażenia funkcjonariuszy Policji dla celów emerytalnych w drodze nowelizacji przepisów zarządzenia Nr 31/94 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24.V.1994 r. o szczegółowych zasadach przeliczania uposażenia funkcjonariuszy dla celów emerytalnych⁷⁷⁸.

Problem dotyczy emerytów i rencistów, którzy w dniu odejścia na emeryturę (rentę) zajmowali stanowiska służbowe, które zostały później zlikwidowane w wyniku zmian organizacyjnych. Przyrównywanie stanowisk obecnie istniejących do zajmowanych przed odejściem ze służby nie zawsze jest adekwatne do przypisanych do nich obowiązków i możliwa jest tu duża uznaniowość. Brak jasnych zasad przeliczeń, a co za tym idzie wysokości przyznanych świadczeń emerytalno-rentowych powoduje, że rozstrzygnięcia zawarte w wielu wydanych decyzjach nie są akceptowane przez ich adresatów i są przedmiotem dużej liczby skarg kierowanych do Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA, a następnie do Rzecznika Praw Obywatelskich.

W wyniku podjętych działań, Podsekretarz Stanu w MSWiA w piśmie do Rzecznika z dnia 29.VII.1998 r. zapowiedział:

- nowelizację przepisu regulującego tę materię poprzez wprowadzenie nowych stanowisk, które będą odpowiadały uprzednim zasze-regowaniom w b. Milicji Obywatelskiej i Służbie Bezpieczeństwa,
- opublikowanie w Dzienniku Ustaw jednolitego tekstu aktu prawnego w formie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Do chwili obecnej nie zrealizowano tej zapowiedzi.

⁷⁷⁷ RPO/226919/98/IX.

⁷⁷⁸ Dz.U. MSW Nr 2, poz. 26.

20. Ochrona praw osób pozbawionych wolności

A. Główne problemy

Ogółem w 1998 r. rozpatrzono 3 560 wniosków (skarg i prośb) z zakresu prawa karnego wykonawczego nadesłanych do Biura RPO lub zebranych w trakcie wizytacji zakładów penitencjarnych.

Wśród rozpatrzonych spraw najczęściej skarżono się na:

- | | |
|--|--------------|
| - złą opiekę medyczną | 23,5% skarg, |
| - niewłaściwe traktowanie | 20,4% skarg, |
| - odmowę przepustki, warunkowego zwolnienia, udzielenia przerwy w odbywaniu kary | 20,3% skarg, |
| - złe warunki bytowe | 6,2% skarg, |
| - osadzenie w jednostce zbyt odległej od miejsca zamieszkania | 5,5% skarg. |

Wymienione grupy spraw stanowiły w 1998 r. 3/4 wszystkich wniosków z tego zakresu.

W trakcie wizytacji przeprowadzono – bez udziału kadry więziennej – indywidualne rozmowy z 802 osadzonymi wytypowanymi w drodze losowania. Na podstawie przygotowanego wcześniej kwestionariusza każdorazowo omawiano stan poszanowania podstawowych praw przysługujących osobom pozbawionym wolności. Przyjęto również 88 ustnych skarg i prośb.

B. Regulacje prawne sytuacji skazanych i tymczasowo aresztowanych oraz problemy kurateli sądowej

Wyniki badań przeprowadzonych w Biurze RPO złożyły się na trytomową publikację oceny stanu przestrzegania praw osób pozbawionych wolności, której część III opublikowana została w marcu 1998 r. pod wspólnym dla całej publikacji tytułem „Stan i węzłowe problemy

polskiego więziennictwa"⁷⁷⁹. Zawiera ona 13 opracowań poświęconych m.in. problemom tymczasowego aresztowania, wykonywania długoterminowych kar pozbawienia wolności, wykonywania kary pozbawienia wolności wobec recydywistów, problemom zdrowotnym i odwykowym osób pozbawionych wolności, świadczeniu pomocy postpenitencjarnej, sądowej kurateli dla dorosłych, aspektom penitencjarnym działań na rzecz ofiary przestępstwa. W wielu przypadkach treść opracowań spełniała rolę materiału źródłowego dla wystąpień generalnych Rzecznika.

Oparte na badaniach opracowanie poświęcone stanowi sądowej kurateli dla dorosłych posłużyło Rzecznikowi do wystąpienia w dniu 23.III.1998 r. do Ministra Sprawiedliwości o poprawę funkcjonowania tej ważnej służby państwowej⁷⁸⁰. Warunkiem usprawnienia działania sądowej kurateli dla dorosłych jest – zdaniem Rzecznika – przyspieszenie zmiany kurateli na zawodowo-społeczną, zwiększenie liczby kuratorów oraz modyfikacja systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego. W odpowiedzi z dnia 16.IV.1998 r. przekazane zostały informacje o działaniach resortu na rzecz upowszechnienia zawodowo-społecznego modelu kurateli, podwyższenia kwalifikacji kuratorów i poprawy ich statusu materialnego. Rok 1999 w ocenie Ministra powinien przynieść zasadnicze pozytywne zmiany w sytuacji kuratorów sądowych, w tym również zwiększenie liczby etatów kuratorów.

Rzecznik uznaje poprawę działania sądowej kurateli dla dorosłych za niezbędny warunek efektywnego funkcjonowania środków karnych polegających na poddaniu skazanego próbie w warunkach wolności dozorowanej. Ich właściwe stosowanie powinno sprzyjać zmniejszeniu stanu zaludnienia jednostek penitencjarnych, w których na koniec 1998 r. przebywało 54 373 osadzonych. W końcu 1997 r. liczba osób pozbawionych wolności wynosiła 57 382. Spadek liczby osób przebywających w aresztach śledczych i zakładach karnych w wielu jednostkach nie wpłynął jednak zasadniczo na poprawę warunków socjalno-bytowych osadzonych.

Z dniem 1.IX.1998 r. weszły w życie nowe kodeksy: karny, postępowania karnego i karny wykonawczy. Kodeks karny wykonawczy wprowadził po raz pierwszy do praktyki penitencjarnej trzy systemy wykonywania kary pozbawienia wolności, różniące się od siebie za-

⁷⁷⁹ Biuletyn RPO – Mat. Nr 34, Warszawa 1998 r.

⁷⁸⁰ RPO/252900/97/VII.

kresem stosowania środków i metod resocjalizacyjnego oddziaływania na skazanych. Pod koniec sierpnia 1998 r. została wydana w formie rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości część aktów wykonawczych do Kkw, w tym regulaminy wykonywania kary pozbawienia wolności oraz wykonywania tymczasowego aresztowania. Do końca 1998 r. nie ukazał się szereg istotnych dla realizacji przepisów kodeksowych aktów wykonawczych, dotyczących zwłaszcza sfery opieki medycznej nad więźniami, zasad organizacji ośrodków diagnostycznych i warunków przeprowadzania w nich badań, organizacji kuratorskiej służby sądowej.

Po 1 września 1998 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła duża liczba skarg od osób pozbawionych wolności, w których opisane zostały skutki, jakie niesie za sobą wprowadzenie w życie przepisów Kkw i aktów wydanych na jego podstawie.

Przedmiotem analizy przeprowadzonej przez RPO były przepisy wprowadzonych w życie z dniem 1.IX.1998 r. rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości z dnia 12.VIII.1998 r. w sprawie regulaminu wykonywania kary pozbawienia wolności⁷⁸¹ oraz w sprawie regulaminu wykonywania tymczasowego aresztowania⁷⁸². Podstawowym kryterium oceny wymienionych aktów prawnych była ich zgodność z Konstytucją RP, Kodeksem karnym wykonawczym oraz ratyfikowanymi przez Polskę umowami międzynarodowymi. W trakcie analizy zwrócono również uwagę na pierwsze doświadczenia płynące z praktyki stosowania przepisów regulaminów.

Rzecznik Praw Obywatelskich w dniu 19.XI.1998 r. wystąpił do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej i zmiany niektórych rozwiązań zawartych w obu analizowanych rozporządzeniach⁷⁸³.

W ocenie Rzecznika art. 4 § 2 Kkw, który stanowi, że ograniczenie praw i wolności skazanego może wynikać również z przepisów wydanych na podstawie ustawy, jest sprzeczny z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Daje bowiem organom administracji państwowej uprawnienie do wydawania aktów wykonawczych, które mogą ograniczać prawa i wolności osób pozbawionych wolności. Rzecznik wniósł o podjęcie inicjatywy ustawodawczej zmiany wskazanego przepisu w sposób uchylający jego sprzeczność z Konstytucją.

⁷⁸¹ Dz.U. Nr 111, poz. 699.

⁷⁸² Dz.U. Nr 111, poz. 700.

⁷⁸³ RPO/291385/98/VII.

W odniesieniu do Regulaminu wykonywania kary pozbawienia wolności Rzecznik wskazał na następujące kwestie:

1. art. 141 § 3 Kkw upoważnia jedynie dyrektora zakładu karnego do przyznawania ulg. Wbrew temu przepisowi rozporządzenie w § 9 ust. 2 pkt 15 zezwala dyrektorowi na określenie w porządku wewnętrznym zakładu karnego innych osób upoważnionych do przyznawania ulg;
2. poprzednio obowiązujący Regulamin wykonywania kary pozbawienia wolności z 1989 r. utrzymywał prawo skazanych do otrzymywania paczek z żywnością od osób najbliższych oraz krajowych instytucji i organizacji bez ograniczeń ilościowych, a za zezwoleniem dyrektora – również od innych osób, instytucji i organizacji. Rozporządzenie odchodzi od tego humanitarnego rozwiązania wprowadzając w § 18 ust. 1 ilościowy limit. Rygoryzm tego uregulowania powiększa brak określonych przepisami możliwości udzielenia przez dyrektora zakładu zgody na otrzymanie przez skazanego większej liczby paczek w miesiącu oraz zezwolenia na otrzymanie dodatkowej paczki, w formie nagrody, przy jednoczesnym utrzymaniu w art. 143 § 1 pkt 4 Kkw kary dyscyplinarnej pozbawienia możliwości otrzymywania paczek żywnościowych przez okres do 3 miesięcy. Rzecznik postulował rozważenie zmiany tego rozwiązania;
3. zgodnie z § 18 ust. 3 Regulaminu w paczkach żywnościowych nie mogą być dostarczane artykuły, których sprawdzenie jest niemożliwe bez naruszenia w istotny sposób ich substancji, jak też artykuły w opakowaniach utrudniających kontrolę ich zawartości. Ze skarg kierowanych do RPO wynika, że na podstawie tego przepisu dyrektorzy wielu zakładów karnych i aresztów wprowadzili zakaz dostarczania w paczkach m.in. kawy, herbaty i papierosów, chociaż artykuły te mogą być sprawdzone bez utrudnienia. Rzecznik zaproponował wyjaśnienie tej kwestii;
4. zastrzeżenia budzi § 28 ust. 3 Regulaminu, który dopuszcza dokonywanie przez administrację zakładów karnych w obecności skazanego kontroli zawartości korespondencji prowadzonej przez niego z adwokatem (art. 8 § 3 Kkw), organami państwowymi i samorządowymi oraz Rzecznikiem Praw Obywatelskich (art. 102 pkt 11 Kkw), a także skarg kierowanych do organów powołanych na podstawie ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka (art. 103 § 1 Kkw). Zgodnie z treścią powołanych przepisów Kodeksu

korrespondencja skazanego ze wskazanymi organami nie podlega cenzurze. Rzecznik wniósł o rozważenie zmiany kwestionowanego przepisu Regulaminu;

5. zgodnie z § 54 ust. 2 pkt 4 Regulaminu w trakcie wykonywania kary dyscyplinarnej umieszczenia w celi izolacyjnej skazanego pozbawia się możliwości korzystania z udziału w zajęciach kulturalno-rekreacyjnych, z wyjątkiem korzystania z książek i prasy. Ponieważ zdarzają się sytuacje, kiedy prasa lub książki nie docierają do cel przez kilka tygodni, RPO zaproponował uzupełnienie § 54 ust. 2 pkt 4 Regulaminu o przepis, że skazany odbywający wskazaną karę może korzystać z audycji emitowanych przez radiowęzeł zakładu karnego;
6. w ocenie Rzecznika określone w § 55 i 56 Regulaminu procedury wymierzania i wykonywania kar dyscyplinarnych powinny znaleźć się w akcie wyższej rangi, tj. w Kodeksie karnym wykonawczym. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia treść art. art. 142-149 Kkw, które upoważniają do ustalenia w regulaminie jedynie szczegółowych warunków osadzenia w celi izolacyjnej (art. 143 § 3);
7. Regulamin w § 66 ust. 1, § 69 pkt 3, § 75 pkt 9 oraz § 79 ust. 1 pkt 1 wprowadza rodzaj popełnionego przestępstwa jako nowe, pozakodeksowe kryterium klasyfikacji skazanych, co wywołuje istotne skutki w sferze praw i obowiązków osób pozbawionych wolności. Regulamin zmienia w ten sposób treść art. 82 § 2 Kkw, który nie wymienia takiego kryterium wśród podstaw klasyfikacji skazanych;
8. w wielu przepisach Regulamin wykonywania kary pozbawienia wolności posługuje się terminami nieostrymi, których zróżnicowana interpretacja może w praktyce wpływać na niejednolity sposób realizacji praw i obowiązków osób pozbawionych wolności. Rzecznik wskazał, które terminy, w jego ocenie, wymagają sprecyzowania lub wyjaśnienia w przepisach Regulaminu;
9. właściwemu stosowaniu przepisów regulaminowych mają służyć m.in. zarządzenia wydane przez Ministra Sprawiedliwości na podstawie art. 249 § 3 Kkw – w sprawie prowadzenia oddziaływań penitencjarnych oraz na podstawie art. 83 § 3 Kkw – w porozumieniu z Ministrem Zdrowia i Opieki Społecznej – w sprawie powołania ośrodków diagnostycznych oraz zasad organizacji i warunków przeprowadzania badań w tych ośrodkach. Zarządzenia te nie zostały dotychczas wydane.

W odniesieniu do Regulaminu wykonywania tymczasowego aresztowania Rzecznik wysunął m.in. następujące istotne uwagi:

1. przyjęte w § 37 i § 38 Regulaminu formy nadzoru i cenzury, sprawowane przez administrację aresztu śledczego nad korespondencją tymczasowo aresztowanych, nie są zgodne z przepisami Kodeksu karnego wykonawczego. Zdaniem Rzecznika powinny one mieć charakter unormowań ustawowych;
2. potrzeba ustawowego określenia ograniczeń związanych z korzystaniem przez osoby tymczasowo aresztowane z możliwości utrzymywania więzi z rodziną i kontaktu z innymi osobami zachodzi również w odniesieniu do sformułowanego w § 44 Regulaminu zakazu korzystania z aparatu telefonicznego.

C. Stan jednostek penitencjarnych

Wyniki przeprowadzonych przez pracowników Biura RPO czynności sprawdzających w jednostkach penitencjarnych wskazują, że jednym z największych problemów dla ich administracji jest utrzymanie posiadanych obiektów w stanie sprawności eksploatacyjnej. Ze 156 samodzielnych aresztów śledczych i zakładów karnych aż 96 jednostek (64,5%) wybudowanych zostało przed I wojną światową. Tyko 36 aresztów i zakładów karnych wybudowano po II wojnie światowej. Utrzymanie starej substancji budowlanej pochłania ogromne kwoty na przeprowadzenie niezbędnych remontów. Według Centralnego Zarządu Służby Więziennej środki przyznawane na taki cel zabezpieczają zaledwie 20% potrzeb, a dalsze niedofinansowanie prowadzić może do konieczności wyłączenia niektórych obiektów z eksploatacji z uwagi na ich bardzo zły stan techniczny. Dotyczy to w szczególności budynków zaplecza gospodarczego oraz budynków zamieszkałych przez osoby pozbawione wolności⁷⁸⁴. W połowie 1998 r. oddano do użytku wznoszony od ponad 10 lat Areszt Śledczy w Radomiu dla 800 osadzonych.

Administracje więzienne przeprowadzają jedynie remonty bieżące⁷⁸⁵. W efekcie w wielu przypadkach po krótkotrwałej naprawie następuje powrót do stanu wyjściowego. Z taką sytuacją zetknięto się np. w Zakładzie Karnym w Tarnowie. Z jednostki tej osadzeni dwukrotnie w 1998 r. (I i IV kwartał) skierowali do Rzecznika każdorazo-

⁷⁸⁴ Raport o stanie więziennictwa, Centralny Zarząd SW, czerwiec 1998 r., str. 23.

⁷⁸⁵ Szczegółowy zakres niezrealizowanych modernizacji i remontów w Służbie Więziennej opisano w poprzedniej Informacji RPO, str. 242.

wo ponad 100 skarg na panujące warunki bytowe, a zwłaszcza zły stan obiektów więziennych. Po interwencji Rzecznika przekazano środki finansowe i realizowane prace remontowe przynoszą stopniową poprawę warunków pobytu w tym zakładzie karnym⁷⁸⁶.

W trakcie przeprowadzania czynności sprawdzających pracownicy Biura RPO często stwierdzają w budynkach zakwaterowania więźniów nieszczelne okna i wadliwie funkcjonującą instalację grzewczą, zły stan urządzeń sanitarnych, niedostateczny dopływ światła do cel, zawilgocenie cel, brak należyście zabudowanych kąpeków sanitarnych, wyeksploatowany sprzęt kwaterunkowy oraz wysoki stopień zużycia koców, pościeli i ręczników.

Znaczne różnice między warunkami bytowymi w poszczególnych jednostkach powodują, że stopień dolegliwości izolacji więziennej jest w dużej mierze odmienny. Co warte podkreślenia – dolegliwości wynikające ze stanu obiektów więziennych dotyczą w znacznym stopniu również funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej.

Z licznych skarg napływających do Rzecznika wynika, że administracja więzienna napotyka na duże trudności w realizacji ustawy z dnia 9.XI.1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych⁷⁸⁷ oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości⁷⁸⁸. Największe problemy odnoszą się do możliwości osadzania niepalących więźniów w odrębnych celach mieszkalnych aresztów śledczych i zakładów karnych typu zamkniętego.

Znaczna jest liczba skarg dotyczących osadzenia skazanego w jednostce penitencjarnej oddalonej od miejsca zamieszkania, co bardzo utrudnia, a niekiedy wręcz uniemożliwia, odwiedziny przez bliskich. Jak wyjaśnia Służba Więzienna, takie rozmieszczenie jest spowodowane przede wszystkim nierównomiernym rozlokowaniem jednostek penitencjarnych na obszarze kraju. Na niektórych terenach nie funkcjonują w ogóle jednostki penitencjarne. Brak środków na inwestycje nie pozwala z kolei na budowę nowych obiektów więziennych⁷⁸⁹.

D. Ochrona zdrowia

Wśród skarg kierowanych do Rzecznika przez osoby pozbawione wolności nadal dominują zarzuty dotyczące opieki medycznej.

⁷⁸⁶ RPO/271149/98/VII.

⁷⁸⁷ Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55.

⁷⁸⁸ Dz.U. z 1996 r. Nr 140, poz. 658.

⁷⁸⁹ Raport o stanie więziennictwa..., str. 23 i 24.

W 1998 r. stanowiły one 23,5% ogółu rozpatrzonych skarg. Te, które tego wymagają, są na zlecenie Biura Rzecznika badane przez specjalistów z powszechnej służby zdrowia. Ze spraw podjętych, które obejmowały około 80% ogółu skarg nadsyłanych na opiekę medyczną, uznano jednak za choćby częściowo zasadne ok. 3%.

W przeprowadzonych przez pracowników Biura RPO – na podstawie wcześniej przygotowanego kwestionariusza – badaniach, lekarze więzienni przyznają, że przebywanie w warunkach więziennych może u wielu osób pozbawionych wolności 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. Zdaniem lekarzy, podstawowa opieka zdrowotna nad osobami pozbawionymi wolności jest dobra i wystarczająca. Braki występują w zakresie opieki specjalistycznej, w szczególności w dziedzinie diagnostyki, neurologii i neurochirurgii, onkologii, kardiologii i chorób zakaźnych. Zmusza to więzienną służbę zdrowia do korzystania z pomocy publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Wizyty pracowników Biura RPO w jednostkach penitencjarnych dostarczają również informacji dotyczących stanu wyposażenia ambulatoriów i szpitali więziennych w niezbędną aparaturę medyczną i leki. W ocenie kierowników tych placówek niskie środki finansowe pozwalają jedynie na rozłożony w długim okresie czasu zakup taniej aparatury medycznej. Z reguły nie jest możliwa wymiana starego i wyeksploatowanego sprzętu stanowiącego wyposażenie pracowni rentgenodiagnostycznych i bloków operacyjnych. Problem warunków pracy anestezjologów, szeroko opisywany przez media, odnosi się również do więziennych szpitali.

W wielu zakładach karnych realizuje się leczenie skazanych uzależnionych od alkoholu lub środków odurzających. W 18 oddziałach terapeutycznych (po 9 dla każdej z tych grup) może przebywać odpowiednio blisko 300 i 320 skazanych. Jednak dalszy rozwój działalności odwykowej w niezbędnej skali jest uniemożliwiony przez brak środków finansowych. Potrzeby wskazują, że należy podwoić liczbę oddziałów odwykowych, wydatnie zwiększyć liczbę terapeutów pracujących poza takimi oddziałami oraz przeszkolić wychowawców w zakresie diagnozowania uzależnień. Nadal poważny problem stanowi też częsty

jeszcze brak kontynuacji leczenia odwykowego po zwolnieniu z zakładów karnych⁷⁹⁰.

Pomimo skierowanych w 1997 r. do Ministrów Sprawiedliwości oraz Zdrowia i Opieki Społecznej wystąpień⁷⁹¹, Rzecznikowi Praw Obywatelskich nie udało się doprowadzić do realizacji nałożonego od 1995 r. przez Kkw na te organy obowiązku wydania dwóch rozporządzeń: w sprawie udzielania przez zakłady opieki zdrowotnej świadczeń dla osób pozbawionych wolności oraz w sprawie współpracy placówek tych resortów przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych osobom pozbawionym wolności. Wydanie tych aktów wykonawczych pozwoliłoby na wyeliminowanie wielu problemów i nieporozumień związanych z warunkami korzystania przez więzienną służbę zdrowia z pomocy innych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Takie same wnioski krytyczne można obecnie odnieść do niewydania wskazanych rozporządzeń na podstawie art. 250 § 1 i § 2 Kkw z 1997 r.

E. Resocjalizacja skazanych

Według stanu na koniec listopada 1998 r. w jednostkach penitencjarnych zatrudniano odpłatnie 19,6% osadzonych. Sytuacja ta znajduje 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, zakupu przedmiotów bieżącego użytku, przymusowa bezczynność w celi, pozbawienie możliwości odłożenia kwot potrzebnych po zwolnieniu z zakładu karnego.

Z dniem 1.I.1998 r. weszła w życie ustawa z dnia 28.VIII.1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności⁷⁹². Zawarte w niej uregulowania mają służyć przede wszystkim tworzeniu miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności oraz prowadzeniu działalności gospodarczej przez organizowane przy zakładach karnych przywięzienne zakłady pracy. Tymczasem do ustawy nie wydano niezbędnych aktów wykonawczych, które pozwoliłyby na wykorzystanie wszystkich ustawowych instrumentów poprawy sytuacji w zakresie zatrudnienia osób pozbawionych wolności.

⁷⁹⁰ Pełna ocena problemów zdrowotnych i odwykowych osób pozbawionych wolności została zawarta w III części publikacji „Stan i węzłowe problemy polskiego więziennictwa”, Biuletyn RPO – Mat. Nr 34, Warszawa 1998 r.

⁷⁹¹ RPO/241886/97/VII.

⁷⁹² Dz.U. Nr 123, poz. 777.

W dniu 5.VI.1998 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o przyspieszenie wydania rozporządzenia przewidzianego w art. 7 ust. 4 oraz w art. 8 ust. 3 wskazanej ustawy⁷⁹³. Zgodnie z ustawą przedsiębiorstwa przywiezione korzystają z szeregu zwolnień, przy czym co najmniej 25% środków uzyskanych z tego tytułu przekazują na rachunek Scentralizowanego Funduszu Rozwoju Centralnego Zarządu SW. Z uzyskanych informacji wynikało, że środki z tego tytułu, poczynawszy od stycznia 1998 r., systematycznie wpływają na rachunek bankowy. Z uwagi jednak na brak przepisów wykonawczych gromadzony kapitał Funduszu Rozwoju nie może być wykorzystany na finansowanie działań w zakresie resocjalizacji osób pozbawionych wolności, w tym w szczególności na tworzenie dla nich nowych miejsc pracy. W odpowiedzi z dnia 8.VII.1998 r. Minister Sprawiedliwości poinformował Rzecznika, że projekt rozporządzenia w sprawie zasad organizacji Scentralizowanego Funduszu Rozwoju był 22.VI.1998 r. przedmiotem uzgodnień międzyresortowych i zostanie w najbliższych dniach przekazany do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o zwolnienie od rozpatrzenia projektu przez Komisję Prawniczą, co umożliwi jego publikację jeszcze w lipcu 1998 r. Tak się jednak nie stało i Rzecznik powtórnie zwrócił się w dniu 23.XII.1998 r. do Ministra Sprawiedliwości z pytaniem o termin wydania rozporządzenia. Z odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi wynika, że rozporządzenie to zostało podpisane przez Ministra Sprawiedliwości w dniu 22.XII.1998 r.

W dniu 19.VI.1998 r. Rzecznik, mając na uwadze brak poprawy stanu zatrudnienia więźniów, wystąpił do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o spowodowanie ustalenia przez Radę Ministrów wysokości składki na ubezpieczenie społeczne od dochodu za pracę skazanych na poziomie sprzyjającym rozwojowi zatrudnienia osób pozbawionych wolności⁷⁹⁴. Rzecznik wskazał, że dotychczas nie funkcjonuje taki właśnie instrument prawny, który został przewidziany w art. 10 ustawy o zatrudnieniu osób pozbawionych wolności. Dotychczasowa wysokość składki, określona w § 51 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29.I.1990 r. w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne na poziomie 32% całkowitego dochodu za pracę, nie stanowi wystarczającej zachęty dla potencjalnego pracodawcy osoby pozbawionej wolności. Dla wzrostu zatrudnienia skazanych, szczególnie w pozawięziennych zakładach pracy, niezbęd-

⁷⁹³ RPO/280034/98/VII.

⁷⁹⁴ RPO/280034/98/VII.

ne byłyby obniżenie wysokości składki. W odpowiedzi z dnia 30.VII.1998 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował, że projekt odpowiedniego rozporządzenia jest od kwietnia 1998 r. przedmiotem uzgodnień międzyresortowych. Wobec zgłoszenia licznych uwag kwestionujących proponowaną składkę w wysokości 5% dochodu za pracę jako zbyt niską i sprzeczną z założeniami reformy ubezpieczeń społecznych, problem ma rozstrzygnąć specjalna konferencja uzgodnieniowa. W dniu 6.VIII.1998 r. przedstawiciele poszczególnych resortów uzgodnili, że przygotowują projekt autopoprawki rządu do projektu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, jaki został skierowany do Sejmu 8.V.1998 r. Wprowadzi on w art. 10 ustawy o zatrudnieniu osób pozbawionych wolności składkę w wysokości 25% składki określonej w odrębnych przepisach. Taki kierunek działania został potwierdzony w skierowanym do Rzecznika przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości piśmie z dnia 17.VIII.1998 r. Skutku określonego wyżej resort sprawiedliwości jednak nie osiągnął. Ustawa z 13.X.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁷⁹⁵ włączyła osoby wykonujące odpłatnie pracę na podstawie skierowania do pracy w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania do kręgu podmiotów objętych powszechnymi zasadami ustalania składek na ubezpieczenie społeczne.

W pierwszym półroczu 1998 r. do Rzecznika wpłynęły skargi tymczasowo aresztowanych na odmowy ze strony dyrektorów aresztów śledczych realizacji telefonicznych kontaktów z osobami im bliskimi lub obrońcami, pomimo wcześniej wydanej zgody na takie kontakty przez organy, do dyspozycji których pozostają. Po zbadaniu spraw okazało się, że decyzje w tym przedmiocie, nie uzgodnione z organami dysponującymi, podejmowali dyrektorzy aresztów śledczych, a podstawą takiego działania było opracowane w 1996 r. w Centralnym Zarządzie Zakładów Karnych „Wyjaśnienie wątpliwości interpretacyjnych dotyczących regulaminów wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania”. Stanowisko stwierdzające brak możliwości udzielania osobom tymczasowo aresztowanym zezwoleń na rozmowy telefoniczne zajęły Departamenty Sądów i Notariatu oraz Prokuratury Ministerstwa Sprawiedliwości. Rzecznik w skierowanym w dniu 6.V.1998 r. do Ministra Sprawiedliwości wystąpieniu⁷⁹⁶ wskazał, że w świetle przepisów Kkw oraz Regulaminu wykonywania tymczasowe-

⁷⁹⁵ Dz.U. Nr 137, poz. 887.

⁷⁹⁶ RPO/269349/98/VII.

go aresztowania brak jest podstaw do sformułowania kategorycznego zakazu korzystania przez tymczasowo aresztowanych z telefonu. W wystąpieniu Rzecznik opisał też zróżnicowaną praktykę sądów i prokuratur w tym zakresie oraz różne reakcje dyrektorów aresztów śledczych na przesyłane im do realizacji zgody organów dysponujących na rozmowy telefoniczne aresztowanych. W tej sytuacji Rzecznik wnosił do Ministra Sprawiedliwości o jednoznaczne uregulowanie sytuacji prawnej tymczasowo aresztowanych w zakresie kontaktu telefonicznego z osobami najbliższymi lub obrońcami. W odpowiedzi z dnia 24.VI.1998 r. Minister Sprawiedliwości powiadomił Rzecznika o trwających pracach legislacyjnych nad projektami rozporządzeń w sprawie regulaminu wykonywania kary pozbawienia wolności oraz w sprawie regulaminu wykonywania tymczasowego aresztowania. Przepis § 39 projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie regulaminu wykonywania tymczasowego aresztowania wyklucza możliwość korzystania przez tymczasowo aresztowanego z kontaktu telefonicznego. Z kolei przepis § 70 tego projektu rozporządzenia stanowi m.in., że tymczasowo aresztowany, wobec którego wykonywana jest kara pozbawienia wolności w innej sprawie, w zakresie korzystania z samoinkasujących aparatów telefonicznych podlega przepisom regulaminu wykonywania tymczasowego aresztowania.

F. Warunkowe przedterminowe zwolnienie

Po wejściu w życie nowego Kodeksu karnego do Rzecznika Praw Obywatelskich zaczęły wpływać wnioski od osób pozbawionych wolności o interwencję w związku z naruszeniem – jak twierdziły – ich praw obywatelskich z powodu niewłaściwego interpretowania i stosowania przez sądy penitencjarne przepisów Kodeksu karnego z 1997 r. o warunkowym zwolnieniu⁷⁹⁷. We wnioskach tych wskazywano na pozbawienie ich autorów po 1.IX.1998 r. możliwości ubiegania się o warunkowe zwolnienie z odbycia reszty kary według zasad korzystniejszych, określonych w Kodeksie karnym z 1969 r., w sytuacji, gdy zostali oni prawomocnie osądzeni pod rządami tego Kodeksu. Wizytacje pracowników Biura RPO w jednostkach penitencjarnych potwierdziły fakt istnienia wśród sędziów penitencjarnych wątpliwości co do interpretacji przepisów nowego Kodeksu karnego o warunkowym zwolnieniu. Dlatego w dniu 15.IX.1998 r. Rzecznik wystąpił do Izby

⁷⁹⁷ W okresie od września do grudnia 1998 r. wpłynęło do Biura RPO blisko 300 takich wniosków.

Karnej Sądu Najwyższego z wnioskiem o podjęcie uchwały wyjaśniającej przepis art. 14 pkt 4 ustawy z 6.VI.1997 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny, przez udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy, a jeżeli tak, to w jakim zakresie, przy orzekaniu w sprawach o warunkowe zwolnienie ma zastosowanie przepis art. 4 § 1 Kk z 1997 r. nakazujący stosowanie ustawy obowiązującej poprzednio, jeżeli jest względniejsza dla sprawcy⁷⁹⁸. W uzasadnieniu swojego wniosku Rzecznik wskazał, że zastosowanie w praktyce przepisów nowego Kodeksu karnego powoduje, że korzystniejsze dla niektórych grup skazanych uregulowania Kodeksu z 1969 r. w zakresie warunkowych zwolnień zostają zastąpione przez nowe rozwiązania wydłużające okres kary, po upływie którego może nastąpić warunkowe zwolnienie. Dotyczy to w szczególności skazanych: młodocianych, za przestępstwa nieumyślne, sprawujących pieczę nad dzieckiem do lat 15, do której wykonania są obowiązani rodzice, kobiety, które w chwili orzekania o warunkowym zwolnieniu mają ukończone 60 lat, albo mężczyzn, którzy ukończyli 65 lat, odbywających karę 25 lat pozbawienia wolności oraz recydywistów w warunkach art. 60 § 1 i § 2 Kk z 1969 r., wobec których miał zastosowanie art. 4 ustawy z 12.VII.1995 r. o zmianie Kk⁷⁹⁹. Wobec braku jednolitego poglądu skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego na posiedzeniu w dniu 18.XI.1998 r., skierował sprawę na posiedzenie całej Izby Karnej SN.

G. Niewłaściwe traktowanie osób pozbawionych wolności przez funkcjonariuszy Służby Więziennej

Skargi osób pozbawionych wolności na niewłaściwe traktowanie przez funkcjonariuszy znajdują się na drugim miejscu wśród skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich przez osoby pozbawione wolności. W 1998 r. nastąpił wzrost liczby skarg o takim charakterze w porównaniu z latami 1996 i 1997. Ustalenia podejmowane w wyniku działań Rzecznika pozwalają jednak stwierdzić, że w więziennictwie – generalnie 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.

Tak jak w poprzednich latach, skargi na niewłaściwe traktowanie dotyczą przede wszystkim niesłusznego karania dyscyplinarnego, zle-

⁷⁹⁸ RPO/286910/98/VII.

⁷⁹⁹ Dz.U. Nr 95, poz. 475.

go 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, nieuzasadnionej odmowy przewiezienia do innej jednostki, zwłaszcza położonej bliżej miejsca zamieszkania rodziny oraz braku należytej ochrony przed agresją współwięźniów⁸⁰⁰.

Wraz z wejściem w życie z dniem 1.IX.1998 r. nowego Kkw oraz regulaminów więziennych do Rzecznika wpływają liczne skargi skazanych i ich rodzin na sposób wprowadzenia do praktyki penitencjarnej nowych rozwiązań prawnych. Zarzuty dotyczą zwłaszcza kwalifikowania skazanych do poszczególnych systemów wykonania kary oraz ograniczeń w kontaktach więźniów z osobami z zewnątrz (limity paczek z żywnością, sposób prowadzenia widzeń na terenie jednostek penitencjarnych, formy kontroli i cenzury korespondencji prywatnej i urzędowej). W znacznej części przypadków (ok. 1/3) Rzecznik nie podejmował sprawy ustalając, że nie nastąpiło naruszenie prawa, gdyż chodziło o decyzję uznaniową odpowiednio uzasadnioną. W grupie spraw podjętych za chociażby częściowo słuszne uznano 7% skarg. Dotyczyły one najczęściej uchybień polegających na użyciu formy „ty” przy zwracaniu się do osadzonego, zagubieniu depozytu, skróceniu czasu trwania spaceru oraz niewłaściwym traktowaniu skazanego lub jego rodziny w czasie widzenia.

W pierwszym i czwartym kwartale 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. Ponad 120 uczestników podkultury więziennej w większości młodocianych (tzw. grypsujących) skierowało dwukrotnie w tym samym czasie indywidualne skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich na warunki socjalno-bytowe, opiekę medyczną i traktowanie przez funkcjonariuszy w Zakładzie Karnym w Tarnowie. Przeprowadzone w tej jednostce przez pracowników Biura RPO czynności sprawdzające potwierdziły jedynie zasadność zarzutów dotyczących warunków socjalno-bytowych osadzenia⁸⁰¹.

⁸⁰⁰ Stanowisko Rzecznika w sprawie sytuacji panującej w jednostkach penitencjarnych w zakresie ochrony przed agresją współwięźniów zostało szeroko opisane w poprzedniej Informacji RPO, str. 248 i nast.

⁸⁰¹ Zob. szerzej poprzednia Informacja RPO, str. 247.

H. Ochrona praw osób przebywających w policyjnych izbach zatrzymań

W drugim półroczu 1998 r. pracownicy Biura RPO przeprowadzili w różnych regionach kraju wizytację 15 policyjnych izb zatrzymań.

W trakcie czynności sprawdzających przedstawiciele Rzecznika zapoznali się szczegółowo z warunkami zatrzymania, przeprowadzili z zatrzymanymi rozmowy indywidualne, uzyskali informacje od zatrudnionych w izbie funkcjonariuszy policji oraz analizowali dokumentację zatrzymań. Na tej podstawie stwierdzono w kilku izbach nieprawidłowości, które mogą prowadzić do naruszenia praw osób zatrzymanych. Dlatego też każdorazowo z wynikami wizytacji zapoznawani byli właściwi komendanci wojewódzcy oraz Biuro Koordynacji Służby Prewencyjnej Komendy Głównej Policji.

Przede wszystkim niektóre izby nie zapewniają odpowiednich warunków pobytu ze względu na trudności w utrzymaniu odpowiedniej temperatury pomieszczeń lub brak wentylacji. Jedna z izb nie posiadała zgody wojewódzkiego inspektora sanitarnego na dalsze użytkowanie pomieszczeń. Spotykano się też z przypadkami umieszczania osób zatrzymanych w izbach, gdzie pomieszczenia były ciemne, brudne i wyposażone w kubły sanitarne, a zatrzymani nie mieli nawet warunków do umycia rąk, zaś lekarz przyjmował ich w brudnej sali, służącej jednocześnie jako pomieszczenie kuchenne⁸⁰².

W trakcie wizytacji policyjnych izb zatrzymań stwierdzono także następujące powtarzające się nieprawidłowości:

- brak pomieszczeń przystosowanych do przetrzymywania w izbie zatrzymań osób nietrzeźwych oraz brak kwalifikacji personelu izby do sprawowania opieki nad takimi osobami,
- słabe natężenie światła, uniemożliwiające czytanie i pisanie,
- udostępnianie wspólnego mydła i ręcznika dla wszystkich zatrzymanych w izbie,
- brak porządku i czystości w pomieszczeniach izby,
- niedostateczne wyposażenie pomieszczeń w wymagany przepisami sprzęt, w tym sprzęt pierwszej pomocy,
- niedokładne sporządzanie dokumentacji związanej z przyjęciem i zwolnieniem z izby, utrudniające dokładne określenie czasu trwania zatrzymania,

⁸⁰² RPO/289817/98/VII.

- niezapoznanie zatrzymanych z przysługującymi im uprawnieniami i obowiązkami.

Zróznicowany stan poszanowania praw osób zatrzymanych w wydzielonych pomieszczeniach jednostek policji, z jakim zetknęli się w czasie wizytacji pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, uzasadnia potrzebę kontynuowania czynności sprawdzających w tym zakresie. Generalne wnioski płynące z wizytacji policyjnych izb zatrzymań będą w najbliższym czasie przedmiotem wystąpienia Rzecznika do właściwych organów policji oraz resortu spraw wewnętrznych i administracji.

21. Ochrona praw Polaków za granicą, sprawy obywatelstwa polskiego

A. Opieka nad obywatelami polskimi pozbawionymi wolności lub niewłaściwie traktowanymi za granicą

Według informacji statystycznych, jakie Biuro RPO otrzymało w czerwcu 1998 r. z Departamentu Konsularnego MSZ, w latach dziewięćdziesiątych następuje systematyczny wzrost liczby obywateli polskich, którzy na skutek zatrzymania, aresztowania albo orzeczenia kary aresztu lub więzienia są za granicą. Łącznie 9 246 obywateli polskich w różnych formach zostało w 1997 r. pozbawionych wolności. Z tej liczby 3 834 Polaków przebywało w zagranicznych aresztach i zakładach karnych, gdzie czas pozbawienia wolności jest najdłuższy, a stosowane ograniczenia najdalej idące. Szacunki Departamentu Konsularnego MSZ wskazują przy tym, że w tych państwach nasze konsulaty informowane są tylko o około 35% przypadków pozbawienia wolności polskich obywateli.

W czerwcu i lipcu 1998 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich napłynęły informacje potwierdzające brak należytego wykonywania przez niektóre urzędy konsularne zadań określonych w art. 13 ustawy z dnia 13.II.1984 r. o funkcjach konsulów, a związanych z zapewnieniem ochrony prawnej i pomocy obywatelom polskim pozbawionym wolności podczas pobytu za granicą. Z ich treści wynikało m.in., że urzędy konsularne na terenie Niemiec w wielu przypadkach ograniczają swoje działania do spełnienia obowiązku zwracania się do sądów bądź adresatów o podanie przyczyn zatrzymania obywateli polskich i stawianych im zarzutach, nie zawsze egzekwując uzyskanie odpowiedzi. Brakuje w szczególności zainteresowania ze strony urzędów losami Polaków pozbawionych wolności, w tym tych, którzy poprzez organy niemieckie powiadamiały placówki konsularne o fakcie uwięzienia, obecności konsulów w miejscu izolacji oraz systemu gromadzenia danych o osobach odbywających kary więzienia. Nieprawi-

dłowości w tym zakresie zawarte zostały także w informacji Najwyższej Izby Kontroli z czerwca 1998 r.

Problemy, z jakimi w zagranicznych więzieniach spotykają się polscy obywatele, dotyczą również Włoch. W dniu 30.V.1998 r. pracownik Biura Rzecznika, uczestniczący w zjeździe Stowarzyszenia Penitencjarnego „Patronat” wysłuchał relacji opisującej sytuację Polaków, którzy w czasie pobytu we włoskich więzieniach mają trudności z uzyskaniem pomocy prawnej, wyznaczeniem tłumacza na czas procesu, czy poprawą warunków uwięzienia.

Opisana sytuacja skłoniła Rzecznika do skierowania w dniu 14.VIII.1998 r. wystąpienia do Ministra Spraw Zagranicznych⁸⁰³ z prośbą o wyjaśnienie, jakie przedsięwzięcia zamierza podjąć w najbliższym czasie podległy mu resort w celu zapewnienia pełnej realizacji przez urzędy konsularne zadań związanych z ochroną prawną i opieką nad obywatelami polskimi pozbawionymi wolności podczas pobytu za granicą. Rzecznik wskazał, że informacje, które są mu dostępne, ukazują trudności w realizacji prawa obywatelskiego określonego w art. 36 Konstytucji RP.

W odpowiedzi z dnia 24.IX.1998 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych stwierdził, że coroczne oceny pracy placówek konsularnych nie wykazują istotnych uchybień w sferze opieki konsularnej. Zdaniem resortu kontrola NIK, na której wyniki m.in. powoływał się Rzecznik w swoim wystąpieniu, nie objęła istotnych działań realizowanych przez konsulaty w ramach opieki nad obywatelami przebywającymi za granicą, opieki nad chorymi odbywającymi leczenie za granicą, jak też niezwykle ważnego zagadnienia poszukiwania osób zaginionych. Poszukiwania takie, o ile dotyczą osób, z którymi został utracony kontakt niedawno, prowadzą często do ustalenia faktu pozbawienia danej osoby wolności. W odpowiedzi zwrócono też uwagę, iż obowiązująca w stosunkach pomiędzy Polską a Niemcami Konwencja Wiedeńska stanowi w art. 36 ust. 1 lit. B, że państwo przyjmujące powinno niezwłocznie powiadomić urząd państwa wysyłającego o pozbawieniu wolności obywatela tego państwa tylko w przypadku, jeśli zainteresowana osoba o to poprosi. Dodatkowym elementem sytuacji istniejącej w Niemczech jest niewystarczająca obsada personalna części placówek konsularnych oraz permanentny brak środków finansowych. Mimo to placówki działające w Niemczech regularnie przesyłają do zakładów karnych polską prasę

⁸⁰³ RPO/279917/98/VII.

i książki oraz paczki, a także spotykają się z kierownictwami więzień i przedstawicielami ministerstw sprawiedliwości w poszczególnych landach. Przetłumaczono na język polski informatory dla więźniów zawierające podstawowe dane o niemieckich regulaminach więziennych. Konsulowie zwiększyli częstotliwość odwiedzin w zakładach karnych i aresztach śledczych. Konsulaty utrzymują kontakty z sądami oraz tłumaczami przysięgłymi na język polski.

Jednocześnie w swoim piśmie Sekretarz Stanu w MSZ nie zgodził się z opinią o trudnej sytuacji Polaków osadzonych w więzieniach we Włoszech. Zapewnił również, że uwagi sformułowane w wystąpieniu Rzecznika uwzględnione zostały w trakcie realizowanych zmian organizacyjnych Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Jednakże w okresie objętym Informacją Rzecznik otrzymał szereg indywidualnych listów, z których wynikało, że interesy obywateli polskich za granicą są w dalszym ciągu naruszane przez działania obcych władz. Rzecznik, który nie ma prawa występowania do organów państw obcych, występował w takich wypadkach o podjęcie odpowiednich działań do Ministerstwa Spraw Zagranicznych⁸⁰⁴.

Rzecznik występował również w sprawach, w których obywatele polscy zgłaszali zastrzeżenia do prowadzonych postępowań spadkowych, zarzucając iż prowadzone są niewłaściwie i nierzetelnie. Z odpowiedzi udzielonych w tych sprawach przez Departament Konsularny Ministerstwa Spraw Zagranicznych wynika, że mimo złożonego charakteru tych spraw jak i skomplikowanej procedury, placówki konsularne starają się należycie zabezpieczać interesy polskich spadkobierców.

Rzecznik interweniował w sprawach, w których zainteresowani zgłaszali konkretne zastrzeżenia do działalności polskich placówek konsularnych. Świadczona przez nie pomoc nie zawsze oceniana jest jako wystarczająca⁸⁰⁵. Z ustaleń poczynionych przez Departament Konsularny Ministerstwa Spraw Zagranicznych wynikało, że stopień zaangażowania placówek w tych sprawach był znaczący. Podejmowane były przez nie niezbędne czynności, które zapewniały naszym obywatelom należytą opiekę konsularną.

⁸⁰⁴ Zob. też opis indywidualnych przypadków w poprzedniej Informacji RPO, str. 252.

⁸⁰⁵ RPO/270678/98/I, RPO/278091/98/I, RPO/290499/98/I.

B. Sprawy obywatelstwa polskiego

W zakresie obywatelstwa polskiego Rzecznik podjął dwie kwestie. Pierwsza z nich dotyczyła zrzeczenia się obywatelstwa polskiego. Możliwość taką przewiduje art. 34 ust. 2 Konstytucji RP. W związku z listami proszącymi o informację w tej sprawie, Rzecznik zwrócił się w dniu 30.III.1998 r. do Szefa Kancelarii Prezydenta RP⁸⁰⁶ z prośbą o zajęcie stanowiska oraz o wyjaśnienie, jaka procedura stosowana jest w tych sprawach w Kancelarii Prezydenta RP.

Z przekazanej Rzecznikowi odpowiedzi⁸⁰⁷ wynika, że celem rozwiązania przyjętego w Konstytucji RP jest stworzenie gwarancji dla obywatela polskiego uniemożliwiających pozbawienie go obywatelstwa wbrew jego woli. Warunkiem utraty obywatelstwa polskiego, w świetle przepisów konstytucyjnych, jest zrzeczenie się go za zgodą Prezydenta RP. Ze względu na odmienną treść przepisów konstytucyjnych, przewidziana przez ustawę z dnia 15.II.1962 r. o obywatelstwie polskim⁸⁰⁸ instytucja zwolnienia z obywatelstwa polskiego nie jest stosowana. Ponadto przyjęte w Konstytucji rozwiązanie, zgodnie z którym jedyną podstawą utraty obywatelstwa polskiego jest zrzeczenie się go za zgodą Prezydenta RP, wyklucza stosowanie przepisów ustawy o obywatelstwie polskim (art. 15) dopuszczających pozbawienie obywatelstwa polskiego. W wyniku nowelizacji ustawy o obywatelstwie polskim⁸⁰⁹ skreślony został przepis art. 15 dopuszczający pozbawienie obywatelstwa polskiego, natomiast w art. 13 przewidziano, iż obywatel polski traci obywatelstwo polskie na swój wniosek po uzyskaniu zgody Prezydenta RP na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego.

Druga kwestia dotyczyła zmiany przepisów ustawy o obywatelstwie polskim odnoszących się do nabywania, odzyskiwania i utraty obywatelstwa polskiego przez kobiety – cudzoziemki, które poślubiły obywatela polskiego, (art. 10, 11 i 14). Sytuacja takich kobiet była bardziej korzystna aniżeli mężczyzn – cudzoziemców, którzy zawarli małżeństwo z obywatelką polską, bowiem tylko kobiety mogły nabyć, odzyskać bądź utrwalić obywatelstwo polskie przy zastosowaniu uproszczonej procedury. W ocenie Rzecznika zróżnicowanie to naru-

⁸⁰⁶ RPO/272692/98/I.

⁸⁰⁷ Z dnia 30.IV.1998 r.

⁸⁰⁸ Dz.U. Nr 10, poz. 49 ze zm.

⁸⁰⁹ Art. 19 ustawy z dnia 24.VII.1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa – Dz.U. Nr 106, poz. 668.

sza konstytucyjną zasadę równości i dlatego też w wystąpieniu z dnia 8.IV.1998 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁸¹⁰ wskazał na potrzebę zmiany w tym zakresie przepisów ustawy o obywatelstwie polskim, bowiem państwo wprowadzając szczególne zasady dotyczące nadawania obywatelstwa nie może ich różnicować według kryterium płci.

W odpowiedzi z dnia 5.V.1998 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował Rzecznika, że zaproponowane zostały i wprowadzone do rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa odpowiednie zmiany w ustawie o obywatelstwie polskim. Znowelizowane w tym zakresie ustawą z dnia 24.VII.1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa⁸¹¹ przepisy ustawy o obywatelstwie polskim gwarantują równe prawa każdemu cudzoziemcowi, który zawarł związek małżeński z osobą posiadającą obywatelstwo polskie do uproszczonego nabycia obywatelstwa polskiego, jak i w przedmiocie odzyskania obywatelstwa polskiego w związku z ustaniem lub unieważnieniem małżeństwa z cudzoziemcem (art. 10 i 11). Natomiast art. 14 ustawy o obywatelstwie polskim (dotyczący utraty obywatelstwa polskiego przez kobiety) z uwagi na przyjęte w Konstytucji rozwiązanie odnośnie utraty obywatelstwa polskiego został skreślony.

C. Repatriacja Polaków z Kazachstanu

Od początku 1993 r. kolejni Rzecznicy podejmowali sprawy repatriacji Polaków z Kazachstanu oraz innych miejsc zesłania w b. ZSRR. Zarządzeniem Nr 84 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24.IX.1997 r.⁸¹² powołany został Międzyresortowy Zespół do Spraw Repatriacji. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów w dniu 3.IV.1998 r.⁸¹³ z prośbą o rozważenie możliwości zlecenia Międzyresortowemu Zespołowi do Spraw Repatriacji:

- opracowania założeń i podjęcia działań w kierunku zintensyfikowania akcji repatriacyjnej związanej z zasiedlaniem terenów zachodnich i północnych Polski;

⁸¹⁰ RPO/265055/97/I.

⁸¹¹ Dz.U. Nr 106, poz. 668.

⁸¹² Mon. Pol. Nr 69, poz. 685.

⁸¹³ RPO/108042/93/III, RPO/198179/95/III.

- rozważenia celowości powołania odrębnej fundacji;
- podjęcia działań natury legislacyjnej, mających na celu zmianę przepisu art. 2 ust. 2 pkt 1 lit. e) ustawy z dnia 17.X.1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw. Przepis ten, w dotychczasowym jego brzmieniu, umożliwia zaliczenie jako okresu składkowego okresu zatrudnienia (po ukończeniu 15 lat życia) za granicą osobom, które w tym okresie nie były obywatelami polskimi, jeżeli powróciły do kraju po dniu 22 lipca 1944 r. i zostały uznane za repatriantów. Powołany przepis jednak odnosi się wyłącznie do okresów pracy przypadających przed dniem wejścia w życie cytowanej ustawy, tj. przed 15 listopada 1991 r. W tej sytuacji repatrianci przybywający do Polski spotykają się z odmową uwzględniania do uprawnień emerytalno-rentowych okresów zatrudnienia przypadających po tej dacie, co wywołuje uzasadnione rozgoryczenie;
- dalszych działań w kierunku zawarcia z Republiką Kazachstanu traktatu dwustronnego, obejmującego m.in. sferę interesów zamieszkałych tam oraz pragnących repatriacji Polaków, jeżeli traktat taki (parafowany w 1993 r.) nie został dotychczas sfinalizowany.

W odpowiedzi Wiceprezes Rady Ministrów Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przedłożył stanowisko rządu wobec podniesionych przez Rzecznika problemów. Wynika z niego, że:

- trudno osiedlać i zatrudniać repatriantów z Kazachstanu w zlikwidowanych i upadłych PGR-ach na terenach zachodnich i północnych Polski. Potencjalni repatrianci nie są bowiem rolnikami, a pracownikami rolnymi zatrudnionymi w kołchozach i sowchozach byłego ZSRR, którzy nie posiadają umiejętności, ani wiedzy do prowadzenia samodzielnego gospodarstwa w warunkach polskich. Ankieta przeprowadzona przez Towarzystwo „Powrót” wśród 150 kandydatów na przyjazd do Polski wykazała, że tylko 2 osoby (z wyższym wykształceniem rolniczym) byłyby skłonne prowadzić własne gospodarstwo rolne w Polsce. Natomiast możliwe jest osiedlanie repatriantów na ziemiach północnych i zachodnich Polski jako pracowników najemnych dużych, wysokotowarowych gospodarstw prywatnych. Porozumienie z organizacjami grupującymi przedsiębiorców tej branży mogłoby zaowocować stworzeniem miejsc pracy dla repatriantów,

- w 1993 r. została założona przez b. Szefa Urzędu Rady Ministrów Fundacja „Pomoc Polakom na Wschodzie”, która prowadzi między innymi działania na rzecz repatriantów. Fundację finansuje Senat RP, który zatwierdził również roczny program jej działania,
- projekt ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który obecnie jest przedmiotem prac Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej, nie przewiduje dla Polaków powracających do kraju szczególnych uprawnień, związanych z dotychczasowym zatrudnieniem za granicą, ponieważ nie mieści się to w koncepcji nowych rozwiązań emerytalnych,
- władze polskie wielokrotnie występowały z propozycją zawarcia z Republiką Kazachstanu traktatu dwustronnego, obejmującego m.in. sferę interesów zamieszkałych tam Polaków oraz tych, którzy chcą repatriacji. W rezultacie negocjacji uzgodniono deklarację o rozwoju przyjaznych stosunków i współpracy między Rzeczpospolitą Polską i Republiką Kazachstanu, która w pkt 7, 8 i 9 zawiera uzgodnienia w tych sprawach.

Kwestia prawa udziału obywateli polskich zamieszkałych za granicą w drugiej turze wyborów prezydenckich zasygnalizowana została w rozdziale dotyczącym praw wyborczych.

22. Ochrona praw cudzoziemców

Wśród spraw wniesionych do Rzecznika Praw Obywatelskich przez cudzoziemców dominowały skargi dotyczące odmowy przyznania statusu uchodźcy oraz przewlekłości postępowań w tych sprawach, a także sprawy związane z decyzjami o wydaleniu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Cudzoziemcy występowali także do RPO w sprawach odmowy wydania lub przedłużenia wiz uprawniających do pobytu w Polsce przez polskie przedstawicielstwa dyplomatyczne i urzędy konsularne oraz uprawnione organy administracji publicznej w kraju. Przedmiotem skarg było też umieszczenie konkretnej osoby na liście cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany.

Autorami ponad połowy listów i wniosków byli obywatele państw powstałych po upadku b. ZSRR. Pozostała część korespondencji do RPO pochodziła przede wszystkim od obywateli państw azjatyckich (głównie ze Sri Lanki i Afganistanu) oraz afrykańskich (Somalii, Sudanu).

Niezależnie od wyjaśniania i załatwiania spraw indywidualnych wynikających z korespondencji wpływającej od osób zainteresowanych, Rzecznik podejmował szereg działań generalnych z inicjatywy własnej. W związku z pojawieniem się informacji na temat biernej postawy służb policyjnych wobec nasilonej przestępczości przeciwko cudzoziemcom, w tym obywatelom Litwy, na warszawskich dworcach komunikacyjnych, skierowane zostało do Komendanta Głównego Policji wystąpienie z żądaniem zbadania sprawy⁸¹⁴. Badania przeprowadzone przez Komendę Główną Policji nie potwierdziły zasadności ocen dotyczących znacznej skali przestępczości na szkodę cudzoziemców⁸¹⁵ ani też zarzutów beczynności policji. W Komendzie Stołecznej Policji

⁸¹⁴ RPO/286087/98/I z dnia 2.IX.1998 r.

⁸¹⁵ Według danych przekazanych przez KGP, w okresie III pierwszych kwartałów 1998 r. odnotowano w rejonie dworca Warszawa Zachodnia dwa przestępstwa przeciwko cudzoziemcom, w tym jedno przeciwko obywatelowi Litwy, zaś liczba czynów kryminalnych dokonywanych na warszawskich dworcach komunikacyjnych stanowi „znikomy odsetek przestępstw na szkodę cudzoziemców”.

powołany został jednak specjalny zespół koordynujący działania służb policyjnych na dworcach komunikacyjnych oraz innych terenach kolejowych, który dokonuje okresowych analiz zagrożeń oraz inspirowanie i planuje działania odpowiednie do tych zagrożeń.

W związku z wystąpieniem Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych w Warszawie na temat trybu postępowania w sprawach wydalenia obywateli Sri Lanki skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz przesłanym do wiadomości Ministra Spraw Zagranicznych i RPO, Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o informację na temat zajętą stanowiska⁸¹⁶. Sprawa jest nadal wyjaśniana.

W czwartym kwartale 1998 r. Rzecznik dokonał wizytacji Centralnego Ośrodka Recepcyjnego dla Uchodźców w Podkowie Leśnej-Dębaku, a pracownicy Biura RPO także współpracujących z nim ośrodków dla uchodźców w Lublinie, Łomży i Łukowie, utworzonych w celu zapewnienia zakwaterowania, wyżywienia i opieki medycznej oraz pomocy rzeczowej i pieniężnej cudzoziemcom, w sprawie których wszczęto postępowanie o nadanie statusu uchodźcy, a także – w szczególnie uzasadnionych przypadkach – przez okres do trzech miesięcy od daty wydania decyzji ostatecznej w tym postępowaniu. W czasie wizytacji stwierdzono, że standard usług świadczonych przez ośrodki odpowiada normom określonym w stosownych przepisach⁸¹⁷. Wizytacje kontynuowane będą cyklicznie, nie rzadziej, niż raz w półroczu.

W końcu 1998 r. zainicjowane zostały badania przestrzegania prawa i obowiązujących procedur przy wykonywaniu decyzji o wydaleniu cudzoziemców z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁸¹⁸. Dalsze ewentualne działania RPO w tej mierze uzależnione są od wyniku tych badań.

Rzecznik zwrócił się w dniu 16.IX.1998 r.⁸¹⁹ o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, eliminującej dyskryminację niektórych osób prowadzących działalność gospodarczą ze względu na ich przynależność państwową.

⁸¹⁶ RPO/292602/98/I z dnia 27.XI.1998 r.

⁸¹⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9.II.1998 r. w sprawie warunków jakim powinny odpowiadać ośrodki dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy oraz regulaminu pobytu w tych ośrodkach – Dz.U. Nr 23, poz. 125.

⁸¹⁸ RPO/923841/98/I.

⁸¹⁹ RPO/279900/98/III.

Przepis art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 18.XII.1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich rodzin⁸²⁰ stanowi, że obowiązkowi ubezpieczenia z tej ustawy podlegają osoby fizyczne, mające obywatelstwo polskie. Zdaniem Rzecznika taka norma prawna ma charakter dyskryminacyjny. Obywatele państw obcych, mieszkający w Polsce i prowadzący tu działalność gospodarczą nie mogą korzystać z ochrony ubezpieczeniowej, nawet w przypadku gdy są stałymi mieszkańcami Polski i dla własnego bezpieczeństwa socjalnego deklarują gotowość dobrowolnego przystąpienia do ubezpieczenia oraz opłacania składek z tego tytułu. Polska ratyfikowała bez zastrzeżeń Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych⁸²¹, uznając w szczególności prawo każdej osoby do zabezpieczenia społecznego, w tym do ubezpieczeń społecznych (art. 9). Zdaniem Rzecznika nie powinno się dalej utrzymywać przepisów dyskryminujących cudzoziemców, zwłaszcza w sferze praw socjalnych.

W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Socjalnej wyjaśnił, że w uchwalonej w dniu 13.X.1998 r. ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych⁸²² przewidziano obowiązek ubezpieczenia emerytalno-rentowego dla wszystkich osób podejmujących pozarolniczą działalność gospodarczą, bez względu na obywatelstwo. Zasada ta będzie obowiązywała od 1.I.1999 r.

Analogiczna sytuacja ma miejsce w stosunku do obywateli państw obcych, prowadzących działalność rolniczą. W świetle art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 20.XII.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników⁸²³ ubezpieczeniem objęci są mający obywatelstwo polskie rolnicy i współpracujący z nimi domownicy. Zgodnie z tą normą obywatele państw obcych, mieszkający w Polsce i podejmujący prowadzenie działalności rolniczej, nie mogą być objęci ubezpieczeniem z tej ustawy. Rzecznik skierował w tej sprawie w dniu 16.IX.1997 r. wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej⁸²⁴. W odpowiedzi Minister zapowiedział, że w projektowanej do wdrożenia z dniem 1 stycznia 1999 r. nowelizacji ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników przewidziano m.in. objęcie ubezpieczeniem społecznym rolników osób przebywających na terenie RP na podstawie karty stałego pobytu.

⁸²⁰ Dz.U. z 1989 r. Nr 46, poz. 250 ze zm.

⁸²¹ Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169.

⁸²² Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.

⁸²³ Dz.U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25.

⁸²⁴ RPO/279900/98/III.

Rzecznik podejmował także działania mające na celu ochronę praw mieszkaniowych cudzoziemców. W związku ze skargą cudzoziemca mieszkającego w Polsce od 17 lat i posiadającego kartę stałego pobytu, któremu spółdzielnia mieszkaniowa odmówiła przyjęcia w poczet członków Rzecznik skierował wystąpienie do tej spółdzielni⁸²⁵. W wystąpieniu Rzecznik wskazał, że przepis statutu spółdzielni uzależniający możliwość uzyskania członkostwa od posiadania polskiego obywatelstwa narusza obowiązujący porządek prawny. Spółdzielnia posiada swobodę kształtowania swojego składu osobowego, która wynika z treści art. 15 § 2 Prawa spółdzielczego⁸²⁶ określającego, że członkiem spółdzielni może być każda osoba fizyczna o pełnej zdolności do czynności prawnych, która odpowiada wymogom określonym w statucie. Wprowadzenie takich ograniczeń musi jednak zawsze zgodne z prawem. Z art. 25 ustawy o cudzoziemcach⁸²⁷ wynika zaś, że cudzoziemiec podczas pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ma takie same prawa i obowiązki jako obywatel polski, o ile przepis tej ustawy lub innych ustaw nie stanowią inaczej. Brak jest takiego przepisu ustawy. Statut spółdzielni, w zakresie w jakim uzależnia przyjęcie osoby fizycznej w poczet członków spółdzielni od posiadania obywatelstwa polskiego, wprowadza dyskryminację ze względu na kryterium obywatelstwa.

⁸²⁵ RPO/291600/98/V z dnia 1.XII.1998 r.

⁸²⁶ Ustawa z dnia 16.IX.1982 r. – Dz.U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288 ze zm.

⁸²⁷ Ustawa z dnia 25.VI.1997 r. – Dz.U. Nr 114, poz. 739.

23. Współpraca RPO z innymi organami państwa

W 1998 r. Rzecznik skierował do parlamentu i jego organów 13 wystąpień problemowych. Dotyczyły one propozycji zmian legislacyjnych w zakresie: wykupywania praw do transmisji telewizyjnych ważnych wydarzeń przez stacje komercyjne⁸²⁸, skuteczności regulacji prawnych chroniących dzieci przed scenami pornograficznymi i przedstawiającymi przemoc w telewizji⁸²⁹, sytuacji osób pobierających zasiłek przedemerytalny dla bezrobotnych w rejonach administracyjnych, które utraciły status rejonu zagrożonego szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym⁸³⁰, problemu prywatnych nieruchomości zalesionych w okresie powojennym przez państwo i tzw. działek zamrożonych przez plan zagospodarowania przestrzennego⁸³¹, uregulowań w zakresie krajowego przewozu osób, zawartych w ustawie z dnia 29.VIII.1997 r.⁸³², potrzeby nowelizacji ustawy o RPO⁸³³, braku spójnych rozwiązań w zakresie egzekucji orzeczeń eksmisyjnych⁸³⁴, pakietyzacji usług telewizji kablowych⁸³⁵, przekazujące projekt ustawy o zmianie ustawy o RPO⁸³⁶ i uzupełniające projekt⁸³⁷, nowelizacji ustawy o pracownikach urzędów państwowych⁸³⁸, zapewnienia osobom bezdomnym możliwości realizacji ich praw wyborczych⁸³⁹ oraz braku prawnych form współpracy w sprawach eksmisyjnych jednostek wymiaru sprawiedliwości z samorządem terytorialnym⁸⁴⁰.

⁸²⁸ RPO/255627/97/VI z 26.I.1998 r.

⁸²⁹ RPO/240164/97/XI z 24.II.1998 r.

⁸³⁰ RPO/268097/98/VIII z 26.II.1998 r.

⁸³¹ RPO/60076/89/IV z 26.II.1998 r.

⁸³² RPO/259797/97/VI z 30.IV.1998 r.

⁸³³ RPO/277459/98/I z 6.V.1998 r.

⁸³⁴ RPO/262521/97/V z 13.V.1998 r.

⁸³⁵ RPO/244676/97 z 26.VI.1998 r.

⁸³⁶ RPO/277459/98/I z 7.VII.1998 r.

⁸³⁷ RPO j.w. z 10.VIII.1998 r.

⁸³⁸ RPO j.w. z 10.VIII.1998 r.

⁸³⁹ RPO/276984/98/I z 11.VIII.1998 r.

⁸⁴⁰ RPO/262521/97/V z 11.IX.1998 r.

Na siedem z przedstawionych trzynastu wystąpień Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi⁸⁴¹.

Parlamentarzyści zwrócili się w 1998 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich 70 razy. Posłowie zwracali się 55 razy, a senatorowie – 14. W jednym wypadku wystąpienie pochodziło wspólnie od posła i senatora.

Wystąpień dotyczących spraw jednostkowych było 43 (61,4%). Spraw indywidualnych, lecz sygnalizujących zjawiska wielokrotnie powtarzające się było 16 (22,9%), natomiast spraw wyłącznie o charakterze generalnym – 11 (15,7%). Niekiedy parlamentarzyści zwracali się w sprawach, które już wcześniej wpłynęły do Biura RPO, lecz wynik rozpatrzenia nie spełnił oczekiwań osób bezpośrednio zainteresowanych. Na przykład jeden z niezadowolonych petentów spowodował, że w jego sprawie, która datuje się sprzed paru lat i dotyczy domagania się renty z tytułu choroby zawodowej oraz odszkodowania z powodu utraty zdrowia, najpierw wystąpił poseł, później senator, a po dwóch miesiącach jeszcze inny poseł.

Najliczniejszą grupę stanowiły wystąpienia, które sprowadzały się do wniosków o wniesienie kasacji lub rewizji nadzwyczajnej. Było ich 23 (32,9%), w tym 19 wniosków o kasację w sprawach cywilnych, 2 wnioski o kasację w sprawach karnych i 2 wnioski o rewizję nadzwyczajną od orzeczeń NSA. Wnioski o kasację w sprawach cywilnych dotyczyły m.in. eksmisji z lokalu mieszkalnego, ustalenia własności nieruchomości (zwłaszcza rolnych), roszczeń emerytalnych i rentowych, a także nabycia uprawnień do lokalu użytkowego, odmowy nabycia własności przez zasiedzenie samochodu zakupionego na podstawie sfałszowanych dokumentów oraz odmowy przyznania renty z tytułu choroby zawodowej i jednorazowego odszkodowania. Wnioski o wniesienie kasacji lub rewizji nadzwyczajnej dotyczyły często spraw, które już wcześniej pod tym kątem zostały rozpatrzone z wynikiem negatywnym dla osoby bezpośrednio zainteresowanej (w takich przypadkach ze względu na brak nowych okoliczności stanowisko Rzecznika zostało podtrzymane), albo też spraw cywilnych, w których od 1.VII.1998 r. Rzecznik utracił prawo wnoszenia kasacji, skoro wcześniej nie uczestniczył w postępowaniu apelacyjnym. To, czy Rzecznik powinien posiadać takie prawo, powinno być rozstrzygnięte przez parlament przy okazji nowelizacji ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Stosowny projekt znajduje się w toku prac sejmowych.

⁸⁴¹ Na wystąpienia przedstawione w przypisach ⁸²⁸, ⁸²⁹, ⁸³², ⁸³⁴, ⁸³⁵, ⁸³⁹ i ⁸⁴⁰.

Do drugiej grupy, jeśli chodzi o liczebność, należały wystąpienia dotyczące emerytów i rencistów. Było ich łącznie 10 (14,3%). Wśród tych wystąpień cztery miały charakter jednostkowy, pięć dotyczyło powtarzających się problemów, jedno zaś odnosiło się do określonej grupy obywateli. W tym ostatnim wypadku posłanka zasygnalizowała problem 22 osób zwalnianych – począwszy od stycznia 1997 r. – z pracy w Zakładowej Straży Pożarnej DAEWOO Motor Polska w Lublinie, którym odmówiono uprawnienia do zaopatrzenia emerytalnego określonego ustawą z dnia 18.II.1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin⁸⁴², chociaż dopełnili obowiązku wynikającego z art. 129 ustawy z dnia 24.VIII.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej⁸⁴³ i wobec tego uzyskali status strażaków PSP do 30 czerwca 1998 r. W odpowiedzi posłance Rzecznik wyjaśnił, że problem ten był już wcześniej znany z listów nadchodzących od zainteresowanych i dlatego wystąpił do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji o zajęcie stanowiska. Z uwagi jednak na to, że stanowisko to sprowadziło się do stwierdzenie, iż postanowienia ustawy z dnia 18.II.1994 r. mają pierwszeństwo przy załatwianiu spraw emerytalno-rentowych przed regulacją prawną zawartą w art. 129 ustawy z dnia 24.VIII.1991 r. i że wobec tego przedmiotowej grupie osób nie przysługują uprawnienia do policyjnego zaopatrzenia emerytalnego – Rzecznik wyraził pogląd, że decyzje o odmowie przyznania świadczeń, wydane przez Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA, podlegają kontroli na drodze sądowej.

Podobnie było z wystąpieniem posła, który przedstawił – opierając się na petycji Komisji Zakładowej NSZZ „Solidarność” działającej przy Przedsiębiorstwie PKS w Mławie – kwestię skutków wejścia w życie ustawy z dnia 29.VIII.1997 r. o wykonywaniu krajowego drogowego przewozu osób⁸⁴⁴. Ustawa ta bowiem wprowadziła wymóg niekaralności kierowców. Do ukarania dochodzi zaś także wskutek czynów popełnionych przypadkowo i nieumyślnie. Odpowiadając posłowi Rzecznik powiadomił, że na ten temat otrzymał liczne skargi od przewoźników, kierowców oraz ich zrzeszeń i że złożył do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niekonstytucyjności wskazanego przepisu. Trybunał nie wyznaczył do końca 1998 r. terminu rozpoznania wniosku.

⁸⁴² Dz.U. Nr 53, poz. 214 ze zm.

⁸⁴³ Dz.U. Nr 88, poz. 400 ze zm.

⁸⁴⁴ Dz.U. Nr 141, poz. 942 ze zm.

Były też wystąpienia z sugestią zwrócenia się przez Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego, lecz oczekiwanie to nie mogło być spełnione ze względu na brak podstaw prawnych.

W 1998 r. Rzecznik złożył do Trybunału Konstytucyjnego 21 wniosków o stwierdzenie niezgodności przepisów zawartych w aktach niższego rzędu z aktami prawnymi wyższej rangi, w tym zwłaszcza niezgodności regulacji prawnych z Konstytucją. Wnioski te zostały omówione przy okazji przedstawienia poszczególnych problemów merytorycznych.

Zgodnie z ustawą z dnia 1.VIII.1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁸⁴⁵ Trybunał informuje Rzecznika o wszczęciu postępowania w sprawie każdej skargi konstytucyjnej. W minionym roku Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił swój udział w sześciu takich postępowaniach, w których skargi dotyczyły: zażalenia na postanowienie oddalające wniosek o wznowienie postępowania karnego lub pozostawiające go bez rozpoznania, uprawnienia Rady Ministrów do rozszerzenia katalogu należności pieniężnych podlegających egzekucji administracyjnej, uprawnień Polaków walczących o niepodległy byt Państwa Polskiego i represjonowanych na terenach leżących na wschód od tzw. linii Curzona, niektórych regulacji ustawy o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych, ograniczenia kognicji NSA oraz regulaminu dyscyplinarnego funkcjonariuszy Służby Więziennej.

Ponieważ istotnym problemem jest termin 14 dni, w którym Rzecznik ma podjąć decyzję o wstąpieniu do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym⁸⁴⁶ – w projekcie ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie innych ustaw, przedstawionym Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, Rzecznik przedstawił propozycję zmiany art. 51 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w ten sposób, aby mógł zgłosić swój udział w postępowaniu nie później niż 14 dni przed terminem rozprawy.

Aktualne pozostają uwagi zawarte w poprzedniej Informacji⁸⁴⁷ o ścieśniającej wykładni przez Sąd Najwyższy art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 20.IX.1984 r. o Sądzie Najwyższym⁸⁴⁸, mówiącego o podejmowaniu uchwał mających na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości. Ponieważ stanowisko Sądu Najwyższego w tej

⁸⁴⁵ Dz.U. Nr 102, poz. 643.

⁸⁴⁶ Zob. szerzej – poprzednia Informacja RPO, str. 261.

⁸⁴⁷ Zob. poprzednia Informacja RPO, str. 261-262.

⁸⁴⁸ Tekst jedn. – Dz.U. z 1994 r., Nr 13, poz. 48 ze zm.

sprawie wydaje się być utrwalone, Rzecznik w minionym roku ograniczył się do przedstawienia Sądowi Najwyższemu dwóch pytań prawnych, dotyczących stosowania art. 4 § 1 Kk z 1997 r. przy orzekaniu w sprawach o warunkowe zwolnienie oraz uprawnień Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich do wnoszenia kasacji w sprawach karnych.

W projekcie ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy Kodeksu postępowania cywilnego oraz o zmianie innych ustaw, przedstawionym parlamentowi, Rzecznik zaproponował zmianę art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy o RPO polegającą na dodaniu po wyrazie „wątpliwości” wyrazów „w praktyce”. Ma to na celu dostosowanie redakcji tego przepisu do art. 13 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym, zgodnie z którym Sąd Najwyższy podejmuje uchwały m.in. mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, jeżeli budzą one wątpliwości „w praktyce”, podczas gdy ustawa o RPO mówi jedynie o „wątpliwościach”. Nie jest to jednak zmiana, która miałaby wpływ na przedstawione wyżej stanowisko SN.

Podobnie jak poprzednio, także w minionym okresie sprawozdawczym nie było poważniejszych problemów we współpracy Rzecznika z sądami, poza przedłużającym się czasami okresem udzielania żądanych informacji lub nadsyłania akt dla ich badania pod kątem ewentualnego złożenia kasacji. Zjawisko to wynika jednak z sytuacji sądów, w tym i obsady sekretariatów sądowych. Można jednocześnie stwierdzić, iż sądy z dużą uwagą traktują zgłaszane przez Rzecznika wątpliwości i zastrzeżenia, także natury prawnej (zgłaszane jedynie w tych wypadkach, gdy nie naruszają niezawisłości sądów). Odpowiedzi i informacje są rzeczowe i konkretne.

RPO wszczynał postępowanie sądowe lub uczestniczył w nim przed sądami pierwszej i drugiej instancji jedynie w przypadkach niezbędnych. Były to np. sprawy z zakresu prawa rodzinnego, w których Rzecznik występował w interesie małoletnich dzieci (sprawy opiekuńcze)⁸⁴⁹.

W czterech przypadkach Rzecznik skierował skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dotyczyły one przywrócenia terminu w sprawie o wysokość opłaty z tytułu użytkowania wieczystego gruntu, rozporządzeń Wojewodów Warszawskiego i Wałbrzyskiego zakazujących przebywania nieletnich na ulicach, w miejscach publicznych w porze nocnej oraz przyznania dodatku mieszkaniowego.

⁸⁴⁹ RPO/247902/97/XI, RPO/227496/97/XI, RPO/239262/97/XI.

W projekcie zmiany ustawy o RPO Rzecznik przedstawił propozycję dostosowania jej do ustawy z dnia 11.V.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym⁸⁵⁰ tak, aby mógł zaskarżać do NSA nie tylko decyzje administracyjne, ale również postanowienia, akty i czynności, o których mowa w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA oraz przepisy prawa miejscowego i inne uchwały organów samorządu terytorialnego, czego dotychczasowa ustawa o RPO nie przewiduje.

We wskazanym projekcie Rzecznik zaproponował również uchylene przepisów ograniczających w czasie możliwość zaskarżenia do Naczelnego Sądu Administracyjnego aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej (art. 35 ust. 2 ustawy o NSA) oraz możliwość orzekania przez NSA o nieważności takich aktów (art. 94 ustawy o samorządzie gminnym, art. 82 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 90 ust. 2 o samorządzie województwa oraz art. 44 ust. 2 o administracji w województwie). W obowiązującym stanie prawnym akty prawa miejscowego mogą być zaskarżane i wzruszane przez NSA jedynie w okresie 1 roku od ich podjęcia lub ogłoszenia. Często zaś wadliwość takiego aktu normatywnego ujawnia się w czasie późniejszym, a NSA nie może wyeliminować go z obrotu prawnego, mimo że nadal powoduje on skutki prawne.

W okresie objętym Informacją Rzecznik złożył 106 kasacji i rewizji nadzwyczajnych. W związku ze zmianą ustawy z dnia 17.XI.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego z dniem 1 lipca 1998 r. wygasły uprawnienia RPO i Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego do wnoszenia kasacji w sprawach cywilnych, przyznane na podstawie art. 12 ustawy z dnia 1.III.1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego⁸⁵¹. Od tej daty Rzecznik może wnieść kasację jedynie, jeżeli uczestniczył w postępowaniu apelacyjnym i w terminie przewidzianym dla stron postępowania, tj. 30 dni od daty doręczenia orzeczenia. Regulacja taka praktycznie eliminuje możliwość wnoszenia przez RPO kasacji w sprawach cywilnych. Przewidziane w projekcie nowelizacji ustawy o RPO propozycje zmian omówione zostały w części dotyczącej prawa do sądu.

W praktyce Sądu Najwyższego pojawiła się tendencja do interpretacji art. 521 Kpk w kierunku wyłączającym prawo Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich

⁸⁵⁰ Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

⁸⁵¹ Dz.U. Nr 133, poz. 882.

do wnoszenia kasacji w sprawach karnych, w których orzeczenia kończące postępowanie uprawomocniły się przed 1.IX.1998 r. Ponieważ w ocenie RPO wykładnia taka jest nieprawidłowa, Rzecznik zwrócił się w tej sprawie z pytaniem prawnym do Sądu Najwyższego⁸⁵².

W jednym przypadku zakwestionowano prawo Rzecznika (pracowników Biura RPO) do zbadania warunków przestrzegania praw i wolności osób przebywających w jednej z jednostek wojskowych i policyjnej izbie zatrzymań⁸⁵³. Ponieważ w minionych latach sytuacje takie, choć bardzo rzadko, miały również miejsce – Rzecznik zaproponował we wspomnianym projekcie zmiany ustawy o RPO wprowadzenie wyraźnego przepisu o możliwości badania podejmowanych przez niego spraw na miejscu nawet bez uprzedzenia. Chodzi tu zwłaszcza o przypadki badania spraw w jednostkach zamkniętych, takich jak zakłady karne, areszty policyjne, jednostki wojskowe, szpitale psychiatryczne. Przepis taki zapobiegnie sytuacjom, gdy po uprzedzeniu o wizytacji jednostka wizytowana zmienia warunki pobytu przebywających w niej osób.

W 1998 r. Rzecznik nie miał trudności z dostępem do akt sądowych, prokuratorskich i innych organów ścigania, m.in. dzięki działaniom podjętym w poprzednich dwóch latach⁸⁵⁴. Ponieważ jednak obowiązek przesyłania Rzecznikowi np. akt sądowych wynika jedynie z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości⁸⁵⁵ – w projekcie nowelizacji ustawy o RPO Rzecznik zaproponował dodanie przepisu o prawie do żądania do wglądu w Biurze RPO akt sądowych i prokuratorskich oraz akt innych organów ścigania po zakończeniu postępowania i zapadnięciu rozstrzygnięcia.

Z ogólnej liczby 223 wystąpień generalnych (o charakterze problemowym) 185 wystąpień Rzecznik skierował do Prezesa Rady Ministrów, ministrów i bezpośrednio im podległych przedstawicieli administracji rządowej. Podobnie jak w poprzednim roku w wielu przypadkach Rzecznik długo oczekiwał na odpowiedź na swoje wystąpienie i zmuszony był monitorować o jej przekazanie. Z tego względu w projekcie ustawy nowelizującej ustawę o RPO Rzecznik przedstawił propozycję umożliwienia określenia terminu, w jakim powinna być

⁸⁵² Zob. szersze omówienie tego problemu w rozdziale 3 pkt A.a.

⁸⁵³ Jednostka Wojskowa Poznań – Babki; wizytacja w dn. 23–24.VI.1998 r. i Policyjna Izba Zatrzymań w Piotrkowie Trybunalskim; wizytacja w dn. 5–6.VIII.1998 r.

⁸⁵⁴ Zob. poprzednia Informacja RPO, str. 263.

⁸⁵⁵ § 103 i § 105 Regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych z dnia 19.XI.1987 r. – Dz.U. Nr 38, poz. 218 ze zm.

udzielona odpowiedź na wystąpienie problemowe skierowane do właściwego organu, organizacji lub instytucji. Dotychczas termin określony w art. 15 ust. 2 ustawy o RPO (30 dni) dotyczy bowiem jedynie odpowiedzi na wystąpienia Rzecznika w sprawach indywidualnych.

W ocenie Rzecznika dobrze układa się współpraca z Ministrem Sprawiedliwości: odpowiedzi udzielane są szybko i mają rzeczowy charakter. Mimo zachodzących czasami różnic w poglądach i stanowiskach otrzymywana przez RPO korespondencja wskazuje na skrupulatne badanie i rozważne analizowanie zgłaszanych przez RPO uwag i postulatów. Ocena ta dotyczy również współpracy z Prokuraturą Krajową.

Nie nasuwa zastrzeżeń również współpraca z Ministrem Edukacji Narodowej. Zdarzające się dłuższe oczekiwanie na odpowiedź na wystąpienia Rzecznika wynikały ze starań Ministra przekazania możliwie wyczerpujących informacji uzgodnionych już z innymi jednostkami. Rzecznik nie napotykał również na żadne trudności ani ograniczenia w udostępnianiu dokumentacji, czy umożliwieniu rozmów z dziećmi w trakcie wizyt przeprowadzanych w placówkach podległych resortowi edukacji narodowej (podobnie w przypadku placówek podległych resortowi sprawiedliwości).

Rzecznik pozytywnie ocenia również współpracę z Ministerstwem Spraw Zagranicznych. Wystąpienia Biura RPO kierowane w indywidualnych sprawach do Departamentu Konsularnego spotykały się na ogół z szybką reakcją, były konkretne i zawierały informacje o podejmowanych przez placówki konsularne działaniach, jak i stanowisko resortu.

Oceniając reakcje Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast na wystąpienie Rzecznika wskazać trzeba, iż odpowiedzi na te wystąpienia udzielane były bez zbędnej zwłoki. W części spraw, np. dotyczących legalności niektórych przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16.VI.1998 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu rozliczeń z bankami z tytułu przejściowego wykupienia ze środków budżetu państwa odsetek od kredytów mieszkaniowych, Prezes podzielając argumentację Rzecznika zainicjował proces zmiany obowiązującego prawa. W innych sprawach (np. dotyczących problematyki ochrony lokatorów, dodatków mieszkaniowych) Prezes informował o kompleksowych zamierzeniach kierowanego przez siebie Urzędu. Były jednak także sprawy, w których wobec negatywnego stanowiska Prezesa (np. na wystąpienie w sprawie braku po stronie Prezesa Urzędu kompetencji do ogłaszania w formie obwieszczenia norma-

tywów spłaty kredytów) Rzecznik zmuszony był kierować wniosek do Trybunału Konstytucyjnego. Ogólnie jednak w stosunku do poprzednich lat, kiedy często Rzecznik spotykał się z odmową uwzględnienia jego stanowiska, zauważyć można większą otwartość Prezesa Urzędu na argumentację Rzecznika.

Waga problemów, podnoszonych przez RPO w sprawach zabezpieczenia społecznego, powoduje nieraz konieczność uprzedniego uzgodnienia stanowiska rządu. Wydłuża to okres oczekiwania na odpowiedź Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, w niektórych wypadkach do ponad 3 miesiące. Nie zawsze jednak nadesłane odpowiedzi zawierały ostateczne stanowisko Rządu w sprawie sygnalizowanej w wystąpieniu RPO. Tak było przykładowo w kwestii redefinicji kryteriów dochodowych uprawniających do pomocy społecznej w powiązaniu z kosztami utrzymania oraz w sprawie realizacji przepisów ustawy rekompensującej emerytom i rencistom utracone dodatki branżowe. Prezentowane w odpowiedziach stanowiska Ministra Pracy i Polityki Socjalnej (pomoc społeczna) oraz Ministra Skarbu Państwa i Ministra Finansów (rekompensaty) nie uzyskały późniejszej akceptacji Rady Ministrów, co w praktyce oznaczało potrzebę ponownego podjęcia sprawy.

Zastrzeżenia wzbudza wydłużająca się procedura weryfikowania uprawnień kombatanckich, zmuszająca RPO nawet do kilkakrotnej interwencji w indywidualnych sprawach w Urzędzie do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych. W dwóch kwestiach, podniesionych we wrześniu 1998 r. RPO nie uzyskał dotychczas odpowiedzi. Dotyczyło to uprawnień sądów i prokuratorów w stanie spoczynku do dodatków i innych świadczeń z ustawy kombatanckiej oraz pozbawienia adwokatów – rencistów (jako osób niepełnosprawnych) zniżki w opłacaniu składek na ubezpieczenie społeczne.

Minister Zdrowia i Opieki Społecznej z reguły udziela odpowiedzi na wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich, chociaż niejednokrotnie uzyskanie odpowiedzi wymaga stosownego ponaglenia. Odpowiedzi Ministra nie zawsze zawierają oczekiwane przez Rzecznika stanowisko, niejednokrotnie są mało konkretne, jak też nie wyjaśniają wątpliwości podnoszonych przez RPO. Miało to miejsce np. w przypadku kwestionowania przez Rzecznika pobierania od uprawnionych obywateli opłat za niektóre zabiegi wysokospecjalistyczne, pobierania opłat za leki stosowane w Instytucie Onkologii w Warszawie, dostępu do specjalistycznych świadczeń kardiologicznych, jakości implantów kręgosłupowych systemu DERO, dostępu do leczenia chorych na epilepsję oraz uprawnień do świadczeń zdrowotnych mieszkańców do-

mów pomocy społecznej i nieletnich przebywających w schroniskach i domach poprawczych. Niejednokrotnie odpowiedzi zawierały obietnice, które nie były później realizowane. Dotyczyło to np. wprowadzenia ograniczeń w najmie pomieszczeń publicznych zakładów opieki zdrowotnej na cele prywatnej działalności medycznej, uregulowania sprawy statusu zawodowego i odpowiedzialności zawodowej niektórych pracowników medycznych, ustawowego uregulowania profilaktycznej ochrony zdrowia studentów, dookreślenia przepisów w zakresie świadczeń zdrowotnych dla nieletnich przebywających w schroniskach lub zakładach poprawczych, uchylecia przepisów różnicujących prawo małżonków do świadczeń zdrowotnych zależnie od płci, czy wydania aktów wykonawczych do ustawy o zawodzie lekarza. Rzecznik otrzymywał również listy obywateli, w których podnoszony był problem braku odpowiedzi Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej na ich skargi.

Do Rzecznika nadal wpływają skargi dotyczące niezgodnej z obowiązującymi przepisami praktyki Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, polegającej na stosowaniu formy pisma w odpowiedzi na wnioski zainteresowanych, a nie formy decyzji administracyjnej. Praktyka ta uniemożliwia wnioskodawcom skorzystanie z prawa dochodzenia swoich racji przed sądem. Ponieważ wystąpienia RPO, kierowane w tej sprawie w poprzednich okresach sprawozdawczych, nie odnosiły i nie odnoszą skutków – Rzecznik informuje obywatela o możliwości zwrócenia się w takich sytuacjach do NSA ze skargą na bezczynność organu.

Opieszalność w udzielaniu odpowiedzi odnotowuje się we współpracy z Ministrem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Nie zawsze też odpowiedzi odnoszą się do istoty problemu przedstawionego przez Rzecznika⁸⁵⁶.

Współpraca Rzecznika z organami administracji terenowej przebiegała w okresie objętym Informacją w zasadzie poprawnie. Odpowiedzi udzielane były w terminach nie przekraczających 2 miesięcy. Na ogół również przedstawiały one stanowiska lub zawierały informacje, o które prosił Rzecznik.

⁸⁵⁶ Przykłady przedstawione zostały w rozdziale dotyczącym ochrony środowiska.

24. Działania Rzecznika na rzecz popularyzacji praw człowieka

Na początku roku objętego Informacją RPO zorganizował – w związku z dziesięcioleciem funkcjonowania urzędu – konferencję naukową poświęconą zagadnieniom wpływu Konstytucji RP na prawa i wolności człowieka i obywatela w Polsce, realizacji międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka i instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich. Z tej okazji wydany też został zbiór opracowań naukowych pt. „Obywatel – jego wolności i prawa”⁸⁵⁷.

Rzecznik Praw Obywatelskich współuczestniczył w zorganizowaniu w dniach 25–28.V.1998 r. w Warszawie międzynarodowego seminarium na temat „Instytucja ombudsmana i krajowe instytucje ochrony praw człowieka”, zorganizowanego przez Biuro OBWE ds. Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, przy współdziałaniu Regionalnego Biura na Europę i kraje WNP Programu Narodów Zjednoczonych do Spraw Rozwoju oraz Rady Europy. Wśród tematów seminarium, na które zaproszeni zostali przedstawiciele wszystkich krajów OBWE, w tym polskich instytucji ochrony praw człowieka, znajdowały 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.

Zapoczątkowane w lutym 1998 r. comiesięczne „Spotkania u Rzecznika” kontynuowane były (poza miesiącami wakacyjnymi) przez cały rok w formie dyskusji z wprowadzającymi do nich referatami lub dyskusji panelowych. Brali w nich udział przedstawiciele sądownictwa, Trybunału Konstytucyjnego, administracji rządowej, zainteresowanych organizacji i instytucji oraz naukowcy i parlamentarzyści. Ponieważ – zważywszy duże zainteresowanie tematami poszczególnych spotkań – ich formuła sprawdziła się w praktyce – Rzecznik będzie kontynuował ich organizowanie również w 1999 r.

⁸⁵⁷ Zob. szerzej – poprzednia Informacja RPO, str. 266.

Zapotrzebowanie zgłaszane w kontaktach międzynarodowych oraz zainteresowanie przedstawicieli nauki polskiej spowodowały wydanie zbioru tekstów regulacji prawnych dotyczących instytucji ombudsmena w 27 krajach (m.in. Europy Środkowo-Wschodniej) pt. „Ombudsmani krajowi”, który przetłumaczony został na język angielski, a w 1999 r. ma zostać wydany – ze środków UNDP ONZ – w języku rosyjskim.

Kontynuowane było opracowywanie wydawnictw, mających na celu promocję praw człowieka i informację o instytucjach ich ochrony, w tym o pracy Rzecznika Praw Obywatelskich. Wydano – w celu doręczania obywatelom – usystematyzowany zbiorek przepisów Konstytucji pt. „Konstytucyjne wolności i prawa człowieka i obywatela”. Zaktualizowana została (w związku z wejściem w życie w listopadzie 1998 r. Protokołu 11 do Konwencji Europejskiej) broszura informacyjna dla obywateli wyjaśniająca zasady i procedurę składania skarg do Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Zapoczątkowała ona serię opracowań pod wspólnym tytułem „Zanim napiszesz skargę – przeczytaj”. W minionym roku wydano analogiczne publikacje pt. „Skarga do Komitetu Praw Człowieka w Genewie” oraz „Skarga konstytucyjna”. W II kwartale 1999 r. RPO planuje zamknięcie omawianej serii popularną publikacją dotyczącą zasad zwracania się przez obywateli do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Z okazji 50-rocznicy przyjęcia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka Rzecznik wydał broszurę z tekstem Deklaracji udostępnianą interesantom przychodzącym do Biura RPO i innym osobom zainteresowanym oraz kalendarz ścienny z tekstem „Deklaracji”, który został rozesłany m.in. do szkół, placówek służby zdrowia, zakładów karnych i jednostek wojskowych. Przygotowano wydanie w 1999 r. kalendarza ściennego z tekstem Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Kontynuowana była działalność wydawnicza o pracy RPO: „Informacja o pracy Rzecznika Praw Obywatelskich”, zawierająca skróty wystąpień generalnych, kasacji i rewizji nadzwyczajnych, pytań prawnych do Sądu Najwyższego, wniosków do Trybunału Konstytucyjnego, stanowisk RPO w sprawach skarg konstytucyjnych, do których przystąpił oraz reakcji na wskazane wystąpienia i wnioski (wydawnictwo miesięczne); „Biuletyn RPO” zawierający problemowe przegląd wybranych wystąpień Rzecznika i otrzymanych odpowiedzi (trzy tomy rocznie) oraz „Biuletyn RPO – Materiały”, w którym zawarte są opracowania problemowe, raporty Rzecznika i ekspertyzy dotyczące stanu

przestrzegania praw człowieka w poszczególnych dziedzinach życia społecznego, na podstawie praktyki RPO.

Współpraca z mediami w minionym roku obejmowała tematycznie ukierunkowane konferencje prasowe, stały felieton Rzecznika w „Rzeczpospolitej” pt. „RPO informuje”, wywiady dla prasy, radia i telewizji, udział Rzecznika i pracowników BRPO w tematycznych programach radiowych i telewizyjnych oraz specjalne rubryki poświęcone działalności Rzecznika w licznych pismach i wydawnictwach centralnych i lokalnych. Rzecznik utrzymywał stałą współpracę z ok. 60 redakcjami TV, radia i prasy oraz z ok. 20 redakcjami pism organizacji mniejszości narodowych w Polsce.

Popularyzowanie wolności i praw człowieka oraz informowanie o środkach ich ochrony dotyczyło zwłaszcza młodzieży. Rzecznik brał udział w cyklicznych spotkaniach z uczniami szkół średnich – laureatami olimpiad i konkursów nt. praw człowieka, a także uczniami szkół o tym profilu. Udzielana była pomoc studentom z całej Polski przygotowującym prace dyplomowe dotyczące działalności RPO (informacje, materiały, rozmowy z pracownikami BRPO) oraz organizowane staże zawodowe w Biurze RPO dla studentów Uniwersytetu Warszawskiego.

W wyniku podpisanego w końcu 1997 r. porozumienia pomiędzy Rzecznikiem Praw Obywatelskich a Regionalnym Biurem na Europę i kraje WNP Programu Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju (UNDP) w sprawie wdrożenia „Regionalnego Programu Wspierania Demokracji, Społeczeństwa Obywatelskiego i Administrowania Państwem” w okresie objętym Informacją zintensyfikowane zostały kontakty RPO z ombudsmanami i pracownikami biur ombudsmanskich z państw Europy Środkowo-Wschodniej i WNP⁸⁵⁸. Miały one roboczy charakter i polegały przede wszystkim na doradztwie, zapoznawaniu z pracą Biura RPO oraz przekazywaniu informacji i materiałów.

⁸⁵⁸ Zob. wykaz w załączniku nr 10 do niniejszej Informacji.

25. Wnioski

1. Istotnym ograniczeniem skutecznej ochrony wolności i praw obywatelskich jest brak ustaw regulujących szczegółowo realizację tych konstytucyjnych wolności i praw, dla których Konstytucja wymaga wydania ustawy. Zgodnie z art. 236 ust. 1 Konstytucji Rada Ministrów obowiązana jest przedstawić Sejmowi projekty takich ustaw do dnia 17.X.1999 r.
2. Polska ratyfikowała większość umów międzynarodowych z zakresu ochrony praw człowieka. Konieczne jest jednak dokonanie przeglądu umów, których Polska jeszcze nie ratyfikowała, pod kątem oceny celowości ich ratyfikacji. Wśród umów takich wskazać można np. Protokół nr 7 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, czy Protokoły Dodatkowe do Europejskiej Karty Socjalnej.
3. Zagrożeniem dla praw obywatelskich są niejasności co do tego, jakie organy i w jakich sytuacjach są uprawnione – po wejściu w życie Konstytucji – do wydawania aktów prawotwórczych. W praktyce obserwuje się w szczególności:
 - wydawanie aktów zawierających normy prawne powszechnie obowiązujące przez organy nie posiadające – w myśl Konstytucji – kompetencji prawotwórczych lub nadawanie takim aktom formy nie przewidzianej w Konstytucji dla aktów prawotwórczych, np. „zarządzenia”, „komunikatu”, „uchwały” lub „obwieszenia”.
 - nagminne zamieszczanie w ustawach upoważnień do wydawania rozporządzeń bez określenia wymaganych przez art. 92 ust. 1 Konstytucji wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, co powoduje wątpliwości co do tego, czy rozporządzenie nie wykracza poza zakres upoważnienia,
4. Obywatele w dalszym ciągu zaskakiwani są zmianami stanu prawnego bez zapewnienia im odpowiedniego okresu dostosowawczego (*vacatio legis*). Np. obowiązująca od dnia 1 stycznia 1999 r. ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych została opublikowana w Dzienniku Ustaw z dnia 30 grudnia 1998 r.

Regulacje prawne w zakresie gospodarki są niestabilne i naruszają tzw. interesy w toku. Dotyczy to w szczególności podatków i ceł, które charakteryzuje ponadto nadmierny fiskalizm. Zbyt często też nowe rozwiązania dotyczące uprawnień do wykonywania zawodu naruszają prawa nabyte.

Nie jest wystarczająca popularyzacja treści nowych przepisów, co np. stało się przyczyną poważnych kłopotów płatników składek na ubezpieczenie społeczne z wypełnianiem dokumentów i zrozumieniem obowiązków ciążyących na obywatelach w okresie poprzedzającym wejście w życie reformy systemu ochrony zdrowia.

5. Występowały opóźnienia w wykonywaniu upoważnień ustawowych, zawartych np. w Prawie energetycznym, ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, kodeksach karnych itp. Przykładem może być niewydanie na podstawie ustawy o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych rozporządzenia określającego właściwość miejscową samorządowych kolegiów odwoławczych, co uniemożliwiło działanie tych kolegiów w pierwszym okresie po 1 stycznia 1999 r.
6. Obywatele słusznie skarżą się na przewlekłość postępowania sądowego, co w efekcie prowadzi do ograniczenia, a nawet pozbawienia ich możliwości korzystania z ochrony ich praw. Szczególnie drastyczne są przypadki, gdy przedmiotem sporu jest wynagrodzenie za pracę. W dalszym ciągu nie we wszystkich sprawach obywatel może wnieść sprawę do sądu. Ograniczona jest także kontrola sądowa prawa miejscowego.
7. Poważnym problemem jest dalsze niewykonywanie przepisów ustawy z dnia 6 marca 1997 r. o zrekompensovaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent. W skargach masowo napływających do Rzecznika Praw Obywatelskich emeryci i renciści wyrażają niepokój, że podeszły wiek i nękające ich choroby mogą spowodować, że nie doczekają zaspokojenia roszczeń będących następstwem stwierdzonego w 1992 r. przez Trybunał Konstytucyjny naruszenia prawa.
8. Ograniczony zakres środków pomocy społecznej ma negatywny wpływ na realizację prawa do zabezpieczenia społecznego. Pomoc społeczna w coraz mniejszym zakresie ma charakter uzupełniający wobec innych systemów tego zabezpieczenia, w tym z tytułu bezrobocia i nie zabezpiecza koniecznych potrzeb osób utrzymujących rodziny. W rezultacie na trudności napotyka realizacja standardów mię-

dzynarodowych zobowiązujących do pomocy społecznej uwzględniającej koszty utrzymania i minimum socjalne.

9. Wiele naruszeń praw obywateli spowodowanych było złą kondycją finansową zakładów opieki zdrowotnej oraz wadliwym systemem ochrony zdrowia. Trudności w realizacji konstytucyjnego prawa obywateli do ochrony zdrowia i bezpłatnej opieki zdrowotnej nasiliły się w ostatnim kwartale ubiegłego roku, pogłębiają ograniczenia w dostępie do świadczeń zdrowotnych, leków. Niezadowolenie pracowników służby zdrowia z warunków pracy i płacy prowadziło do protestów, które również godziły w prawa pacjentów.
10. Brak jest rozwiązań prawnych sprzyjających rozwojowi budownictwa socjalnego, w szczególności w zakresie jego finansowania. Z jednej strony istnieją ogólne regulacje przyznające najuboższym prawo do korzystania z pomocy organów władzy publicznej w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, z drugiej – występują trudności w realizacji tych uprawnień. Coraz częstsze są tzw. eksmisje na bruk. W wyniku niejednorodnych zasad prywatyzacji mieszkań zakładowych naruszana jest zasada równości wobec prawa.
11. Naruszana jest prywatność obywateli. Zdarza się to m.in. w trakcie negocjacji poprzedzających przyjęcie do pracy, przy zawieraniu umów ubezpieczeniowych, w stosunkach umownych z firmami komercyjnymi i bankami.
12. Naruszaniu praw dzieci sprzyja brak właściwego systemu opieki nad dziećmi, który zapewniałby skuteczną pomoc rodzinom znajdującym się w trudnych warunkach oraz preferował rodzinne formy opieki nad dzieckiem. Konieczne jest nasilenie nadzoru nad przestrzeganiem praw wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych.
13. Nie jest w pełni realizowana zasada równości, co dotyczy zwłaszcza kobiet oraz osób niepełnosprawnych. Brakuje ustawy o ochronie mniejszości narodowych i etnicznych.
14. Poziom wiedzy z zakresu ochrony praw człowieka jest w Polsce ciągle niewystarczający. Konieczne jest rozszerzenie popularyzowania wiedzy na temat wolności i praw obywatelskich wśród uczniów szkół podstawowych. Ciągle bowiem nie w pełni realizowane są zalecenia nr 85/7 z dnia 14.V.1985 r. Komitetu Ministrów Rady Europy o Nauczaniu i Pobieraniu Nauki w Zakresie Praw Człowieka w Szkołach.

the same time, the fact that the *in vitro* and *in vivo* results are in good agreement suggests that the *in vitro* results are a good approximation of what would occur in the field.

It is interesting to note that the *in vitro* results are in good agreement with the *in vivo* results, despite the fact that the *in vitro* results were obtained from a single species of fish, *G. subniger*. This suggests that the results obtained from *G. subniger* are representative of other species of fish. This is supported by the fact that the *in vitro* results are in good agreement with the *in vivo* results obtained from a different species of fish, *G. niger*. This suggests that the results obtained from *G. subniger* are representative of other species of fish. This is supported by the fact that the *in vitro* results are in good agreement with the *in vivo* results obtained from a different species of fish, *G. niger*.

The results of the present study suggest that the *in vitro* results are a good approximation of what would occur in the field. This is supported by the fact that the *in vitro* results are in good agreement with the *in vivo* results. This suggests that the results obtained from *G. subniger* are representative of other species of fish. This is supported by the fact that the *in vitro* results are in good agreement with the *in vivo* results obtained from a different species of fish, *G. niger*.

The results of the present study suggest that the *in vitro* results are a good approximation of what would occur in the field. This is supported by the fact that the *in vitro* results are in good agreement with the *in vivo* results. This suggests that the results obtained from *G. subniger* are representative of other species of fish. This is supported by the fact that the *in vitro* results are in good agreement with the *in vivo* results obtained from a different species of fish, *G. niger*.

The results of the present study suggest that the *in vitro* results are a good approximation of what would occur in the field. This is supported by the fact that the *in vitro* results are in good agreement with the *in vivo* results. This suggests that the results obtained from *G. subniger* are representative of other species of fish. This is supported by the fact that the *in vitro* results are in good agreement with the *in vivo* results obtained from a different species of fish, *G. niger*.

The results of the present study suggest that the *in vitro* results are a good approximation of what would occur in the field. This is supported by the fact that the *in vitro* results are in good agreement with the *in vivo* results. This suggests that the results obtained from *G. subniger* are representative of other species of fish. This is supported by the fact that the *in vitro* results are in good agreement with the *in vivo* results obtained from a different species of fish, *G. niger*.

Załącznik Nr 1

Dane informacyjno-statystyczne

Wpływ spraw do RPO

	1997 1.1.97 - 31.XII.97	1998 1.1.98 - 31.XII.98	cały okres funkcjonowania instytucji RPO (1.1.88 - 31.XII.98)
Liczba wniosków	31 122	30 251	300 447
Liczba listów	48 125	46 554	435 843
Liczba odpowiedzi	15 326	16 127	129 120

Wnioski oznaczają nowe sprawy (wnoszone po raz pierwszy), a listy – ogół wpływających pism od obywateli.

W Biurze RPO przyjęto 3 104 interesantów oraz przeprowadzono 4 548 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad.

W czasie wizytacji (badanie spraw na miejscu) podjęto do prowadzenia 119 spraw.

W 1998 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:

1) wystąpień problemowych	-	223
w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej		108
2) wniosków do Trybunału Konstytucyjnego		
o stwierdzenie niezgodności przepisów		
z aktem wyższego rządu	-	21
3) pytań prawnych do Sądu Najwyższego	-	2
4) skarg do Naczelnego Sądu		
Administracyjnego	-	4
5) zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego		
o przystąpieniu do postępowania		
ze skargi konstytucyjnej	-	6
6) rewizji nadzwyczajnych i kasacji	-	106

Sprawy indywidualne podjęte do prowadzenia

W okresie objętym Informacją rozpatrzono 34 176 nowych spraw indywidualnych, w tym:

- podjęto do prowadzenia	10 236 spraw
- podjęto sprawę w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	3 555 spraw
- porzeczano na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania	17 319 spraw
- przekazano wnioski wg właściwości	716 spraw
- zwrócono się o uzupełnienie wniosku	1 060 spraw
- nie podjęto	1 290 spraw

Zakończono postępowanie w 17 566 sprawach podjętych.

Spośród 17 566 spraw indywidualnych zakończonych:

- uzyskano rozwiązanie pozytywne	-	w 28,9%
- nie uzyskano rozwiązania pozytywnego ze względu na:		
- niepotwierdzenie się zarzutu	-	w 57,2%
- względy obiektywne (upływ czasu, nieodwracalne skutki prawne, brak dowodów)	-	w 6,0%
- nieuwzględnienie wystąpienia RPO	-	w 0,8%
- z powodu wyczerpania przez RPO możliwości działania	-	w 7,1%

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

Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 1998 r. (według właściwości zespołów merytorycznych):

I. Podstawowe prawa i wolności obywatelskie, służba zdrowia i prawa osób niepełnosprawnych	-	3,8%
II. Prawo karne	-	12,9%
III. Zabezpieczenie społeczne, pomoc społeczna	-	19,6%
IV. Prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	-	9,6%
V. Prawo administracyjne i sprawy mieszkaniowe	-	12,1%
VI. Prawo gospodarcze, daniny publiczne, ochrona praw konsumenta	-	13,2%
VII. Prawo karne wykonawcze	-	8,9%

VIII. Prawo pracy	-	9,7%
IX. Prawa żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych	-	2,9%
X. Sprawy lokalne, samorząd terytorialny i ochrona środowiska	-	3,8%
XI. Prawo rodzinne	-	2,6%
XII. Inne	-	0,9%

Struktura organizacyjna Biura Rzecznika Praw Obywatelskich

Ze względu na narastający problem ochrony praw cudzoziemców i mniejszości narodowych w 1998 r. utworzono samodzielne stanowisko ds. cudzoziemców i mniejszości narodowych. Obecnie struktura Biura RPO przedstawia się następująco:

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Jednostki organizacyjne:

1. Zespół Podstawowych Praw i Wolności Obywatelskich
2. Zespół Prawa Karnego
3. Zespół Zabezpieczenia Społecznego
4. Zespół Prawa Cywilnego i Gospodarki Nieruchomościami
5. Zespół Prawa Administracyjnego i Spraw Mieszkaniowych
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
18. Samodzielne stanowisko do Spraw Cudzoziemców
i Mniejszości Narodowych

**Wystąpienia 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/265778/98/I	12.01.98	Prezes Głównego Urzędu Ceł	Zamieszczanie w paszportach osób przekraczających granice informacji o zakupach alkoholu.
2.	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.
3.	RPO/242859/97/I	13.01.98	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Potrzeba zmiany art. 111 pkt 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym.
4.	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.
5.	RPO/265962/98/I	19.01.98	Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji	Audycje reklamowe odwołujące się do autorytetu lekarzy, pielęgniarek.

- | | | | |
|------------------------|----------|--|--|
| 6. RPO/216868/96/I | 21.01.98 | Minister Transportu i Gospodarki Morskiej | Zrównanie uprawnień małżonków do świadczeń kolejowej służby zdrowia. |
| 7. RPO/262956/97/VI | 21.01.98 | Minister Transportu i Gospodarki Morskiej | Nowe uregulowania dotyczące kwalifikacji instruktorów w ośrodkach szkolenia kierowców. |
| 8. RPO/265502/98/III | 23.01.98 | Minister Pracy i Polityki Socjalnej | Praktyka ZUS obliczania tzw. faktycznego dochodu dorabiających emerytów i rencistów. |
| 9. RPO/253237/97/V | 26.01.98 | Minister Obrony Narodowej | Przekroczenie granic upoważnienia w określaniu zasad i trybu sprzedaży kwater stałych. |
| 10. RPO/255627/97/VI | 26.01.98 | Przewodniczący Sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu | Wykupywanie praw do transmisji telewizyjnych lub obsługi ważnych wydarzeń. |
| 11. 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. |
| 12. RPO/267050/98/I | 27.01.98 | Minister Edukacji Narodowej | Realizacja przez osoby niepełnosprawne prawa do nauki. |
| 13. RPO/267094/98/I | 27.01.98 | Państwowa Komisja Wyborcza | Realizacja przez osoby niepełnosprawne praw wyborczych. |
| 14. 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. |

15. RPO/266651/98/IX	02.02.98	Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji	Uprawnienia emerytalne funkcjonariuszy pożarnictwa.
16. RPO/267544/98/I	02.02.98	Minister Sprawiedliwości - Prokurator Generalny	Stosowanie do prokuratorów w stanie spoczynku zakazu zajmowania innych stanowisk.
17. RPO/227317/96/VI	03.02.98	Minister Skarbu Państwa	Uwzględnienie w toku prac nad projektem ustawy reprivatyzacyjnej kwestii rozliczeń Skarbu Państwa z posiadaczami przedwojennych papierów wartościowych.
18. RPO/267097/98/V	03.02.98	Wiceprezes Rady Ministrów - Minister Finansów	Poprawność stanowienia prawa w zakresie cen urzędowych energii elektrycznej i gazu.
19. RPO/220974/96/II	05.02.98	Minister Sprawiedliwości - Prokurator Generalny	Sprzeczność art.44 ust.1 u.s.p. z zasadą dwuinstancyjności postępowania sądowego.
20. RPO/244676/97/V	11.02.98	Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji	Zróznicowanie oferty programowej i związanych z tym opłat przez operatorów telewizji kablowych.
21. RPO/265194/98/V	11.02.98	Minister Gospodarki	Brak aktów wykonawczych do ustawy Prawo energetyczne.
22. 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.

23. RPO/267094/98/I	11.02.98	Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej	Przystosowanie lokali wyborczych dla osób niepełnosprawnych.
24. RPO/262700/97/VI	13.02.98	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Warunki sanitarne i bytowe w prywatnych domach opieki.
25. RPO/268103/98/II	13.02.98	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Kontrola pojazdów mechanicznych przez nie umundurowanych funkcjonariuszy Policji.
26. RPO/269272/98/IX	16.02.98	Minister Obrony Narodowej	Przyspieszenie prac nad uregulowaniem zasad kierowania żołnierzy do służby poza granicami RP.
27. 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.
28. 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.
29. RPO/261879/97/VI	20.02.98	Minister Finansów	Zmiana przez resort finansów interpretacji przepisów dotyczących opodatkowania honorariów finansowanych ze środków pomocniczych.
30. RPO/267474/98/III	20.02.98	Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej	Ograniczenia dochodowe emerytów i rencistów.

- | | | | |
|------------------------|----------|--|---|
| 31. 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. |
| 32. 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. |
| 33. 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. |
| 34. 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. |
| 35. RPO/264666/97/VIII | 24.02.98 | Minister Pracy
i Polityki Socjalnej | Świadczenia rekompensacyjne dla pracowników placówek zagranicznych. |
| 36. RPO/262273/97/IX | 25.02.98 | Minister
Obrony Narodowej | Zniesienie (lub modyfikacja) ograniczeń w wyjazdach zagranicznych żołnierzy. |
| 37. RPO/268810/98/I | 25.02.98 | Wojewoda
Warszawski | Niedostatek środków finansowych na szpitalnictwo psychiatryczne w województwie warszawskim. |

- | | | | |
|------------------------|----------|--|---|
| 38. RPO/268810/98/I | 25.02.98 | Przewodniczący Sądu Wojewódzkiego w Warszawie | Niewystarczająca kontrola przez sędziów przestrzegania praw osób przebywających w szpitalach psychiatrycznych. |
| 39. RPO/268810/98/I | 25.02.98 | Minister Zdrowia i Opieki Społecznej | Sytuacja finansowa szpitali psychiatrycznych i naruszenia praw pacjentów tych szpitali. |
| 40. RPO/268097/98/VIII | 26.02.98 | Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Społecznej | Sytuacja osób pobierających zasiłek przedemerytalny dla bezrobotnych w gminach, które utraciły status rejonu zagrożonego szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym. |
| 41. RPO/60076/90/IV | 26.02.98 | Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. | Uregulowanie sytuacji właścicieli nieruchomości przez państwo oraz działek „zamrożonych” przez plan. |
| 42. 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”. |
| 43. 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. |
| 44. RPO/231398/96/VI | 27.02.98 | Minister – Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów | Obowiązek zawierania umów o nadzór nad prawidłowością stosowania certyfikatu. |

45. RPO/270625/98/V	27.02.98	Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	Droga sądowa weryfikacji orzeczeń dyscyplinarnych wobec rzeczoznawców majątkowych, pośredników w obrocie nieruchomościami i zarządców nieruchomości.
46. 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.
47. RPO/269755/98/V	03.03.98	Prezes Wojskowej Agencji Mieszkaniowej	Koszty eksploatacji mieszkań pozostających w zasobach WAM.
48. RPO/261513/97/I	05.03.98	Komendant Główny Policji	Umieszczanie w Internecie zdjęć i informacji o osobach zaginionych i poszukiwanych listami gończymi.
49. RPO/268271/98/VIII	05.03.98	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Pozbawienie osób pobierających zasiłki przedemerytalne możliwości podejmowania zatrudnienia.
50. 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.

51. 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.
52. 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.
53. RPO/270241/98/I	09.03.98	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Realizacja uprawnień mieszkańców domów pomocy społecznej do opieki zdrowotnej.
54. 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.
55. RPO/258579/97/I	12.03.98	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Opłaty za pobyt w szpitalu psychiatrycznym.
56. RPO/268283/98/VIII	12.03.98	Minister Sprawiedliwości	Wynagrodzenia pracowników administracyjnych sądów.
57. RPO/228177/96/XI	13.03.98	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Zatrudnienie młodocianych przy lekkich pracach sezonowych i dorywczych.
58. 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.

59. RPO/247587/97/X	18.03.98	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Łączenie funkcji radnego z funkcją prezesa spółki wodnej.
60. RPO/239546/97/V	19.03.98	Prezes Zarządu PKO BP	Odmowy dokonania cesji praw do wkładu zgromadzonego na księżeczce mieszkaniowej.
61. RPO/252900/97/VII	23.03.98	Minister Sprawiedliwości	Funkcjonowanie kurateli sądowej dla dorosłych.
62. RPO/269550/98/I	24.03.98	Prezes Naczelnej Rady Lekarskiej, Prezes Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych	Reklamy środków medycznych i farmaceutycznych.
63. RPO/271257/98/V	24.03.98	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Warunki najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach będących własnością Skarbu Państwa.
64. RPO/27157/98/X	24.03.98	Minister – Członek Rady Ministrów	Pomoc finansowa dla rolników poszkodowanych przez powódź.
65. RPO/271753/98/VI	24.03.98	Prezes NBP	Żądanie przez PKO BP podawania przy udzielaniu kredytów numeru identyfikacji podatkowej (NIP).
66. RPO/265078/98/VI	25.03.98	Minister Finansów	Ulgi w podatku dochodowym z tytułu wydatków na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych.
67. RPO/269178/98/LX	25.03.98	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Dodatek pielęgnacyjny dla inwalidów – byłych funkcjonariuszy służb mundurowych.

68. RPO/272692/98/I	30.03.98	Szef Kancelarii Prezydenta RP	Możliwość i procedura zrzeczenia się obywatelstwa polskiego.
69. RPO/60076/90/IV	30.03.98	Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	Uregulowanie problemu działek „zamrożonych”.
70. RPO/273825/98/VIII	31.03.98	Prezes Krajowego Urzędu Pracy	Informacje udzielane pracownikom rejonowych urzędów pracy o możliwościach pomocy finansowej.
71. RPO/108042/92/III	03.04.98	Prezes Rady Ministrów	Repatriacja Polaków z Kazachstanu.
72. RPO/227317/96/VI	03.04.98	Minister Finansów	Rozliczenia Skarbu Państwa z posiadaczami przedwojennych papierów wartościowych.
73. 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.
74. RPO/272186/98/X	03.04.98	Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa	Brak podstaw prawnych działania Straży Ochrony Przyrody.
75. 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.

76. 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.
77. RPO/265055/97/I	08.04.98	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Uproszczona procedura nabycia, odzyskania i utracenia obywatelstwa polskiego.
78. RPO/266045/98/IX	08.04.98	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Licencje pracowników ochrony.
79. RPO/270230/98/III	08.04.98	Prezes ZUS	Opóźnienia w doliczaniu przez ZUS do podstawy wymiaru świadczeń wartości świadectw rekompensacyjnych.
80. 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.
81. RPO/234318/97/III	10.04.98	Minister Pracy i Polityki Społecznej	Zmiany w zasiłkach przedemerytalnych i świadczeniach przedemerytalnych.
82. 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.

83. RPO/256860/97/VIII	10.04.98	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Utrata uprawnień przez rzeczoznawców do spraw bezpieczeństwa i higieny pracy.
84. RPO/271400/98/V	10.04.98	Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	Obwieszczenia w sprawie ustalania wysokości normatywów spłaty kredytów jako źródło prawa.
85. RPO/275065/98/I	14.04.98	Komendant Główny Policji	Ankieta dotycząca światopoglądu funkcjonariuszy.
86. RPO/228177/96/XI	16.04.98	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Zatrudnianie młodocianych.
87. RPO/232421/96/IV	16.04.98	Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	Zlecenie i finansowanie wyceny mienia pozostawionego za granicą.
88. RPO/272518/98/III	16.04.98	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Niejednolita podstawa ustalania podwyżek waloryzacyjnych oraz redukcji świadczeń emerytalno-rentowych.
89. RPO/274323/98/V	20.04.98	Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	Sprzedaż na rzecz osób trzecich lokali mieszkalnych zajmowanych przez najemców.
90. RPO/270241/98/I	30.04.98	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Zasady realizacji uprawnień do opieki zdrowotnej mieszkańców domów pomocy społecznej.
91. RPO/259797/97/VI	30.04.98	Przewodniczący Sejmowej Komisji Transportu i Łączności	Warunki wykonywania krajowego drogowego przewozu osób.

92. RPO/269879/98/VI	05.05.98	Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów	Sprzedaż samochodów w systemie konsorcyjnym.
93. RPO/274880/98/VIII	06.05.98	Szef Służby Cywilnej	Mianowania do służby cywilnej.
94. RPO/269349/98/VII	06.05.98	Minister Sprawiedliwości	Kontakty telefoniczne osób tymczasowo aresztowanych.
95. RPO/277459/98/I	06.05.98	Marszałek Sejmu	Nowelizacja ustawy o RPO.
96. RPO/264488/97/III	11.05.98	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Skutki podjęcia zatrudnienia przez osoby pobierające gwarantowany zasiłek okresowy.
97. RPO/259079/97/VI	13.05.98	Prezes Głównego Urzędu Ceł	Uprawnienia do wykonywania zawodu agenta celnego.
98. RPO/262521/97/V	13.05.98	Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszaniowej	Brak spójnych rozwiązań prawnych w zakresie egzekucji orzeczeń eksmisyjnych.
99. RPO/215691/96/V	18.05.98	Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Konieczność dostosowania do regulacji konstytucyjnych przepisów ustawowych określających zasady działania organów administracji w sprawach indywidualnych.
100. RPO/277930/98/XI	22.05.98	Minister Sprawiedliwości	Przewlekłość postępowań sądowych w sprawach opiekuńczych.
101. RPO/278968/98/VI	22.05.98	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	Żądanie przez operatorów sieci telefonów komórkowych od abonentów ich szczegółowych danych osobowych.

- | | | | | |
|------|-------------------|----------|--|--|
| 102. | RPO/262708/97/VI | 26.05.98 | Minister Finansów | Zasady odliczania od podstawy opodatkowania wydatków poniesionych przez osoby niepełnosprawne na dojazd na zabiegi lecznicze. |
| 103. | RPO/272856/98/III | 26.05.98 | Minister Pracy i Polityki Socjalnej | Konsekwencje wprowadzenia w 1996 r. waloryzacji kosztowej świadczeń emerytalno-rentowych. |
| 104. | RPO/279441/98/IX | 27.05.98 | Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji | Podwyżki uposażeń funkcjonariuszy Policji. |
| 105. | RPO/265831/98/I | 28.05.98 | Minister Sprawiedliwości | Wprowadzenie powszechnego i obowiązkowego ubezpieczenia radców prawnych i adwokatów od odpowiedzialności cywilnej w związku z wykonywaniem zawodu. |
| 106. | RPO/271303/98/III | 28.05.98 | Prezes Rady Ministrów | Termin emisji świadectw rekompensacyjnych. |
| 107. | RPO/274815/98/V | 01.06.98 | Minister Obrony Narodowej | Okres oczekiwania na wypłatę ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z osobnej kwatery stałej. |
| 108. | RPO/279885/98/V | 05.06.98 | Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast | Zasady ustalania dochodu osób prowadzących działalność gospodarczą dla potrzeb dodatków mieszkaniowych. |
| 109. | RPO/280034/98/VII | 05.06.98 | Minister Sprawiedliwości | Braku przepisów wykonawczych do ustawy o zatrudnieniu osób pozbawionych wolności. |

110.	RPO/261513/97/I	10.06.98	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	Legalność upowszechniania w Internecie danych osobowych osób poszukiwanych listami gończymi.
111.	RPO/279406/98/III	10.06.98	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Zawieszenie prawa do emerytury (renty) w razie wyjazdu emeryta (rencisty) za granicę.
112.	RPO/279796/98/III	10.06.98	Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	Zasady ustalania podstawy świadczenia rentowego inwalidów wojennych i wojskowych.
113.	RPO/265194/98/V	15.06.98	Prezes Rady Ministrów	Niewydanie aktów wykonawczych do ustawy z dnia 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne.
114.	RPO/280097/98/XI	15.06.98	Komendant Główny Policji	Przestrzeganie praw nieletnich przebywających w policyjnych izbach dziecka.
115.	RPO/272489/98/I	19.06.98	Minister Edukacji Narodowej	Zmniejszenie zakresu pomocy udzielanej przez państwo studentom pochodzącym z rodzin rolniczych.
116.	RPO/280034/98/VII	19.06.98	Prezes Rady Ministrów	Wysokość składki na ubezpieczenie społeczne od dochodu za pracę skazanych.
117.	RPO/279479/98/I	20.06.98	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Rosnące ograniczenia w dostępie osób uprawnionych do leków i artykułów sanitarnych.

118.	RPO/274960/98/III	22.06.98	Prezes ZUS	Dysproporcja między wysokością odsetek od nieopłaconych składek na ZUS i od nieterminowo wypłacanych przez ZUS świadczeń.
119.	RPO/268704/98/III	23.06.98	Minister Łączności	Dokumentowanie uprawnień do ulg telekomunikacyjnych przez kombatanatów.
120.	RPO/274925/98/I	23.06.98	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Zniesienie dopłat do pięciu hormonalnych środków antykoncepcyjnych.
121.	RPO/281253/98/I	24.06.98	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Przekazanie wojewodom placówek służby zdrowia MSWiA.
122.	RPO/281614/98/V	25.06.98	Prezes NSA	Zakres kognicji NSA w związku z przedmiotem skargi konstytucyjnej.
123.	RPO/244676/97/V	26.06.98	Przewodniczący Sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu	Pakietyzacja usług telewizji kablowych.
124.	RPO/244923/97/I	26.06.98	Minister Obrony Narodowej	Dostęp kobiet do studiów w szkole oficerskiej.
125.	RPO/281432/98/III	26.06.98	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Ustalanie uprawnień do zasiłków rodzinnych.
126.	RPO/269773/98/II	01.07.98	Minister Sprawiedliwości	Przewlekłość postępowań sądowych w sprawach rehabilitacyjnych.
127.	RPO/274153/98/VI	02.07.98	Zastępca Prokuratora Generalnego – Prokurator Krajowy	Wyłudzenia pieniędzy przez firmy oferujące drogą ogłoszeń prasowych pracę, zajęcia chałupnicze itp.

- | | | | | |
|------|--------------------|----------|--|--|
| 128. | RPO/277459/98/I | 07.07.98 | Przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, Minister Spraw Sprawiedliwości, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Pierwszy Prezes SN, Prezes TK, Prezes NSA | Projekt ustawy o zmianie ustawy o RPO w celu dostosowania jej do Konstytucji. |
| 129. | RPO/281435/98/IV | 07.07.98 | Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego | W sprawie potrzeby przeprowadzenia przeglądu stanu technicznego urządzeń dźwigowych w budynkach na terenie kraju. |
| 130. | RPO/247425/97/VIII | 13.07.98 | Pełnomocnik Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego | Odszkodowania z tytułu choroby zawodowej osób, które pracowały w uspołecznionych zakładach pracy, które uległy likwidacji lub upadłości. |
| 131. | RPO/267137/98/V | 13.07.98 | Prezes Wojskowej Agencji Mieszkaniowej | Prawo do dodatku mieszkaniowego w sytuacji gdy powierzchnia użytkowa lokalu przekracza powierzchnię normatywną. |
| 132. | RPO/269755/98/V | 13.07.98 | Prezes Wojskowej Agencji Mieszkaniowej | „Uśrednianie” kosztów dostawy energii cieplnej do kwater zajmowanych przez żołnierzy zawodowych. |
| 133. | RPO/281613/98/V | 13.07.98 | Minister Sprawiedliwości | Wysokość wpisów sądowych w sprawach energetycznych. |

- | | | | | |
|------|-------------------|----------|--|--|
| 134. | RPO/179236/95/VII | 14.07.98 | Minister Sprawiedliwości | Nowelizacja ustawy z dnia 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. |
| 135. | RPO/280914/98/V | 14.07.98 | Minister Obrony Narodowej | Terminy uiszczania opłat za lokale mieszkalne zajmowane przez żołnierzy. |
| 136. | RPO/282334/98/XI | 16.07.98 | Minister Edukacji Narodowej,
Minister Sprawiedliwości | Ustalenia, dokonane w czasie wizyt przeprowadzonych od 1997 r. do 1998 r. w pogotowiacz opiekuńczych, domach małego dziecka i ośrodkach adopcyjno-wychowawczych, przestrzeganie praw dzieci przebywających w pogotowiacz opiekuńczych, w domach dziecka dla dzieci do lat 3. |
| 137. | RPO/272124/98/IX | 21.07.98 | Wiceprezes Rady Ministrów –
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji | Prawo do pomocy w zakresie przekwalifikowania dla żołnierzy resortu MSWiA zwolnionych z zawodowej służby wojskowej. |
| 138. | RPO/272509/98/III | 21.07.98 | Minister – Członek Rady Ministrów | Zwłoka w wypłacie jednorazowej zapomogi dla ofiar powodzi lipcowej w 1997 r. |
| 139. | RPO/266383/98/V | 22.07.98 | Minister Obrony Narodowej | Sytuacja osób budujących domy jednorodzinne, którym przysługiwała pomoc finansowa przyznawana żołnierzom zawodowym na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. |

140.	RPO/271575/98/LX	23.07.98	Minister Sprawiedliwości	Nierekompensowanie godzin nadliczbowych funkcjonariuszom Służby Więziennej.
141.	RPO/279094/98/I	23.07.98	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Dofinansowanie zakupów przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych dla osób niepełnosprawnych.
142.	RPO/273867/98/III	27.07.98	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Nieprzyznawanie świadczeń obligatoryjnych z ustawy o pomocy społecznej przy minimalnym przekroczeniu kryterium dochodowego.
143.	RPO/279318/98/V	27.07.98	Minister Obrony Narodowej	Brak przepisów wykonawczych określających warunki i tryb wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za rezygnację z kwatery.
144.	RPO/283110/98/I	27.07.98	Minister Edukacji Narodowej	Podział środków budżetowych na zadania zlecone państwu w zakresie wychowania i profilaktyki społecznej.
145.	RPO/258579/97/I	29.07.98	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Pobieranie opłat za pobyt w szpitalu psychiatrycznym od pacjentów, których stan zdrowia nie wymaga dalszego leczenia.
146.	RPO/283382/98/VI	05.08.98	Prezes Powszechnej Kasy Oszczędności Banku Państwowego	Brak adnotacji w książeczkach oszczędnościowych o wysokości stałej stopy oprocentowania.

- | | | | | |
|------|-----------------|----------|---|---|
| 147. | RPO/260758/97/X | 06.08.98 | Minister Pracy i Polityki Socjalnej,
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji | Niektóre problemy związane z udzielaniem pomocy socjalnej osobom bezdomnym. |
| 148. | RPO/268810/98/I | 06.08.98 | Wiceprezes Rady Ministrów –
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji | Potrzeba ustawowego uregulowania zasad i trybu udostępniania poborowym komisjom lekarskim przez zakłady opieki zdrowotnej danych o stanie zdrowia poborowych. |
| 149. | RPO/283823/98/I | 06.08.98 | Minister Zdrowia i Opieki Społecznej | Brak podstaw prawnych wprowadzenia obowiązku przeprowadzania badań rentgenowskich przez niektóre grupy zawodowe. |
| 150. | RPO/284617/98/V | 06.08.98 | Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast | Sprzeczna z Konstytucją regulacja rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16.06.1998 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu rozliczeń z bankami z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych. |
| 151. | RPO/277459/98/I | 10.08.98 | Szef Kancelarii Sejmu RP | Nowelizacja art. 48 ustawy z dnia 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. |
| 152. | RPO/277459/98/I | 10.08.98 | Przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka | Nowelizacja ustawy o RPO. |

153.	RPO/283954/98/V	10.08.98	Minister Sprawiedliwości	Zwalnianie mieszkań w budynkach prywatnych, które w przeszłości zostały zasiedlone przez funkcjonariuszy Służby Więziennej.
154.	RPO/263172/97/IV	11.08.98	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	W sprawie zmiany art. 48 Prawa budowlanego.
155.	RPO/267990/98/III	11.08.98	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Przeniesienie osoby przebywającej w do- mu pomocy społecz- nej, bez jej zgody, do innego takiego domu.
156.	RPO/273627/98/VI	11.08.98	Minister Finansów	Wznowienie postępo- wań celnych w spra- wach importu „skła- daków”.
157.	RPO/276984/98/I	11.08.98	Marszałek Sejmu RP	Zapewnienie osobom bezdolnym możliwo- ści realizacji ich praw wyborczych.
158.	RPO/279769/98/I	11.08.98	Minister Sprawiedliwości	Zróżnicowanie uprawnień absolwen- tów szkół wyższych przy ubieganiu się o przyjęcie na aplika- cję sądową i proku- ratorską.
159.	RPO/283098/98/II	11.08.98	Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny	Postępowanie funk- cjonariuszy policji na terenie jednego z województw wobec zatrzymanych kierowców.

160. RPO/279917/98/VII 14.08.98 Minister Spraw Zagranicznych Nienależyte wykonywanie przez urzędy konsularne zadań związanych z zapewnieniem ochrony prawnej i pomocy obywatelom polskim pozbawionym wolności za granicą.
161. RPO/247425/97/VIII 20.08.98 Minister Finansów Jednorazowe odszkodowania z tytułu choroby zawodowej dla osób, które pracowały w uspołecznionych zakładach pracy, a zakłady te uległy likwidacji lub upadłości.
162. RPO/282947/98/VI 21.08.98 Minister Finansów Odmienne traktowanie rodzin zastępczych w zakresie ulg podatkowych w stosunku do rodzin wychowujących dzieci własne lub przysposobione.
163. RPO/272124/98/LX 24.08.98 Prezes Rady Ministrów Rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji a Ministrem Obrony Narodowej w sprawie obowiązku udzielania pomocy żołnierzom zwalnianym z jednostek organizacyjnych podległych MSWiA.
164. RPO/282868/98/III 26.08.98 Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej Potrzeba zmiany przepisów o obligatoryjnych świadczeniach z pomocy społecznej.

165.	RPO/285923/98/I	27.08.98	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Utrudnienia w leczeniu osób chorych na hemofilię.
166.	RPO/283110/98/I	31.08.98	Minister Edukacji Narodowej	Podział dotacji dla organizacji harcerskich.
167.	RPO/284589/98/III	31.08.98	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Niektóre regulacje w zakresie urlopów wychowawczych.
168.	RPO/281714/98/VI	02.09.98	Minister Finansów	Zróżnicowanie uprawnień podatkowych osób samotnie wychowujących niepełnosprawne małoletnie dzieci w stosunku do sytuacji rodzin pełnych.
169.	RPO/286087/98/I	02.09.98	Komendant Główny Policji	Bezczynność policji w sytuacjach napadów na obywateli litewskich na warszawskich dworcach.
170.	RPO/272093/98/III	03.09.98	Minister Finansów	Przedłużający się okres oczekiwania na zaspokojenie roszczeń wynikających z utraty tzw. dodatków branżowych przez emerytów i rencistów.
171.	RPO/284538/98/V	03.09.98	Minister Obrony Narodowej	Rozkwaterowanie byłego małżonka – żołnierza zawodowego po rozwodzie.
172.	RPO/278989/98/V	08.09.98	Minister Skarbu Państwa	Właściwość organów w sprawach dotyczących zakwaterowania żołnierzy zawodowych.
173.	RPO/284960/98/X	08.09.98	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Prostytucja przy ruchliwych trasach komunikacyjnych.

- | | | | | |
|------|-------------------|----------|---|--|
| 174. | RPO/286145/98/III | 08.09.98 | Prezes Rady Ministrów | Pozbawienie od 1998 r. sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku prawa do dodatków kombatanckich i innych świadczeń. |
| 175. | RPO/262521/97/V | 11.09.98 | Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej | Brak prawnych form współpracy w sprawach eksmisyjnych wymiaru sprawiedliwości z jednostkami samorządu terytorialnego. |
| 176. | RPO/282694/98/V | 11.09.98 | Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast | Brak spójnych rozwiązań prawnych w zakresie opróżniania budynków mieszkalnych, które ze względu na stan techniczny wymagają natychmiastowej rozbiórki. |
| 177. | RPO/286916/98/III | 11.09.98 | Przewodniczący Komisji Nadzwyczajnej do Rozpatrzenia Projektów Ustaw dot. Systemu Ubezpieczeń Społecznych | Łączenie pracy zarobkowej z pobieraniem świadczeń emerytalno-rentowych. |
| 178. | RPO/274153/98/VI | 16.09.98 | Prokurator Krajowy | Oszukańcze ogłoszenia w telegazetach stacji polskich oferujących pracę za granicą. |
| 179. | RPO/279900/98/III | 16.09.98 | Minister Pracy i Polityki Socjalnej, Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej | Brak ochrony ubezpieczeniem społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą lub gospodarstwa rolne – nie będących obywatelami polskimi. |

- | | | | | |
|------|--------------------|----------|---|--|
| 180. | RPO/286050/98/III | 17.09.98 | Sekretarz Stanu
– Pełnomocnik
ds. Osób
Niepełnosprawnych | Pozbawienie adwokatów-rencistów wykonujących zawód indywidualnie prawa do zniżki w składkach na ubezpieczenie społeczne. |
| 181. | RPO/265831/98/I | 22.09.98 | Minister
Sprawiedliwości | Wprowadzenie przez korporację radców prawnych i adwokatów obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej w związku z wykonywaniem zawodu. |
| 182. | RPO/287612/98/II | 25.09.98 | Prokurator
Krajowy | Publikowanie ofert towarzyskich na łamach dzienników warszawskich. |
| 183. | RPO/271169/98/X | 30.09.98 | Minister Spraw
Wewnętrznych
i Administracji | Brak możliwości uzyskania zezwolenia na pochówek szczątków osób zmarłych (prochów) poza terenem cmentarzy komunalnych i wyznaniowych. |
| 184. | RPO/271349/98/X | 30.09.98 | Minister
Ochrony
Środowiska,
Zasobów
Naturalnych
i Leśnictwa | Rekompensaty za szkody wyrządzone przez jelenie w prywatnych lasach. |
| 185. | RPO/271538/98/I | 30.09.98 | Minister
Zdrowia
i Opieki
Społecznej | Brak przepisów wykonawczych do ustawy z dnia 5.12.1996 r. o zawodzie lekarza. |
| 186. | RPO/285420/98/VIII | 02.10.98 | Minister
Zdrowia
i Opieki
Społecznej | Wyłączenie asystryntek pielęgniarskich spod działania ustawy o samorządzie pielęgniarek i położnych. |

187.	RPO/289106/98/I	14.10.98	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	W sprawie sytuacji chorych na epilepsję.
188.	RPO/286848/98/V	19.10.98	Minister Skarbu Państwa	Brak systemowych rozwiązań prawnych w zakresie prywaty- zacji zasobów miesz- kaniowych zakładów pracy.
189.	RPO/265831/98/I	26.10.98	Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości	Obowiązkowe ubez- pieczenia od odpo- wiedzialności cywil- nej adwokatów.
190.	RPO/290206/98/II	28.10.98	Prokurator Krajowy	Koszty obdukcji lekarskich osób pokrzywdzonych w wyniku przestęp- stwa.
191.	RPO/285380/98/V	30.10.98	Minister Finansów	Brak przepisów wy- konawczych umożli- wiających powstanie i działanie kas oszczędnościowo-bu- dowlanych.
192.	RPO/120179/93/I	02.11.98	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Zmiana praktyki resortu w zakresie zwolnienia inwalidów wojennych i wojsko- wych z opłat za po- byt w sanatoriach.
193.	RPO/283110/98/I	02.11.98	Prezes Rady Ministrów	Nierówne potrakto- wanie ZHP przy podziale środków budżetowych na zadania zlecone jednostkom niepań- stwowym.

- | | | | | |
|------|------------------|----------|---|--|
| 194. | RPO/234309/97/V | 03.11.98 | Minister
Sprawiedliwości | Zmiana zarządzenia
Ministra Sprawiedli-
wości w sprawie
określenia wysokości
czynszu najmu lokali
mieszkalnych będą-
cych w administracji
jednostek organiza-
cyjnych Służby
Więziennej. |
| 195. | RPO/290218/98/XI | 03.11.98 | Pełnomocnik
Rządu ds.
Rodziny przy
Kancelarii
Prezesa Rady
Ministrów | Informacja RPO
na temat stanu prze-
strzegania praw
dzieci umieszczo-
nych w tzw. do-
mach małego dziec-
ka, działalności
ośrodków adaptacyj-
no-opiekunich
i pogotowi opiekuń-
czych. |
| 196. | RPO/247203/97/V | 05.11.98 | Prezes Urzędu
Mieszkalnictwa
i Rozwoju Miast | Brak przepisów regu-
lujących zwrot opłat
wpłaconych w prze-
szłości za zamianę
lokalu. |
| 197. | RPO/285984/98/V | 06.11.98 | Prezes Urzędu
Ochrony
Konkurencji
i Konsumentów | Zmiana przez PKO
BP zasad ustalania
wysokości oprocento-
wania wkładów
oszczędnościowych
na cele mieszkaniowe. |
| 198. | RPO/287301/98/V | 09.11.98 | Generalny
Inspektor Celny | Praktyka Generalne-
go Inspektoratu Cel-
nego w zakresie
udzielania funkcjo-
nariuszom Inspekcji
oddelegowanym do
pracy poza miejsce
zamieszkania pomo-
cy w zaspokojeniu
potrzeb mieszkani-
owych w nowym
miejscu pracy. |

- | | | | | |
|------|-------------------|----------|---|--|
| 199. | RPO/281390/98/I | 12.11.98 | Pełnomocnik ds. Osób Niepełnosprawnych – Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej | Niedostateczne konsultowanie organizacji osób niepełnosprawnych w sprawach dotyczących tego środowiska. |
| 200. | RPO/286210/98/IX | 17.11.98 | Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji | Niewypłacanie odpraw funkcjonariuszom PSP przechodzącym na emeryturę lub rentę. |
| 201. | RPO/289444/98/VII | 17.11.98 | Dyrektor Generalny Służby Więziennej | Instrukcja w sprawie trybu otrzymywania paczek z żywnością przez skazanych i tymczasowo aresztowanych. |
| 202. | RPO/291385/98/VII | 19.11.98 | Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny | Uwagi do rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości w sprawie regulaminu wykonywania kary pozbawienia wolności oraz regulaminu wykonywania tymczasowego aresztowania. |
| 203. | RPO/288465/98/II | 24.11.98 | Minister Sprawiedliwości | Zmiana trybu przedłużenia aresztu tymczasowego po wydaniu pierwszego wyroku przez sąd pierwszej instancji przez wprowadzenie kontroli instancyjnej. |
| 204. | RPO/288649/98/V | 24.11.98 | Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast | Przekroczenie granic upoważnienia ustawowego przez § 13 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16.06.1998 r. w zakresie zaliczalności okresów zawieszenia spłat kredytów mieszkaniowych. |

205.	RPO/291058/98/VI	24.11.98	Prezes Rady Ministrów	Przedłużenie terminu utraty ważności powszechnych świadectw udziałowych.
206.	RPO/292602/98/I	27.11.98	Wicepremier – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Tryb postępowania przy wydalaniu z Polski obywateli Sri Lanki.
207.	RPO/293139/98/I	27.11.98	Minister Sprawiedliwości	Wysokość odszkodowania wypłacanego w postępowaniach sądowych świadkowi tytułem rekompensaty za zarobek utracony z powodu stawienia na wezwanie sądu.
208.	RPO/288879/98/XII	01.12.98	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	Dopuszczalność domagania się od Rzecznika Praw Obywatelskich złożenia wniosku o udostępnienie danych osobowych.
209.	RPO/264051/97/X	03.12.98	Prezes Rady Ministrów	Nasilenie działań administracji państwowej zmierzających do ochrony przed zamrożeniem zwłaszcza osób bezdomnych.
210.	RPO/279441/98/IX	07.12.98	Prezes Rady Ministrów	Wypłacanie w 1998 r. funkcjonariuszom Policji podwyżek uposażeń z naruszeniem rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16.10.1997 r.
211.	RPO/288418/98TV	08.12.98	Minister Gospodarki	Brak możliwości odzyskania kosztów poniesionych przez osoby, które w przeszłości zbudowały urządzenia energe-

				tyczne przejęte przez przedsiębiorstwa energetyczne.
212.	RPO/294481/98/I	14.12.98	Prezes ZUS	Trudności z uzyskaniem w oddziałach ZUS formularzy niezbędnych do zgłoszenia do ubezpieczenia zdrowotnego.
213.	RPO/286371/98/IX	15.12.98	Minister Obrony Narodowej	Zmiana przepisów dotyczących przyznawania poborowym prawa do wojskowej służby zastępczej.
214.	RPO/292700/98/I	16.12.98	Minister Edukacji Narodowej	Potrzeba zmiany niektórych regulacji o pożyczkach i kredytach studenckich.
215.	RPO/293268/98/V	16.12.98	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Przekroczenie upoważnienia ustawowego przez regulacje zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczące określenia sytuacji, w których możliwe jest wydanie decyzji nakazującej opróżnienie lokalu.
216.	RPO/288085/98/X	22.12.98	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	W sprawie regulacji mającej na celu umożliwienie gminom przeprowadzania akcji wyłapywania bezpańskich zwierząt zagrażających zdrowiu i życiu ludzi.
217.	RPO/294334/98/I	22.12.98	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Funkcjonowanie aptek po wejściu w życie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym.

- | | | | | |
|------|-------------------|----------|--|---|
| 218. | RPO/280034/98/VII | 23.12.98 | Minister
Sprawiedliwości | O przyspieszenie wydania rozporządzenia przewidzianego w art. 7 ust. 4 oraz w art. 8 ust. 3 ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności. |
| 219. | RPO/289444/98/VII | 28.12.98 | Minister
Sprawiedliwości | Zmiana instrukcji Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie trybu otrzymywania paczek z żywnością przez skazanych. |
| 220. | RPO/274417/98/III | 29.12.98 | Minister
Pracy
i Polityki
Socjalnej | W sprawie pilnej potrzeby wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia definiującego kryteria uprawniające do pomocy społecznej w powiązaniu z kosztami utrzymania oraz określającego jednolite zasady wyliczania dochodów rolnika, uprawniających do świadczeń z pomocy społecznej. |
| 221. | RPO/295248/98/I | 29.12.98 | Minister
Zdrowia
i Opieki
Społecznej | „Karta Praw Pacjenta” |
| 222. | RPO/179236/95/VII | 30.12.98 | Minister
Sprawiedliwości | Określenie trybu odwołania się do sądu od umieszczenia w izbie wytrzeźwień. |
| 223. | RPO/295469/98/VI | 30.12.98 | Generalny
Inspektor
Ochrony
Danych
Osobowych | Kwestionariusze rozsyłane do mieszkańców Warszawy przez firmę „Claritas Polska”. |

Załącznik Nr 3

Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego
- art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO
 Złożone w okresie 1.I.1998 r. - 31.XII.1998 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Przedmiot wniosku	Wynik
1.	RPO/238660/97/I	09.02.98	-	-	Zakaz powiązań rodzinnych między sędziami a osobami wykonującymi inne zawody prawnicze.	-
2.	RPO/234309/97/V	17.02.98	20.10.98	K.7/98	Czynsz za lokale będące w dyspozycji jednostek Służby Więziennej.	Uwzgl.
3.	RPO/264781/97/V	17.02.98	-	-	Pierwszeństwo w nabyciu lokalu.	-
4.	RPO/270585/98/VI	26.02.98	01.09.98	U.1/98	Sposób wprowadzenia podwyższonych stawek podatku akcyzowego dla paliw (opłaty drogowej).	Oddal.
5.	RPO/233680/97/X	09.03.98	15.09.98	K.10/98	Opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż alkoholu.	Uwzgl.
6.	RPO/269501/98/VI	12.03.98	-	-	Sądowa kontrola decyzji zezwalającej na tzw. obrót specjalny z granicą.	-
7.	RPO/268621/98/VI	30.03.98	-	-	Wyrejestrowanie pojazdu ze względu na nieeksploatację.	-
8.	RPO/269498/98/IV	31.03.98	-	-	Kontrola sądowa rozstrzygnięć organów Polskiego Związku Działkowców.	-

9.RPO/275847/98/VI20.04.98	-	-	Uprawnienia organów skarbowych do żądania informacji objętych tajemnicą bankową.	-
10.RPO/222159/96/V 15.06.98	-	-	Dziedziczenie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu.	-
11.RPO/271400/98/V 13.07.98	-	-	Normatywny charakter obwieszczenia Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w sprawie wysokości normatywów spłat kredytu mieszkaniowego.	-
12.RPO/261387/97/VI10.08.98.	-	-	Ulgi w podatku dochodowym na kształcenie osób, które ukończyły 35 lat.	Uwzgl.
13.RPO/278500/98/I 10.08.98	-	-	Zakaz tworzenia i zrzeszania się w związkach zawodowych żołnierzy zawodowych.	-
14.RPO/253237/97/V 12.08.98	08.12.98	U.7/98	Odmowa sprzedaży kwater stałych żołnierzom.	Uwzgl.
15. RPO/275035/98/VI17.08.98	-	-	Wyłączenie ustawy w kwestiach podatkowych.	-
16. RPO/249817/97/I 23.09.98	-	-	Brak prawa do sądu w sprawach dyscyplinarnych.	-
17. RPO/273622/98/VI24.09.98	-	-	Uzależnienie otrzymania koncesji przewozowej od niekaralności.	-

18. RPO/254386/97/V	20.10.98	-	-	Przymusowe przekwaterowanie najemcy na podstawie zarządzenia dyrektora oddziału terenowego WAM bez wyroku sądowego.
19. RPO/271131/98/III	25.11.98	-	-	Rolnicza renta inwalidzka.
20. RPO/289980/98/VI	25.11.98	-	-	Waloryzacja udziałów członkowskich w spółdzielniach
21. RPO/279796/98/III	31.12.98	-	-	Zróżnicowanie podstawy wymiaru rent inwalidów wojennych i wojskowych.

Złożone wcześniej – rozpoznane przez TK
w okresie 1.I.1998 r. – 31.XII.1998 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Przedmiot wniosku	Wynik
1.	RPO/227436/96/I	05.03.97	19.05.98	U.5/97	Naruszenie prawa do prywatności przez podanie numeru choroby na druku L-4.	Uwzgl.
2.	RPO/236459/97/VI	12.03.97	20.01.98	K. 9/97	Kryterium stawki w podatku od środków transportowych.	Umorz.
3.	RPO/234559/97/III	24.03.97	15.10.97	K. 11/97	Waloryzacja emerytur i rent za IV kw. 1995.	Cz. uwzgl.
4.	RPO/224553/96/II	02.04.97	02.09.97	U. 7/97	Dostęp Rzecznika Praw Obywatelskich do akt spraw sądów wojskowych.	Umorz.
5.	RPO/115134/93/I	03.04.97	29.09.97	K. 15/97	Zróżnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn – urzędników służby cywilnej.	Uwzgl.

6.	RPO/243044/97/VI	18.04.97	29.04.98	K. 17/97	Sankcje skarbowe w ustawie o VAT.	Cz. uwzgl.
7.	RPO/233212/96/V	22.04.97	22.10.97	K. 18/97	Dziedziczenie najmu.	Umorz.
8.	RPO/221807/96/X	29.04.97	07.11.97	K. 22/97	Obowiązek właściciela oczyszczania chodników położonych wzdłuż ich nieruchomości.	Cz. uwzgl.
9.	RPO/230575/96/IX	05.05.97	30.09.97	U. 8/97	Nagrody roczne w Policji.	Umorz.
10.	RPO/233242/96/VI	30.05.97	16.06.98	U.9/97	Brak prawa do obniżenia podatku od towarów i usług ze względu na brak kopii faktury u wystawcy.	Oddal.
11.	RPO/230838/96/LX	11.08.97	09.06.98	K.28/97	Wyłączenie z kognicji NSA niektórych spraw żołnierzy zawodowych.	Cz. uwzgl.
12.	RPO/246615/97/VI	14.08.97	15.09.98	U.13/97	Usługowe prowadzenie ksiąg rachunkowych.	Umorz.
13.	RPO/258568/97/V	17.10.97	10.06.98	K.36/97	Przypadek środków odurzających w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym.	Uwzgl.
14.	RPO/257757/97/V	03.11.97	25.05.98	U.19/97	Ustalenie dochodu dla przyznania dodatku mieszkaniowego.	Uwzgl.
15.	RPO/263652/97/V	17.12.97	8.12.98	K.41/97	Odpowiedzialność dyscyplinarna komorników – zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego.	Oddal.

Załącznik Nr 4

**Zgłoszenia przez RPO udziału w sprawach
skarg konstytucyjnych
- art. 51 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym**

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Przedmiot wniosku	Wynik
1.	RPO/274386/98/II	26.05.98	-	SK 3/98	Zażalenie na postanowienie odwołujące wniosek o wznowienie postępowania lub pozostawiające go bez rozpoznania	-
2.	RPO/278792/98/VI	29.05.98	15.12.98	SK 6/98	Uprawnienia Rady Ministrów do rozszerzenia katalogu należności podlegających egzekucji administracyjnej	Umorz.
3.	RPO/282215/98/II	14.07.98	15.12.98	SK 8/98	Odszkodowania za represje dla walczących o niepodległy byt Państwa Polskiego na terenach na wschód od Lini Curzona	Umorz.
4.	RPO/287931/98/VI	29.09.98	-	SK 12/98	Podatek dochodowy od osób prawnych	-
5.	RPO/291441/98/I	6.11.98	-	SK 15/98	Wyłączenie kognicji NSA w sprawach dyscyplinarnych	-

6. RPO/291764/98/I 26.11.98

-

SK 19/98 Regulamin
dyscyplinarny
funkcjonariuszy
Służby
Więziennej

Załącznik Nr 5

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

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Przedmiot wniosku
1.	RPO/286910/98/VII	15.09.98	-	-	W jakim zakresie przy orzekaniu o sprawach o warunkowe zwolnienie z odbycia reszty kary pozbawienia wolności ma zastosowanie przepis art. 4 § 1 Kodeksu karnego z 1997 r.
2.	RPO/283956/98/II	28.12.98	-	-	Uprawnienia Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich do wnoszenia kasacji w sprawach karnych.

Rewizje nadzwyczajne i kasacje

a) Złożone w okresie 1.I.1998 r. – 31.XII.1998 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Charakter rewizji (kasacji)*	Wynik
1.	RPO/247555/97/II	06.01.98	-	-	K	-
2.	RPO/252911/97/III	07.01.98	-	-	U	-
3.	RPO/262140/97/II	07.01.98	-	-	K	-
4.	RPO/249047/97/II	13.01.98	-	-	K	-
5.	RPO/248809/97/II	14.01.98	-	-	K	-
6.	RPO/265435/97/II	19.01.98	02.04.98	V KKN 44/98	K	Uwzgl.
7.	RPO/253617/97/II	20.01.98	-	-	K	-
8.	RPO/258664/97/IV	21.01.98	24.03.98	I CKU 6/98	C	Uwzgl.
9.	RPO/259911/97/II	02.02.98	17.04.98	V KKN 112/98	K	Uwzgl.
10.	RPO/249646/97/II	03.02.98	-	-	K	-
11.	RPO/254302/97/II	03.02.98	-	-	K	-
12.	RPO/251271/97/II	11.02.98	-	-	K	-
13.	RPO/257598/97/II	11.02.98	18.12.98	V KKN 98/98	K	Uwzgl.
14.	RPO/258223/97/II	11.02.98	-	-	K	-
15.	RPO/260091/97/II	11.02.98	-	-	K	-
16.	RPO/262176/97/II	17.02.98	-	-	K	-
17.	RPO/245279/97/II	20.02.98	-	-	K	-
18.	RPO/240184/97/II	24.02.98	-	-	K	-
19.	RPO/259600/97/IV	24.02.98	-	-	C	-
20.	RPO/260414/97/II	24.02.98	26.11.98	IV KKN 127/98	K	Oddal.

* K – karna, C – cywilna, P – pracy, U – ubezpieczeń społecznych,
A – administracyjna

21. RPO/222723/96/II	02.03.98	17.04.98	V KKN 128/98	K	Uwzgl.
22. RPO/259509/97/V	09.03.98	07.04.98	III URN 22/98	A	Uwzgl.
23. RPO/263180/97/IX	12.03.98	-	-	A	-
24. RPO/264613/97/II	17.03.98	-	-	K	-
25. RPO/262861/97/II	18.03.98	-	-	K	-
26. RPO/247846/97/II	20.03.98	-	-	K	-
27. RPO/206487/96/II	23.03.98	-	-	K	-
28. RPO/243227/97/II	31.03.98	-	-	K	-
29. RPO/253502/97/II	03.04.98	-	-	K	-
30. RPO/225007/96/II	04.04.98	-	-	K	-
31. RPO/263357/97/VI	14.04.98	-	-	A	-
32. RPO/224553/96/II	24.04.98	-	-	K	-
33. RPO/156039/94/II	11.05.98	-	-	K	-
34. RPO/253632/97/II	11.05.98	04.11.98	III KKN 228/98	K	Uwzgl.
35. RPO/269249/98/II	11.05.98	-	-	K	-
36. RPO/266310/98/II	12.05.98	-	-	K	-
37. RPO/265457/98/V	13.05.98	08.10.98	III RN 55/98	A	Uwzgl.
38. RPO/270143/98/III	13.05.98	21.10.98	UKN 274/98	U	Uwzgl.
39. RPO/268694/98/II	14.05.98	24.09.98	V KKN 285/98	K	Cz. uwzgl.
40. RPO/105177/92/IV	15.05.98	-	-	C	-
41. RPO/243381/97/II	19.05.98	06.08.98	IV KKN 311/98	K	Uwzgl.
42. RPO/231077/96/II	22.05.98	-	-	K	-
43. RPO/220594/96/XI	26.05.98	02.10.98	III CKU 33/98	C	Oddal.
44. RPO/223552/96/II	26.05.98	03.06.98	III KKN 324/98	K	Uwzgl.
45. RPO/269043/98/V	26.05.98	-	-	C	-
46. RPO/270248/98/X	26.05.98	08.10.98	III RN 58/98	A	Uwzgl.
47. RPO/267939/98/VI	29.05.98	-	-	A	-
48. RPO/269697/98/III	01.06.98	13.11.98	II UKN 307/98	U	Uwzgl.
49. RPO/272704/98/II	03.06.98	-	-	K	-
50. RPO/251573/97/II	05.06.98	-	-	K	-
51. RPO/276593/98/II	05.06.98	-	-	K	-
52. RPO/266374/98/II	15.06.98	-	-	K	-
53. RPO/270797/98/II	15.06.98	-	-	K	-

54.RPO/265046/97/XI	17.06.98	-	-	C	-
55. RPO/238176/97/II	23.06.98	-	-	K	-
56.RPO/255681/97/III	23.06.98	08.12.98	II UKN 353/98	U	Uwzgl.
57. RPO/268795/98/V	23.06.98	26.11.98	I CKU 95/98	C	Oddal.
58.RPO/274657/98/III	25.06.98	15.12.98	II UKN 356/98	U	Uwzgl.
59.RPO/238373/97/III	26.06.98	15.12.98	II UKN 356/98	U	Uwzgl.
60. RPO/238992/97/II	26.06.98	-	-	K	-
61.RPO/253082/97/IV	26.06.98	26.11.98	I CKU 98/98	C	Uwzgl.
62. RPO/275453/98/I	26.06.98	-	-	C	-
63.RPO/230663/96/XI	29.06.98	13.11.98	II CKU 67/98	C	Oddal.
64.RPO/258588/97/IV	29.06.98	04.11.98	II CKU 69/98	C	Uwzgl.
65. RPO/269668/98/X	10.07.98	-	-	A	-
66. RPO/249606/97/II	13.07.98	09.12.98	IV KKN 439/98	K	Uwzgl.
67. RPO/273072/98/II	21.07.98	-	-	K	-
68. RPO/283084/98/II	21.07.98	-	-	K	-
69. RPO/269980/98/II	27.07.98	-	-	K	-
70. RPO/267222/98/II	30.07.98	-	-	K	-
71. RPO/278659/98/II	06.08.98	-	-	K	-
72. RPO/275608/98/II	11.08.98	07.10.98	V KKN 470/98	K	Uwzgl.
73. RPO/263708/97/II	14.08.98	04.11.98	V KKN 473/98	K	Uwzgl.
74. RPO/282745/98/II	14.08.98	-	-	K	-
75. RPO/252098/97/II	26.08.98	-	-	K	-
76. RPO/283956/98/II	27.08.98	-	-	K	-
77. RPO/262320/97/II	31.08.98	01.12.98	IV KKN 540/98	K	Uwzgl.
78. RPO/215999/96/II	08.09.98	-	-	K	-
79. RPO/283236/98/II	09.09.98	-	-	K	-
80. RPO/278384/98/II	11.09.98	-	-	K	-
81. RPO/283956/98/II	14.09.98	25.11.98	II KKN 425/98	K	Uwzgl.
82. RPO/284251/98/II	25.09.98	-	-	K	-
83. RPO/270744/98/II	28.09.98	-	-	K	-
84. RPO/279571/98/I	01.10.98	04.11.98	III RN 162/98	A	Uwzgl.
85. RPO/283941/98/II	02.10.98	-	-	K	-
86. RPO/251445/97/II	12.10.98	-	-	K	-

87.RPO/284120/98/II	12.10.98	-	-	K	-
88.RPO/279015/98/II	19.10.98	-	-	K	-
89.RPO/268899/98/II	27.10.98	-	-	K	-
90.RPO/284608/98/II	02.11.98	-	-	K	-
91.RPO/287426/98/V	02.11.98	-	-	A	-
92.RPO/279001/98/X	04.11.98	-	-	A	-
93.RPO/283156/98/VI	09.11.98	-	-	A	-
94.RPO/286742/98/II	20.11.98	-	-	K	-
95.RPO/273052/98/II	25.11.98	-	-	K	-
96.RPO/269762/98/II	09.12.98	-	-	K	-
97.RPO/268024/98/II	15.12.98	-	-	K	-
98.RPO/281074/98/II	15.12.98	-	-	K	-
99.RPO/291931/98/II	15.12.98	-	-	K	-
100.RPO/293103/98/II	23.12.98	-	-	K	-
101.RPO/290092/98/II	28.12.98	-	-	K	-
102.RPO/291578/98/II	28.12.98	-	-	K	-
103.RPO/269497/98/II	30.12.98	-	-	K	-
104.RPO/285488/98/II	30.12.98	-	-	K	-
105.RPO/287568/98/II	30.12.98	-	-	K	-
106.RPO/290626/98/II	30.12.98	-	-	K	-

b) Złożone wcześniej – rozpoznane przez SN
w okresie 1.I.1998 r. – 31.XII.1998 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Charakter rewizji (kasacji)*	Wynik
1.	RPO/216182/96/II	06.09.96	02.09.98	IV KKN 297/96	K	Uwzgl.
2.	RPO/204403/95/II	20.02.97	26.11.98	II KKN 75/97	K	Uwzgl.
3.	RPO/229958/96/II	25.02.97	26.05.98	III KKN 74/97	K	Uwzgl.
4.	RPO/27106/96/II	01.04.97	06.11.98	III KKN 149/97	K	Uwzgl.
5.	RPO/241553/96/II	01.04.97	06.11.98	III KKN 148/97	K	Uwzgl.
6.	RPO/222920/96/II	14.04.97	14.05.98	V KKN 167/97	K	Uwzgl.

7. RPO/238640/97/II	19.05.98	11.12.98	III KKN 239/97	K	Uwzgl.
8. RPO/236631/97/IV	26.05.97	23.09.98	II CKU 80/97	C	Uwzgl.
9. RPO/239029/97/II	26.05.97	8.10.98	III KKN 251/97	K	Oddal.
10. RPO/226400/96/II	10.07.97	12.11.98	V KKN 315/97	K	Uwzgl.
11. RPO/247305/97/II	11.08.97	07.05.98	III KKN 386/97	K	Bez rozp.
12. RPO/241810/97/II	18.09.97	13.05.98	III KKN 459/97	K	Uwzgl.
13. RPO/251491/97/II	02.10.97	05.11.98	II KKN 453/97	K	Uwzgl.
14. RPO/254448/97/II	14.10.97	10.06.98	II KKN 469/97	K	Oddal.
15. RPO/139251/93/II	23.10.97	04.11.98	III KKN 519/97	K	Oddal.
16. RPO/95744/92/II	03.12.97	25.11.98	II KKN 544/97	K	Uwzgl.
17. RPO/256383/97/V	12.12.97	01.12.98	III CZ 106/98	C	Uwzgl.
18. RPO/260178/97/II	15.12.97	02.12.98	II KKN 563/97	K	Uwzgl.

Załącznik Nr 7

Skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Przedmiot wniosku	Wynik
1.	RPO/260391/97/X	27.02.98	-	-	Przywrócenie terminu z art. 43a ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości	-
2.	RPO/275391/98/X	29.04.98	07.08.98	I SA781/98	Zakaz przebywania nieletnich na ulicach i w miejscach publicznych Warszawy i województwa w porze nocnej	Uwzgl.
3.	RPO/277950/98/X	02.06.98	17.09.98	II SA/Wr1096/98	Zakaz przebywania nieletnich w miejscach publicznych Wałbrzycha i województwa w porze nocnej	Umorz.
4.	RPO/278664/98/V	15.07.98	-	-	Przyznanie dodatku mieszkaniowego	-

Wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w terenie

Urzędy administracji terenowej

- | | |
|---|------------------|
| 1. Urząd z Wojewódzki w Rzeszowie | 22.04.1998 r. |
| 2. Urzędy Miejskie w Poznaniu i Gnieźnie | 18–19.08.1998 r. |
| 3. Urząd Miejski we Wrocławiu | 16.09.1998 r. |
| 4. Urząd Miejski w Ciechanowie | 22.09.1998 r. |
| 5. Urząd Wojewódzki w Białymstoku
i Urzędy Miejskie w Suwałkach i Augustowie | 23–24.09.1998 r. |
| 6. Urząd Miejski w Radomiu | 6.10.1998 r. |
| 7. Urząd Miejski w Lublinie | 27.10.1998 r. |
| 8. Urzędy Miejskie w Krakowie,
Nowym Sączu i Rabce | 23–25.11.1998 r. |
| 9. Urząd Miejski w Katowicach | 16.12.1998 r. |

Placówki opiekuńczo–wychowawcze i resocjalizacyjne dla nieletnich

- | | |
|---|------------------|
| 1. 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. |
| 2. 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. |
| 3. Policyjna Izba Dziecka w Warszawie | 9.04.1998 r. |
| 4. Zakłady Poprawcze w Trzemesznie, Kryni,
Świeciu, Koronowie, Ośrodki Szkolno–
–Wychowawcze w Strzelnie i Izabeli,
Ognisko Adaptacji Społecznej w Bydgoszczy | 6–10.07.1998 r. |

- | | |
|---|------------------|
| 5. Placówki Opiekuńczo-Wychowawcze
w Bydgoszczy, Strzelnie, Rumowie,
Warlubiu, Szczewach, Kamieniu Krajeńskim | 28-30.09.1998 r. |
| 6. Placówki Opiekuńczo-Wychowawcze
w Wągrowcu, Policach, Szczecinie,
Nowym Czarnowie i Trzebieży | 16-19.11.1998 r. |

Szpitala psychiatryczne

- | | |
|---|---------------|
| Szpitala psychiatryczne w Tworkach i Drewnicy | 18.02.1998 r. |
|---|---------------|

Areszty, policyjne izby zatrzymań i zakłady penitencjarne

- | | |
|--|------------------|
| 1. Zakład Karny w Łęczycy | 14.01.1998 r. |
| 2. Zakład Karny we Włocławku | 20-21.01.1998 r. |
| 3. Zakład Karny w Wołowie | 29.01.1998 r. |
| 4. Zakład Karny w Chełmie | 11-13.02.1998 r. |
| 5. Zakłady Karne w Krakowie i Zawierciu | 17-20.02.1998 r. |
| 6. Zakład Karny w Tarnowie | 23-26.02.1998 r. |
| 7. Zakład Karny w Popowie | 3-4.03.1998 r. |
| 8. Zakład Karny w Czarnem | 20-22.04.1998 r. |
| 9. Areszt Śledczy w Gdańsku | 19-22.05.1998 r. |
| 10. Zakład Karny w Herbach | 26-28.05.1998 r. |
| 11. Areszt Śledczy i Policyjny w Krakowie | 21-25.07.1998 r. |
| 12. Areszt Śledczy Warszawa – Mokotów | 29.07.1998 r. |
| 13. Policyjne Izby Zatrzymań w Piotrkowie
Trybunalskim, Częstochowie, Bielsku-Białej
i Cieszynie | 5-6.08.1998 r. |
| 14. Policyjne Izby Zatrzymań w Bydgoszczy,
Inowrocławiu, Chojnicach i Tucholi | 13-15.08.1998 r. |
| 15. Zakład Karny w Sztumie | 2-4.09.1998 r. |
| 16. Policyjne Izby Zatrzymań w Rzeszowie,
Brzozowie, Lesku, Sanoku i Radomiu | 19-21.10.1998 r. |
| 17. Zakład Karny we Włocławku | 16-18.11.1998 r. |
| 18. Zakład Karny w Sieradzu | 23-25.11.1998 r. |
| 19. Areszt Śledczy w Zielonej Górze
i Zakład Karny dla kobiet
w Krzywańcu | 7-9.12.1998 r. |

Jednostki wojskowe, policyjne i graniczne

- | | |
|---|------------------|
| 1. Jednostka Wojskowa w Żaganiu,
Łużycki Oddział Straży Granicznej
w Lubaniu Śląskim | 10-11.02.1998 r. |
| 2. Komenda Główna Policji, Komenda
Stołeczna Policji, kilka warszawskich
komisariatów | 9.04.1998 r. |
| 3. Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej
w Przemyślu, Strażnica Straży
Granicznej w Medyce | 21.04.1998 r. |
| 4. Komenda Wojewódzka Policji w Rzeszowie | 22.04.1998 r. |
| 5. Jednostka Wojskowa w Elblągu | 5.05.1998 r. |
| 6. III Flotylla Okrętów Gdynia-Oksywie | 6.05.1998 r. |
| 7. Oddziały Straży Granicznej i Jednostki
Marynarki Wojennej w Kołobrzegu,
Koszalinie, Ustce i Gdańsku | 19-22.05.1998 r. |
| 8. Centrum Szkolenia Wojskowego
i Komenda Wojewódzka Policji
w Olsztynie | 3-4.06.1998 r. |
| 9. Jednostka Wojskowa w Poznaniu | 23-24.06.1998 r. |
| 10. Komenda Wojewódzka Straży
Pożarnej i Wojskowa Komenda
Uzupełnień w Szczecinie | 8-11.09.1998 r. |
| 11. Komenda Wojewódzka Policji, Komenda
Wojewódzka Straży Pożarnej w Bielsku
Białej oraz Oddział Straży Granicznej
w Cieszynie | 21-23.10.1998 r. |
| 12. Oddział Straży Granicznej w Krośnie
Odrzańskim | 24.11.1998 r. |
| 13. Polskie jednostki wojskowe
w Bośni i Hercegowinie | 13-18.12.1998 r. |

Ośrodki dla uchodźców

- | | |
|---|------------------|
| 1. Centralny Ośrodek Recepcyjny dla Uchodźców
w Podkowie Leśnej-Dębaku | 21.10.1998 r. |
| 2. Ośrodek dla Uchodźców w Lublinie | 27.10.1998 r. |
| 3. Ośrodki dla Uchodźców w Łukowie i Łomży | 29-30.12.1998 r. |

Załącznik Nr 9

**Ważniejsze spotkania zorganizowane przez Biuro RPO
lub inne instytucje, w których brał udział RPO
lub przedstawiciele Biura RPO**

- | | |
|--|------------------|
| 1. Sesja naukowa nt. „Pomóc człowiekowi”,
dotycząca pomocy postpenitencjarnej
oraz pomocy osobom z tzw. marginesu
społecznego, Siedlce | 16.01.1998 r. |
| 2. 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. |
| 3. Konferencja naukowa nt. „Obywatel –
jego wolności i prawa”, zorganizowana
z okazji 10-tej rocznicy urzędu Rzecznika
Praw Obywatelskich, Warszawa | 27–28.01.1998 r. |
| 4. „Spotkania u Rzecznika” – dyskusja nt. „Prawa
człowieka i obywatela w nowej Konstytucji” | 12.02.1998 r. |
| 5. „Spotkania u Rzecznika” – dyskusja
nt. „Bezpośrednie działanie Konstytucji” | 19.03.1998 r. |
| 6. Konferencja dyrektorów szkół
przywięziennych, poświęcona analizie
oddziaływań penitencjarnych przez
nauczanie, Popowo | 6–8.04.1998 r. |
| 7. Konferencja nt. „Problemy współczesnej
penitencjarystyki”, Olsztyn | 17.04.1998 r. |
| 8. Kongres Sędziów Polskich | 17.04.1998 r. |
| 9. Spotkanie ze studentami Europejskiego
Stowarzyszenia Studentów Prawa w Rzeszowie | 22.04.1998 r. |
| 10. „Spotkania u Rzecznika” – dyskusja
nt. „Granice praw i wolności obywatelskich” | 23.04.1998 r. |
| 11. Konferencja nt. zjawisk podkulturowych
wśród osób pozbawionych wolności i w innych
środowiskach, zorganizowana w Kulach przez CZSW | 28–30.04.1998 r. |

12. Polsko-francuskie „Dni Prawnicze”
zorganizowane przez Uniwersytet
Warszawski i Uniwersytet w Poitiers 4–5.05.1998 r.
13. Konferencja nt. „Przestępcy z grup
zorganizowanej przestępczości w warunkach
izolacji więziennej z uwzględnieniem
nowego ustawodawstwa karnego w zakresie
ścigania, zwalczania i zapobiegania
przestępczości zorganizowanej, Popowo 25–27.05.1998 r.
14. Narada funkcjonariuszy służby
kadrowo-szkoleniowej Policji w Szczytnie 28.05.1998 r.
15. Konferencja nt. „Obowiązki społeczeństwa
wobec dzieci niepełnosprawnych”, Zamość 4–6.06.1998 r.
16. Konferencja poświęcona realizacji
rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości
dotyczących rodzajów i organizacji
zakładów poprawczych i schronisk
dla nieletnich oraz zasad pobytu
w nich nieletnich, Popowo 8–10.06.1998 r.
17. Międzynarodowa Konferencja Naukowa
w Toruniu nt. „Ochrona pracy;
uwarunkowania prawne, gospodarcze
i społeczne” 5–8.09.1998 r.
18. Spotkanie z prawnikami Szczecina;
odczyt RPO nt. „Poprawianie prawa
w świetle Konstytucji RP z dostosowaniem go
do standardów europejskich” 8–11.09.1998 r.
19. Warsztaty naukowe „Integracja uchodźców
w Polsce”, Warszawa 1–2.10.1998 r.
20. Konferencja nt. współpracy sędziów
rodzinnych i dyrektorów placówek
opiekuńczo-wychowawczych
i resocjalizacyjnych, Koszalin 8–9.10.1998 r.
21. Konferencja z okazji pierwszej
rocznicy wejścia w życie Konstytucji RP,
zorganizowana przez Prezydenta RP, Warszawa 17.10.1998 r.
22. Konferencja sędziów NSA nt. perspektyw
sądownictwa administracyjnego w Polsce,
Warszawa 19.10.1998 r.
23. Konferencja nt. integracji rodziny i władz
publicznych zorganizowana przez UMK w Toruniu 22–23.10.1998 r.

-
24. Konferencja poświęcona problemom społecznej adaptacji skazanych po reformie prawa karnego, Białystok 23-24.10.1998 r.
 25. Seminarium nt. „Ochrona prywatności życia w środkach masowego przekazu”, Kazimierz Dolny 24-25.10.1998 r.
 26. Z cyklu „Spotkania u Rzecznika” – dyskusja panelowa nt. „Konstytucyjna zasada, że postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne. a obecny kształt kasacji” 29.10.1998 r.
 27. Konferencja nt. „Etyka zawodowa policjanta”, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie. 29-30.10.1998 r.
 28. Konferencja radców prawnych jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, Zakopane 3-7.11.1998 r.
 29. Konferencja sędziów penitencjarnych, Popowo 5-6.11.1998 r.
 30. Sympozjum nt. „Problemy organizacji i zarządzania więziennictwem”, Kalisz 5-7.11.1998 r.
 31. Z cyklu „Spotkania u Rzecznika” – referat i dyskusja nt. „Kontrola legalności prawa miejscowego po wejściu w życie Konstytucji RP” 19.11.1998 r.
 32. Walne Zgromadzenie Stowarzyszenia Amnesty International, Sopot 21-22.11.1998 r.
 33. Spotkania z Zarządem Głównym i działaczami Towarzystwa Słowaków w Polsce (w Krakowie, Jurgowie i Łapszach) oraz w Ormiańskim Towarzystwie Kulturalnym (w Krakowie) 23-25.11.1998 r.
 34. Seminarium nt. „Miejsce i rola sądów w porządku konstytucyjnym RP”, Łódź 4.12.1998 r.
 35. Dyskusja panelowa nt. „Pół wieku po uchwaleniu Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka – stan przestrzegania praw człowieka w Polsce”, Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie 8.12.1998 r.
 36. Spotkanie ze studentami Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Zielonej Górze nt. „Obywatel – jego wolności i prawa” 9.12.1998 r.
 37. Konferencja dotycząca stosowania Konstytucji RP, zorganizowana przez Kancelarię Prezesa RM, Warszawa 11.12.1998 r.

**Ważniejsze działania Rzecznika Praw Obywatelskich
na forum międzynarodowym**

1. Spotkanie z delegacją organizacji „Newbiznet”,
wspierającą rozwój przedsiębiorczości
na Ukrainie i w Mołdowie 5.01.1998 r.
2. Spotkanie z przedstawicielami „Vera Institute
of Justice” z USA 26.01.1998 r.
3. Konferencja „Obywatel – jego wolności i prawa”
z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw
Obywatelskich 27–28.01.1998 r.
4. Wizyta Przewodniczącego Rady
Konstytucyjno-Prawnej Senatu
Republiki Czeskiej 11–13.02.1998 r.
5. Wizyta Ombudsmana Gruzji 17–20.02.1998 r.
6. Spotkanie z uczniami Serbskiej Zimowej
Szkoły Liderów w Polsce 20.02.1998 r.
7. Wizyta przedstawiciela Belgradzkiego
Forum ds. Kontaktów Międzynarodowych 9.03.1998 r.
8. Wizyta Zastępcy Pełnomocnika Parlamentu
Niemiec ds. Wojskowych 12–13.03.1998 r.
9. Konferencja Krajów Bałtyckich i Polski
nt. praw dziecka, Ryga 23–25.03.1998 r.
10. Wizyta przewodniczącej zespołu ekspertów
Ministerstwa Spraw Zagranicznych
Wielkiej Brytanii 3.04.1998 r.
11. Seminarium z udziałem przedstawicieli
Duńskiego Komitetu Helsińskiego
i pedagogów pracujących z nieletnimi
w Danii nt. „Wykorzystanie duńskich
doświadczeń w pracy kuratorów rodzinnych
okręgu wałbrzyskiego”, Krzyżowa 27.04–02.05.98 r.
12. Wizyta delegacji Rady Konstytucyjno-Prawnej
Senatu Republiki Czeskiej 7.05.1998 r.

-
- | | |
|---|------------------|
| 13. Konferencja Ombudsmanów Litwy
nt. potrzeby powołania ombudsmanów
specjalistycznych, Wilno | 13-14.05.1998 r. |
| 14. Seminarium Wymiaru Ludzkiego
nt. „Instytucja ombudsmana i krajowe
instytucje ochrony praw człowieka”,
Warszawa | 25-28.05.1998 r. |
| 15. Spotkanie z Ombudsmanem Izraela | 28.05.1998 r. |
| 16. Wizyta Przewodniczącej Krajowej Komisji
Praw Człowieka Meksyku | 16-18.06.1998 r. |
| 17. Wizyta Ombudsmana Republiki Macedonii | 22-25.06.1998 r. |
| 18. Wizyta ekspertów Komisji Europejskiej | 25.06.1998 r. |
| 19. Wizyta delegacji Ministerstwa Obrony
Narodowej Danii | 25.06.1998 r. |
| 20. Wizyta działaczy opozycyjnych partii
demokratycznych z Serbii-Czarnogóry | 10.07.1998 r. |
| 21. Międzynarodowa Konferencja Regionalna
nt. „Prawa człowieka dla postępu”,
Jałta (Ukraina) | 2-4.09.1998 r. |
| 22. Seminarium nt. instytucji ombudsmana,
Tallin (Estonia) | 18-19.09.1998 r. |
| 23. Wizyta Przewodniczącego Wyższej Rady
Ukrainy i Zastępcy Prokuratora
Generalnego Ukrainy | 28.09.1998 r. |
| 24. Doroczne Spotkanie Europejskich
Krajowych Ombudsmanów przy okazji
16-go Okrągłego Stołu z udziałem
Europejskich Ombudsmanów
zorganizowanego przez Radę Europy
w St. Julians, (Malta) | 7-9.10.1998 r. |
| 25. Wizyta w Republice Czeskiej
na zaproszenie Marszałka Senatu RC | 13-15.10.1998 r. |
| 26. Międzynarodowa Konferencja Praw
Człowieka zorganizowana pod honorowym
patronatem Premiera, Marszałków Sejmu
i Senatu oraz Ministra Spraw Zagranicznych,
Warszawa | 14-16.10.1998 r. |
| 27. Wizyta Ombudsmana Rumunii | 19-23.10.1998 r. |
| 28. Wizyta Sekretarza Stanu Ministerstwa
Sprawiedliwości Mongolii | 20.10.1998 r. |

-
- | | |
|--|------------------|
| 29. Konferencja zorganizowana przez Akademię Prawa Europejskiego nt. „Współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz Schengen po Amsterdamzie”, Trewir (Niemcy) | 22–23.10.1998 r. |
| 30. Wizyty: przedstawicielki Komisji Praw Człowieka Zgromadzenia Narodowego Bułgarii, sekretarza Krajowej Rady ds. Etnicznych i Demografii przy Radzie Ministrów Bułgarii oraz doradcy UNDP z Bratysławy | 5.11.1998 r. |
| 31. Wizyta w Argentynie na zaproszenie Ombudsmana Argentyny | 9–15.11.1998 r. |
| 32. Wizyta delegacji Biura Pełnomocnika ds. Praw Człowieka Federacji Rosyjskiej (pobyt szkoleniowy w ramach Porozumienia z UNDP) | 16–21.11.1998 r. |
| 33. Międzynarodowa konferencja nt. „Celebrating and Demanding Woman's Human Rights”, Warszawa | 20.11.98 r. |
| 34. Międzynarodowe Seminarium nt. „Rola mediów w stanach nadzwyczajnych”, Warszawa | 23.11.98 r. |
| 35. Seminarium nt. „Państwowe instytucje ochrony praw człowieka w krajach centralnej Azji”, zorganizowane przez Komitet Helsiński w Duszanbe | 25–26.11.98 r. |
| 36. Konferencja nt. „Uniwersalne prawa i wartości – projekt dla pokoju, sprawiedliwości i wolności”, Edmonton (Kanada) | 26–28.11.98 r. |
| 37. Konferencja „Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, edukacja pokolenia XXI wieku”, Moskwa | 9–10.12.1998 r. |
| 38. Konferencja „Społeczność Romów i wieloetniczność w krajach Europy Środkowej – problem europejski?”, Praga | 10–13.12.1998 r. |
| 39. Spotkanie z ombudsmanami Bośni i Hercegowiny, Bośnia i Hercegowina | 15–17.12.1998 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, Biul. RPO 1998/1 oraz 2 i 3, a także 37 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