

2

TRZECIE SPRAWOZDANIE
Rzecznika Praw Obywatelskich
1 XII 1989 r. - 30 XI 1990 r.

<u>Analityczny spis treści</u>	str.
I. DANE INFORMACYJNO-STATYSTYCZNE	1
1. Dane podstawowe	1
a/ liczba wniosków	1
b/ personel	1
2. Sprawy indywidualne	1
a/ rejestracja spraw	1
b/ sposób rozpatrywania spraw.....	2
c/ stopień zaawansowania spraw prowadzonych	2
d/ wyniki spraw zakończonych	2
3. Tematyczny rozkład wniosków /z podziałem na zespoły biura/.....	3
4. Działania Rzecznika Praw Obywatelskich o charakterze ogólnym /systemowym/	4
a/ wystąpienia /art. 14 ust. 1 ustawy o r.p.o./	6
b/ wnioski do Trybunału Konstytucyjnego /art. 14 ust. 2 ustawy o r.p.o./.....	6
c/ wnioski do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie wykładni prawa /art. 11a ustawy o Trybunale Kon- stytucyjnym/.....	6
d/ wnioski o zadanie pytania prawnego Sądowi Najwyż- szemu	6
5. Rewizje nadzwyczajne	6
6. Wnioski o uchylenie orzeczenia kolegium ds wykroczeń..	7
II. ZASADY DZIAŁANIA RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	7
1. Uwaga ogólna	7
2. Zasady ustawowe	7

3. Zasady praktyczne, stosowane w obecnym okresie dzia-	
łania Rzecznika Praw Obywatelskich	7
4. Polityka składania wniosków do Trybunału Konstytu-	
cyjnego, wnoszenia pytań prawnych, kierowania re-	
wizji nadzwyczajnych	8
a/ wnioski do Trybunału Konstytucyjnego	8
a ₁ . przesłanki składania wniosków	8
a ₂ . sondażowa funkcja wniosków	8
a ₃ . złożenie wniosku dla wywołania nowelizacji	
ustawy	8
a ₄ . wpływ konstytucyjnej zasady państwa prawnego	
na kierowanie przez r.p.o. wniosków do TK	9
a ₅ . wniosek do TK jako "otwarcie drogi" dla dal-	
szych działań r.p.o.	9
a ₆ . niezamierzone skutki wniosków do TK	10
b/ pytania prawne do Sądu Najwyższego	11
c/ rewizje nadzwyczajne	11
III. NOWE TENDENCJE /WPŁYW, SPOSÓB REAGOWANIA/	11
1. Bezpodstawność wniosku jakoby listy do r.p.o. były	
"zwierciadłem społeczeństwa"	11
2. Wzrost liczby listów o charakterze "dyskusji obywa-	
telskiej"	12
3. Tendencje wzrostu spraw:	12
a/ rewindykacji historycznych	12
b/ kwestionowania dawnych wyroków i orzeczeń z po-	
wołaniem nie na naruszenia prawa, lecz naruszenia	
interesu skarżącego	13
c/ skarg osób pozbawionych wolności	13
d/ dotyczących wad systemowych, a nie indywidualnej	
dyskryminacji	13
4. Tendencje spadku spraw:	15
a/ skarg na wymiar sprawiedliwości	15
b/ rehabilitacji /skazania z okresu powojennego	
z tłem politycznym/	15

str.

5. Zmiany liczby i treści wniosków w sprawach kierowa- nych do r.p.o.	15
a/ sprawy z tłem politycznym	15
b/ artykułowanie sprzecznych aspiracji różnych grup	16
6. Zjawisko nieprzewidywania /lekceważenia/ ubocznych skutków zmian legislacyjnych	16
7. "Spowolnienie reakcji" jako skutek zachodzących zmian organizacyjnych	16
8. Zagrożenia dla praw obywatelskich wynikające z usamorządowienia administracji i komercjalizacji /gospodarki/: pokusa łamania prawa	17
IV. POSZANOWANIE PODSTAWOWYCH PRAW OBYWATELSKICH /KONSTY- TUCJA, PAKTY PRAW CZŁOWIEKA, KONWENCJA EUROPEJSKA/ NA TLE PRAKTYKI RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	18
1. Upowszechnianie znajomości standardów europejskich jako narzędzie walki z agnostycyzmem konstytucyj- nym	18
2. Zasada równości obywateli /art. 67 ust. 2, 78, 81 Konstytucji, art. 2 Paktów Praw Politycznych, art. 14 EK/	19
a/ Zasada równości obywateli jako dotycząca wszel- kich przejawów nierówności z uwagi na arbitralne wyróżnienie "jakiegokolwiek innego stanu".....	19
b/ Dyskryminacja płci	19
c/ Dyskryminacja z uwagi na wiek	19
d/ Dyskryminacja narodowościowa i rasowa	20
e/ Dyskryminacja z uwagi na brak stałego meldunku....	20
f/ Dyskryminacja nosicieli HIV	20
g/ Dyskryminacja religijna	20
h/ Dyskryminacja z uwagi na poglądy polityczne	21
h ₁ . weryfikacje	21
h ₂ . zwolnienia w aparacie oświaty	22
h ₃ . krytyka dopuszczalności kształtowania poli- tyki resortu przez proste "stosowanie" uch- wał organizacji społeczno-politycznych	22

	str.
h ₄ . weryfikacja w aparacie spraw wewnętrznych.....	23
h ₅ . błędy systemowe akcji weryfikacyjnych	24
h ₆ . stwierdzenie faktów dyskryminacji politycznej /zmiana klimatu politycznego/	24
i/ Inne wypadki dyskryminacji:	25
i ₁ . z uwagi na rodzaj pracy	25
i ₂ . niepodzielony pogląd r.p.o. o dyskryminacji klientów banku nie będących jego pracownikami wobec klientów będących jednocześnie pracow- nikami banków	25
i ₃ . dyskryminacja gospodarcza /sektorowa/	25
i ₄ . dyskryminacja nie-mieszkańców danego tery- torium	25
i ₅ . dyskryminacja polskich absolwentów studiują- cych w ZSRR	25
i ₆ . z uwagi na zamieszkanie w mieście lub na wsi..	25
i ₇ . arbitralne różnicowanie uprawnień uczniów szkół zawodowych /zarzut niepotwierdzony/.....	25
3. Wolność sumienia i wyznania /art. 82 Konstytucji, art. 18, 25 lit.a Paktów Praw Politycznych, art. 9 KE/	26
a/ nauczanie religii w szkołach państwowych	26
b/ dyskryminacja w pracy z powodu światopoglądu katolickiego	26
c/ niepotwierdzone zarzuty naruszenia wolności su- mienia i wyznania /eksponowanie interesów mająt- kowych pod pozorem ochrony wolności wyznania, odmowa przysięgi wojskowej z powołaniem na wol- ność sumienia/	27
4. Wolność przekonań /art. 83 Konstytucji, art. 18 Paktów Praw Politycznych, art. 9 i 10 KE/	28
5. Wolność słowa /art. 83 Konstytucji, art. 22 Pak- tów Praw Politycznych, art. 10 KE/	28
a/ pozbawienie prawa nauczania z uwagi na fakt gło- szenia poglądów uznanych za szkodliwe/.....	28
b/ prawo do informacji, dostęp do mass-mediów, swoboda słowa - uwikłanie w konflikty polityczne	29

	str.
6. Prawo zrzeszania się /art. 83 Konstytucji, art. 22 Paktów Praw Politycznych, art. 11 KE/	29
a/ Deklaracja i zakres podmiotowy /zastrzeżenia/ Stowarzyszenia Poszkodowanych przez III Rzeszę,..	29
b/ Przymusowa przynależność do samorządów zawodo- wych	29
c/ Zakaz zrzeszania się w związkach zawodowych pracowników na stanowiskach kierowniczych	30
d/ Kwestia "dzikich" strajków	30
7. Prawo zgromadzania się /art. 83 Konstytucji, art. 2 Paktów Praw Politycznych, art. 11 KE/	31
8. Prawo swobodnego poruszania się, wolność wyboru miejsc zamieszkania, swoboda opuszczania kraju /art. 12 Paktów Praw Politycznych/	31
a/ wydawanie paszportów	31
b/ sprawy wizowe	32
9. Poszanowanie prywatności /art. Paktu Praw Politycz- nych, art. 8 KE/	32
a/ tajemnica korespondencji	32
b/ stosowanie wadliwych kwestionariuszy osobowych...	32
c/ prawo do prywatności a Powszechny System Ewiden- cji Ludności	33
d/ sporządzanie list gości hotelowych dla mi- licji	34
e/ inne przykłady naruszeń prywatności /prawo do niepolskiego brzmienia nazwiska/, dobra osobistą a publiczna krytyka, konieczność kompromisu przy konflikcie kilku dóbr	34
10. Prawo do nietykalności osobistej; wolności i bez- pieczeństwa /art. 87 Konstytucji, art. 9 Paktów Praw Politycznych, art. 5 KE/	35
a/ pozbawianie wolności w warunkach niepełnych gwarancji procesowych /tzw. ustawa o pasoży- tach/	35

	str.
b/ ekscesywne pobieranie odcisków palców	35
c/ wadliwe zatrzymania przekraczające termin usta- wowy	36
d/ naruszenie nietykalności mieszkania	36
e/ podmiotowość pensjonariuszy domów pomocy spo- łecznej, szpitali psychiatrycznych i leczonych alkoholików	37
f/ nierozwiązany problem wizytacji domów pomocy społecznej, zakładów poprawczych, szpitali psy- chiatrycznych	37
g/ zły stan świadomości prawnej w zakresie potrze- by poszanowania podmiotowości chorych	37
11. Sprawy obywatelstwa /art. 88 Konstytucji, art. 16 Paktu Praw Politycznych/	38
a/ odstępstwo od narodowości polskiej w czasie wojny	38
b/ azyl polityczny	38
c/ wykładnia przepisów o obywatelstwie przy rewizji nadzwyczajnej	38
12. Ochrona praw obywateli polskich za granicą	38
a/ rzecznik jest właściwy tylko w wypadku naruszeń dokonanych przez władze polskie	38
b/ negocjacje w sprawie należności zagranicznych obywateli polskich	38
c/ sprawy pracowników polskich zatrudnionych za gra- nicą /transfery odszkodowań, negatywne luki kom- petencyjne, przesyłanie należności z zagranicy, skutki niemieckiej unii walutowej, konflikty na przejściach granicznych/	39
d/ kontakty z ombudsmenami zagranicznymi /ochrona polskich obywateli/	40
13. Zasady dotyczące wymiaru sprawiedliwości /art. 56 i nast. Konstytucji, art. 14 i 15 Paktów Praw Po- litycznych, art. 6 KE/	40
a/ Polska jurysdykcja na polskim terytorium /woj- ska radzieckie/	40

	str.
b/ niezawisłość sędziowska	41
c/ domniemanie niewinności	41
d/ nullum crimen sine lege /naruszenia/	42
e/ powierzchowność oceny winy i świadomości /przes- tępstwa i wykroczenia/	42
f/ wadliwie skonstruowane i stosowane przepisy amnestyjne	43
g/ rażąco surowe wyroki	44
h/ nadużycie prawa przez organy ścigania i proku- raturę	44
i/ pozbawienie prawa do obrony	48
j/ działania niekonwencjonalne na rzecz obrony praw	48
k/ przewlekłość postępowania	48
l/ wadliwie prowadzone sprawy alimentacyjne	50
ł/ specyfika spraw egzekucyjnych	50
m/ dostępność wymiaru sprawiedliwości	51
n/ niedostateczna uwaga poświęcona przez wymiar spra- wiedliwości prawom ofiar przestępstwa	52
14. Prawa wyborcze /art. 99 i 100 Konstytucji/.....	52
15. Ochrona własności /art. 7 Konstytucji, art. 1 Pier- wszego Dodatkowego Protokołu KE/	54
a/ Konstytucyjna ochrona własności a problematyka gospodarki gruntami	54
a ₁ . uwaga ogólna o sposobie działania r.p.o. w tych sprawach	54
a ₂ . zastrzeżenia co do ratalnej spłaty odszkodo- wania za wywłaszczenia i uprawnień właścicie- la przy realizacji skoncentrowanego budownic- twa jednorodzinnego /wnioski do TK/.....	55
a ₃ . ograniczenia, a nawet praktycznie wyłączenie, prawa właściciela do korzystania i rozporzą- dzania działką na skutek braku prawa zabudowy, zalesień państwowych itd.	58

a4. niejasności /godzące w interesy rolników/ co do traktowania wyłączonej nieruchomości rolnej przeznaczonej pod zabudowę z punktu widzenia ceny /rolna czy budow- lana/	60
a5. błędna praktyka stosowania podwyższonej opłaty za grunty, z naruszeniem zasady lex retro non agit	60
a6. konieczność jednakowego traktowania osób tracących własność na podstawie wyłączy- czenia i działania ustawy o terenach budowlanych na wsi, z punktu widzenia mo- żliwości uzyskania działki in natura	61
a7. przykłady działań w sprawach jednostkowych naruszeń prawa	62
a8. podsumowanie: brak jednolitej "filozofii" przepisów regulujących gospodarkę terenami i niehonorowanie zasady, iż ograniczenie prawa własności powinno mieć miejsce wyjąt- kowo i tylko na cele publiczne, za odszko- dowaniem	63
b/ Przedpłaty samochodowe - zgodność z art. 7 Konstytucji	64
c/ Ubezpieczenia obowiązkowe - zgodność z art. 7 Konstytucji	64
d/ Regulacja sprawy podatku drogowego a ogranicze- nie dysponowania własnością	65
e/ Prowadzenie rachunków zagranicznych zablokowa- nych w bankach - a ograniczenie własności	65
f/ Naruszenie własności przez bezprawne praktyki w zakresie przymuszania obywateli do budowy sieci energetycznej i jej odbierania przez za- kłady energetyczne bez odszkodowania	65
g/ Ochrona własności a działalność sądów, prokura- tury i b. milicji	66

16. Prawo do pracy /art. 68 Konstytucji, art. 6	
Paktów Praw Ekonomicznych	67
a/ zwiększenie liczby spraw dotyczących utraty pracy	
z powodu zmian na rynku pracy	67
b/ dyskryminacja przy pracy - odesłanie do	
pkt IV 2 b, c, h	67
c/ legalne ograniczenia w zakresie wykonywania	
zawodu /przymus przynależności do niektórych	
samorządów zawodowych/	68
d/ zawieszenie stabilizacji zatrudnienia funkcyj-	
nariuszy państwowych	68
e/ praca zagraniczna polskich obywateli	68
f/ niespójność w przepisach dotyczących pracowni-	
ków likwidowanych zakładów pracy	69
g/ niespójność w przepisach dotyczących pracowni-	
ków samorządowych	69
h/ kwestia kształcenia lekarzy dla potrzeb orzeka-	
nia o sprawach inwalidztwa i wypadków przy	
pracy	69
i/ sprawy uciążliwych warunków pracy	69
j/ wpływ inflacji na uprawnienia pracownicze	69
k/ sprawy płacowe /wynagrodzenie za "staż	
pracy"/	70
l/ informacja o rewizjach nadzwyczajnych i indy-	
widualnych interwencjach	70
ł/ pogorszenie reakcji pracodawców na wystąpienia	
gdzie prosi się o zastosowanie środków niekon-	
wencjonalnych z uwagi na motywację humanitarną	71
17. Prawo do zabezpieczenia społecznego /art. 79	
ust. 2 Konstytucji/	71
a/ systemowe wady organizacyjne przy wysyłaniu	
rent zagranicznych	71
b/ problemy realizacji emerytur i rent	
krajów RWPG	72

	str.
c/ opłata za realizację zleceń związanych z przesyłkami rent	72
d/ niezrealizowana potrzeba nowelizacji konwencji polsko-francuskiej z 1948 r. o zabezpieczeniu społecznym	73
e/ deprecjacja inflacyjna polskich rent płaconych za granicą	73
f/ sprawy uwzględnienia stażu pracy w ZSRR i pobytu w obozach pracy	74
g/ renty prominenckie	74
h/ działania o charakterze indywidualno- interwencyjnym	74
18. Ochrona zdrowia /art. 70 Konstytucji/	75
a/ bariera faktyczna /opłaty lokalne/ w korzystaniu z pobytu w miejscowościach uzdrowiskowych	75
b/ stosowanie płyt azbestowych w budownictwie - lekceważący stosunek do problemu ze strony resortu budownictwa	75
c/ szkodliwe metody suszenia zbóż	75
d/ działalność Huty "Konin" /problem fluorozy/	75
19. Prawo do mieszkania /art. 79 pkt 5 Konstytucji, art. 11 Paktu Praw Ekonomicznych	76
a/ wzrost liczby spraw dotyczących generalnej polityki mieszkaniowej /kredytowej/	76
b/ generalne wystąpienia r.p.o., sygnalizujące błędy systemowe w regulacji prawnej i praktyce mieszkaniowej	77
c/ sprawy mieszkaniowe więźniów /typowe naruszenia prawa/	77
d/ sprawy wykupu mieszkań od państwa	78
e/ typowe błędy towarzyszące praktyce korzystania z mieszkań zakładowych	78

	str.
f/ trudności w osiągnięciu poprawy w sprawach sygnalizowanych w wystąpieniach z uwagi na rozproszenie adresatów wystąpień	79
g/ wystąpienia dotyczące kosztów uzyskiwania mieszkań; powierzchowne reakcje adresatów w tych sprawach	79
h/ problem wymeldowanych do nikąd /uporczywość trwania zjawiska/	80
i/ decentralizacja kompetencji decyzyjnych w zakresie zarządu kwaterami wojskowymi	80
j/ sprawy meldunkowe	81
k/ nieuwzględnienie przez Sejm orzeczenia TK /z wniosku r.p.o./co do uprawnień osób zajmujących mieszkania zakładowe	81
l/ "czarna lista" błędów administracji w zakresie gospodarki mieszkaniowej /egzemplifikacja/	81
- naruszenia uprawnienia obywateli do odškodowania należnego od administracji	82
- cofanie uprawnień do mieszkania z naruszeniem interesów nie tylko najemcy, ale i jego rodziny	82
- stwarzanie faktów dokonanych /sprzedaż domu z lokatorami/	82
- ignorowanie orzeczeń sądowych i administracyjnych przez administrację /przeciwstawianie prawu - interesu społecznego/	82
- przerzucanie przez administrację na obywatela niedogodności i obowiązków spowodowanych złym funkcjonowaniem administracji	82
- nierzetelność postępowania - okłamywanie r.p.o.	83
- niehonorowanie przez administrację praw osób trzecich - kreowanie trudnych do usunięcia skutków prawnych	83

- stawianie obywatela przez administrację w sytuacji bez wyjścia	83
- tendencja administracji załatwiania spraw w interesie tych, którzy stworzyli fakty dokonane /niezależnie od tego legalne czy nie/	84
- wykorzystywanie błędu prawnego popełnionego w przeszłości przez administrację przez tę samą administrację przeciw interesom obywa- tela	84
1/ niska skuteczność działań r.p.o. w sprawach mieszkaniowych	85
- skłonność ubogich samorządów do manewro- wania prawem	85
- głód mieszkaniowy nie sprzyja wykształce- niu mechanizmów samoobrony	85
- konstruowanie ustaw bez mechanizmów wspie- rających słabego partnera	85
- brak świadomości w centrach decyzyjnych, że w sprawach mieszkaniowych nie wystarcza- jące jest zdanie się na "niewidzialną rękę rynku"	86
20. Prawo do korzystania z wartości środowiska natural- nego /art. 71 Konstytucji/ oraz prawo do wypoczynku /art. 69 ust. 3 Konstytucji/	86
21. Prawo do nauki /art. 72 Konstytucji/	86
22. Ochrona rodziny /art. 79 Konstytucji/	87
23. Problemy źródeł prawa - zagrożenia dla zasad demo- kratycznego państwa prawnego	88
a/ regulowanie sytuacji prawnej obywateli aktami niewłaściwej rangi /instrukcyjnymi/	88
b/ wydawanie aktów normatywnych z naruszeniem granic upoważnienia	89

c/ legalność aktów instrukcyjnych zgodnych z Konstytucją i niezgodnych z macierzystą ustawą /niezaskarżalnych do TK/	89
d/ prawo miejscowe	89
e/ kwestie promulgacji /ogłaszania/ aktów normatywnych	90
e ₁ . faktyczna niedostępność aktu /zakłócenia dystrybucji/	90
e ₂ . zaniechanie promulgacji "przez zapomnienie"	90
e ₃ . akty poufne /niepublikowane/	90
f/ niewydawanie niezbędnych zapowiedzianych aktów wykonawczych	91
g/ brak kontroli nad treścią aktów typu regulaminów	91
h/ złe posługiwanie się prawem intertemporalnym /przykłady i skutki w świadomości prawnej/	91
i/ wadliwe formułowanie informacji o prawie	92
j/ wadliwe z punktu widzenia zasad państwa prawnego i rzetelnego posługiwania się prawem wkraczanie przez ustawodawcę w treść umów w trakcie ich realizacji	93
k/ wkraczanie przez ustawodawcę w zakres praw nabytych /legalne ale niepożądane/ przy zachowaniu proporcji między użytym środkiem i celem	93
l/ dwuinstancyjność postępowania jako zasada prawidłowej procedury	94
ł/ wadliwość posługiwania się prawem w sposób arbitralny nie gwarantujący "przejrzystości motywów"	94
m/ przykłady działań zmierzających do usunięcia stanu niepewności, niejasności i tymczasowości w prawie	94

V. PODSTAWOWE GRUPY SPRAW W PRAKTYCE RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	95
1. Partie polityczne, polityczny obyczaj	95
2. Sprawy osób pozbawionych wolności	97
3. Sprawy milicji /policji/, służby bezpieczeństwa	106
a/ uwaga ogólna; sprawy u r.p.o. dotyczyły zdarzeń sprzed kilku lat. Spadek liczby skarg	106
b/ przykłady naruszeń prawa - konieczność powtarzalnych działań nękających ze strony r.p.o., co jest warunkiem uzyskania prawidłowej reakcji tj. niepowierzchowej i nieformalnej	107
4. Wykroczenia	116
a/ spadek liczby spraw u r.p.o.	116
b/ spowodowanie wykładni przez Trybunał Konstytucyjny art. 113 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia /dopuszczalność uchylenia orzeczenia na korzyść ukaranego po dwóch latach od wykonania kary/	117
c/ uchybienia zasadom prawidłowej procedury przez kolegia	118
5. Sprawy wojska	118
a/ ogólna charakterystyka wpływu spraw	118
b/ powoływanie do służby właścicieli prywatnych zakładów zatrudniających matki samotnie wychowujące dzieci	119
c/ traktowanie żołnierzy	120
d/ interpretacja przepisów dotyczących absolwentów szkół wyższych powoływanych na długotrwałe przeszkolenie wojskowe	120
e/ sprawy zawodowej służby wojskowej	120
f/ służba zastępcza	121
g/ orzeczenia komisji poborowych oraz wojskowych komisji lekarskich	122

h/ sprawa alimentów należnych od żołnierzy	123
i/ odmowa złożenia przysięgi wojskowej	
/odesłanie/	123
6. Sprawy rehabilitacyjne	123
a/ nieznaczna zmiana treści wniosków, ogólna	
charakterystyka spraw	123
b/ problem zniszczonych akt	124
c/ postępowanie r.p.o. przy wyrokach sądów	
wojskowych	124
d/ naprawianie szkód związanych z działaniem	
byłych władz bezpieczeństwa	126
e/ sprawa odszkodowania po procesie	
rehabilitacyjnym	127
7. Roszczenia rewindykacyjne w związku z utratą	
własności nieruchomości	127
a/ informacja o przedmiocie /tytułach/ żądań	
rewindykacyjnych i klasyfikacja tych tytułów	
z punktu widzenia możliwości i zakresu pod-	
jęcia przez rzecznika działań	127
b/ sprawy gruntów warszawskich	129
c/ niezrealizowany obowiązek wypłaty odszkodo-	
wania przy nacjonalizacji przemysłu	130
d/ mienie zabużańskie	131
e/ uprawnienia osób dotkniętych skutkami	
regulacji granic w 1950 r.	134
f/ małe zakłady przemysłowe	134
g/ rewindykacja aptek	136
h/ działania r.p.o. na rzecz wyjaśnienia wątpli-	
wości wykładni /wnioski do Trybunału Konstytu-	
cyjnego i pytania do Sądu Najwyższego/	
w sprawach dotyczących rewindykacji	137
i/ działania w sprawach, gdzie brak jest podstaw	
do rewindykacji lecz nasuwa się potrzeba szuka-	
nia nowych rozwiązań /na tle obowiązującego	
prawa/	139

	str.
j/ zasada dawności jako przesłanka pewności i stabilności obrotu prawnego skutkująca odmową podejmowania przez r.p.o. działań na rzecz podważenia reformy rolnej i jej skutków	139
k/ zasada dawności a sprawy mienia opuszczonego w związku z wojną	140
l/ zasada dawności a żądania rewindykacyjne na tle dawniej orzeczonych wyłączeń i orzeczeń sądowych w kwestii utraty nieruchomości	141
ł/ sprawy nieruchomości poniemieckich	141
m/ sprawy majątkowe osób, które odstąpiły od narodowości polskiej w czasie wojny	141
n/ inne sprawy w toku wyjaśnienia	142
8. Należności polskich obywateli	142
a/ obligacje polskie z okresu międzywojennego	142
b/ obligacje radzieckie	142
c/ należności obywateli polskich zdeponowane w bankach III Rzeszy	142
d/ wkłady obywateli polskich w markach b. NRD	143
9. Sprawy podatkowe	143
10. Garaże wybudowane z własnych środków ludności	144
11. Nierzetelne traktowanie obywatela jako kontrahenta-tzw. kwestie ogólne	145
a/ narastanie zjawiska narzucania kontrahentom uciążliwych warunków umów i świadczeń jako efekt komercjalizacji i usamodzielniania jednostek świadczących	145
b/ przegląd wystąpień r.p.o. w sprawach dotyczących nierzetelnego traktowania obywateli jako kontrahentów /por. też niżej, pkt 12-15/	146
c/ złe skutki wkraczania ustawodawcy w stosunki umowne w toku, bez wykorzystania technik prawa intertemporalnego	148

d/ sprawy skierowane do organu antymonopolowego	148
e/ zobowiązania z gier /Totolotek, loterie/	149
f/ szczególna podatność obywateli na manipulacje bardziej doświadczonego kontrahenta	149
12. Nierzetelne traktowanie obywateli w stosunkach z pocztą	150
a/ nasilenie skarg na działalność /jakość, terminowość, odmowy odszkodowania, opłaty za czynności dodatkowe/	150
b/ zagraniczne przekazy pocztowe /wpłata w dewi- zach, wypłata w złotych/	152
c/ usługi telekomunikacyjne	152
c ₁ . wykazujące cechy naruszenia prawa sprawy przydziału telefonów	152
c ₂ . opłaty za przekazanie telefonu	152
c ₃ . telefon "po rozwodzie" - wystąpienie z pytaniem prawnym do Sądu Najwyższego	153
13. Nierzetelne traktowanie obywateli jako kontrahentów przez banki /wykorzystywanie dominującej pozycji - przykłady nagannych praktyk, przegląd działań r.p.o./	153
14. Nierzetelne traktowanie obywatela jako kontrahenta przez Przedsiębiorstwa ubezpieczeniowe /PZU, TUiR "Warta"/	156
a/ przegląd rodzajów skarg	156
b/ ubezpieczenie komunikacyjne	156
c/ wnioski r.p.o. do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach ubezpieczeniowych	157
d/ renty z PZU /problem urealniania/	157
e/ ubezpieczenia posagowe	159
f/ zła konstrukcja polis "Warty"	160
g/ słabość profesjonalna kadry ubezpieczeniowej	160
15. Nierzetelne traktowanie obywateli jako kontrahentów przewoźników	160

	str.
a/ rodzaje skarg	160
b/ akcja strajkowa PKS /odmowa honorowania zniżek/	161
c/ odszkodowania związane z katastrofą lotniczą	161
d/ konieczność informowania kontrahenta LOT <u>przy</u> a nie <u>po</u> kupnie biletu, o warunkach umowy	162
16. Przywileje	162
VI. REAKCJE NA DZIAŁANIA RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH.....	164
1. Środki działania rzecznika	164
a/ spadek skuteczności środków perswazyjnych ze względu na: a ₁ . reorganizację instytucji	164
a ₂ . oczekiwanie na zmiany prawa	164
a ₃ . przyjmowanie swoistej filozofii zmian społeczno-gospodarczych	165
b/ środki proceduralne	166
2. Stosunki z Parlamentem	167
3. Reakcje na roczne sprawozdanie r.p.o.	168
4. Sposoby i metody reagowania na wystąpienia r.p.o.	168
a/ "rozzszczepienie" centrów decyzyjnych w organach centralnych /"nie wie prawica co czyni lewica"/	168
b/ zaniechania w terminowości udzielania odpowiedzi ;.....	169
c/ konieczność powracania do spraw	170
d/ negatywny spór kompetencyjny adresatów	171
e/ "jałowy bieg" sprawy	172
f/ działania pozorowane, nieokreślone obietnice	173
g/ niekończenie wszystkich wątków sprawy	174
h/ nieinformowanie r.p.o o losach jego wystąpień	174
i/ wyjaśnienia nieprawdziwe	175
j/ mijanie się intencji r.p.o i adresata /nihilizm proceduralny/	175

	str.
k/ opis stanu znanego r.p.o.	176
1/ odpowiedzi bez treści i "wokół tematu"	177
2/ nieprzyznanie racji ale załatwienie sprawy	177
5. Nieelastyczność działania administracji /środki niekonwencjonalne/	178
6. Niepoczucie się do "zaszłości"/debety/	180
7. Stosunek do własnych błędów w przeszłości	181
8. "Egzekucja praw"	181
VII. KONKLUZJE	182
1. Powtórzenie konkluzji sprawozdania za 1989 r.: trwający nihilizm konstytucyjny i zagrożenie dla pozycji obywatela wynikające z braku zainteresowa- nia dla nieuchronnych ubocznych skutków zmian prawa	182
2. Brak umiejętności korzystania z doświadczeń cudzych	182
3. Brak obiegu informacji i impulsów między orga- nami państwowymi	183
4. Wynikające stąd zadania Rzecznika Praw Obywatel- skich	183
ANEKS /PROJEKT ZMIAN W USTAWIE O RPO/.....	185

I. DANE INFORMACYJNO-STATYSTYCZNE

1. Dane podstawowe:	<u>1990</u>	<u>1989</u>	<u>1988</u>
a/ Liczba: wniosków.....	18.114	17.895	44.936
listów	22.764	29.031	52.867

Uwaga: nie każdy list jest wnioskiem w rozumieniu ustawy o rzeczniku.

b/ Personel:	<u>1990</u>	<u>1989</u>	<u>1988</u>
Ogólna liczba etatów	78/92 oso- by/	75/85 osób/	55 ¹ / ₂ /63 osoby/
Personel analityczny	46 /58 osób/	39 ¹ / ₂ /48 osób/	32 ³ / ₄ /39 osób/
Personel biurowy /biuro nieskompute- ryzowane/	32 /34 osoby/	35 ¹ / ₂ /37 osób/	22 ¹ / ₂ /24 osoby/

Dane porównawcze /Ombudsman Office Profile 1982/:

Szwecja	liczba spraw	3.456	52 etaty
Francja	liczba spraw	4.316	88 etatów
Hiszpania /dane z 1988 r./	liczba spraw	13.797	91 etatów

2. Sprawy indywidualne:

- a/ Sprawy rejestruje się obecnie na bieżąco. Wąglewości obejmują ok. 5.300 spraw /największa liczba: rewindykacje historyczne, spory dotyczące nieruchomości, rewizje nadzwyczajne/. Około 60% całości wpływu to sprawy ewidentnie "nierzecznikowskie" /nie dotyczące naruszenia praw obywatelskich/. Po dokładniejszej analizie liczba ta rośnie do 82%.
- Podjęto badania 4.838 spraw jako nasuwających podejrzenie, iż mogło w nich dojść do naruszenia praw obywatelskich.

b/ Sposób rozpatrzenia sprawy /z 10% próby. Obliczenie dotyczy korespondencji "wychodzącej"/:

- udzielono żądanych informacji - 2,6%
- zwrócono się o uzupełnienie wniosku - 4,6%
- nie podjęto udzielając wyjaśnień - 57,4%
- pozostawiono bez rozpoznania /dezaktualizacja, sprawę załatwił kto inny/ - 8,1%
- nie podjęto, bez szerszych wyjaśnień - 7,6%
- przekazano wg właściwości - 4,3%
- przekazano wg właściwości prosząc o informację - 10,7%
- podjęto do prowadzenia indywidualnego - 4,4%

c/ Spośród spraw indywidualnych:	<u>1990</u>	<u>1989</u>	<u>1988</u>
- zakończono postępowanie	3.748	3.311	1.015
- podjęto do prowadzenia	4.838	4.101	3.286
- w toku jest	3.533		

Uwaga: Sprawa podjęta dotyczy tylko kategorii spraw należących do właściwości rzecznika i nasuwających podejrzenia co do istnienia naruszenia praw obywatelskich. Poza tą liczbą powstają sprawy zakończone bez postępowania wyjaśniającego /sprawy nie należące do kompetencji Rzecznika, oczywiście niezasadne, przekazane wg właściwości, pozostawione bez rozpoznania/.

d/ Spośród zakończonych spraw indywidualnych /3.748/ zakończono:

- pozytywnie - częściowo lub całkowicie /stwierdzenie naruszenia prawa obywatela i uzyskanie rozwiązania całkowicie lub częściowo satysfakcjonującego/ - 33%
- negatywnie - 60%
- ze względów obiektywnych /upływ czasu, brak dowodów/ - 2,6%
- nieodwracalne skutki - 0,3%
- nie uwzględniono stanowiska RPO - 0,1%
- niezasadność wniosku - 57 %
- dezaktualizacja sprawy - 7 %

3. Tematyczny rozkład wniosków z podziałem na zespoły blura
/we wpływie/:

		1990	1989	1988
Zespół I	/Prawa i wolności konstytucyjne, paszporty, wojsko, zrzeszanie się, nauka i kultura/	3,9%	7,9%	10%
Zespół II	/Wymiar sprawiedliwości, policja, postępowanie przygotowawcze/	4,8%	19,9%	24%
Zespół III	/Prawo pracy, ubezpieczenie społeczne/	6,3%	21,1%	24%
Zespół IV	/Rewindykacje historyczne, ochrona środowiska, sprawy rolne/	6,9%	12,8%	12%
Zespół V	/Mieszkania, gospodarka komunalna/	4,5%	16,6%	16%
Zespół VI	/Sprawy gospodarcze, podatki, sprawy bankowe, ubezpieczeniowe/	3,4%	15 %	11 %
Zespół IX	/Sprawy zakładów karnych/	10,4%	5,6%	zespół nie istniał
Zespół XII	/Sprawy nierzecznikowskie/	61 %	n i e	istniał

Uwaga: "sprawy nierzecznikowskie" obejmują:

- prośby o pomoc życiową, dostarczenie pieniędzy, mieszkania, o interwencję w ich otrzymaniu /bez żadnego związku z naruszeniem praw obywatelskich, a nawet z naruszeniem prawa/. Te sprawy albo odsyła się wedle właściwości /często z prośbą o informację o sposobie działania, co otwiera możliwość ewentualnego podjęcia sprawy, gdyby wskazywała na naruszenia prawa, dyskryminację itp./ albo udziela się informacji.

- apele polityczne i społeczne, wypowiedzi ogólne o kierunku polityki, rozwoju państwa, zapytania r.p.o. o opinie w tych sprawach, próby skłaniania go do poparcia programu autorów itp.;

- wnioski rewindykacyjne w sprawach rozstrzygniętych przez obowiązujące ustawodawstwo, w sposób nie wykazujący ekscesu. Ta kategoria spraw bardzo się zwiększyła w 1990 r., co należy wiązać ze zmianami gospodarczo-politycznymi. Ożywają nadzieje na obalenie skutków ustawodawstwa uznawanego za złe z punktu widzenia obecnych wartości. Np. wezwanie do obalenia skutków reformy rolnej, akcji "W" - krzywdząca i niesprawiedliwa - ale jej skutków własnościowych nie zniesiono i rzecznik nie ma możliwości ich skutecznego kwestionowania w pojedynczych wypadkach, wyłączeń dokonanych lege artis, lecz z niskim odszkodowaniem, konfiskaty mienia byłych volksdeutscheów, żądania zwrotu mieszkań odbudowanych kosztem i staraniami byłych właścicieli i następnie objętych "kwaterunkiem" itp.

W takich wypadkach r.p.o. nie może przy pomocy swych środków prowadzić spraw indywidualnie. Nie ma też do kogo przesłać ich "wedle właściwości"; odmawia zatem podjęcia wskazując na brak - pod rządem istniejącego prawa - podstaw do zadośćuczynienia zgłaszanym roszczeniom;

- podobny sposób działania charakteryzuje sprawy, gdzie kwestionuje się /bez wskazania naruszenia prawa/ wysokość czynszu, rent, emerytur, cen, opłat, oprocentowania kredytów /Rzecznik nie ma prawa samodzielnego kształtowania polityki w tym zakresie/;

- sprawy, gdzie żąda się od rzecznika zaskarżeń do Trybunału Konstytucyjnego aktów tam niezaskarżalnych /z uwagi na termin wydania aktu lub jego charakter/;

- żądanie działań wobec zamierzeń legislacyjnych /zwłaszcza obfita korespondencja dotycząca przedpłat samochodowych, ogródków działkowych, ustawy antyaborcyjnej, prawa lokalowego, emerytur/. Rzecznik nie ma kompetencji do działania w tym zakresie; traktuje wpływające listy jako sygnał do ewentualnego działania, gdy projekty staną się obowiązującym prawem;

- liczna korespondencja w sporach czysto prywatnych /spadkowe, majątkowe/, nie wskazująca na naruszenie praw obywatelskich. Charakterystyczna jest tu także niemożność odesłania sprawy "wedle właściwości" - brak tu bowiem organu, który mógłby sprawę prowadzić;

- wnioski dotyczące działalności państw obcych /skargi na nieudzielenie wizy, na niezapłacenie wojennych odszkodowań i reparacji/, gdzie brak podstaw do sformułowania zarzutu o opieszałości lub zaniedbaniu ze strony władz polskich interesów własnych obywateli;

- oddzielną kategorię, bardzo znaczną, stanowią wnioski w sprawach indywidualnych dotyczące spraw już podjętych lub prowadzonych w płaszczyźnie generalnej, czy to w postaci wystąpień, pytań prawnych, wniosków do TK. W takich wypadkach nie sposób "załatwić" sprawy indywidualnej, zanim nie będzie rozstrzygnięta sprawa generalna. Czasem trwa to około roku /wnioski do TK/ lub nawet dłużej /sprawa przedpłat samochodowych prowadzona na różnych szczeblach ponad 2 lata, aż do złożenia wniosku do TK/. Sprawa weryfikacji wadliwych decyzji administracyjnych z lat 60-tych, dotyczących nieważnego w istocie przejęcia przez Państwo małych obiektów gospodarczych - dwa lata i sześć miesięcy /wobec Ministrów: Rolnictwa i Przemysłu/, wobec Ministra Zdrowia - apteki - ciągle nieprzekonanego trwa dalej itd.

W takich wypadkach informuje się zainteresowanego, że jego indywidualna sprawa prowadzona być nie może, lecz że r.p.o. prowadzi sprawę w płaszczyźnie generalnej. Oczywiście pogarsza to statystykę załatwionych indywidualnie - ale jest bardziej sensowne i skuteczne z merytorycznego punktu widzenia.

4. Działania Rzecznika Praw Obywatelskich o charakterze ogólnym /systemowym/:

a/ wystąpienia /art. 14 ust. 1 ustawy o r.p.o./

- kwestionujące praktykę - 94
- kwestionujące rozwiązania ustawowe - 37
- kwestionujące akt normatywny niższego rzędu - 33

Ogółem: -164

Uwaga: niektóre wystąpienia dotyczą kilku zarzutów.

b/ Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego /art. 14 ust. 2 ustawy o r.p.o./:

- wniesiono - 15 /1989 i 1988 - poł./
- uwzględniono po rozprawie - 1
- umorzono /zmiana aktu przed rozprawą/ - 6
- oddalono - 2
- w toku - 5

c/ Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie wykładni prawa /art. 11a ustawy o Trybunale Konstytucyjnym/ - 4
/w 1989 r. - 5/.

d/ Wnioski o zadanie pytania prawnego Sądowi Najwyższemu - 7

5. Rewizje nadzwyczajne:

Prośb ogółem - 877, w tym w sprawach karnych - 343.

W toku z 1989 r.

- wniesiono - 50 /28 - karne, 14 - prawo pracy, 5 - cywilne, 3 - administracyjne/
- uwzględniono - 27
- oddalono - 4
- wycofano - 1 /zainteresowany domagał się innej treści rewizji/
- w toku - 22

6. Wnioski o uchylenie orzeczenia kolegium ds. wykroczeń:

- wniesiono	- 15
- uwzględniono	- 9
- oddalono	- 0
- w toku	- 6

II. ZASADY DZIAŁANIA RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

1. Zasady ustawowe oraz praktyczne zostały dokładnie przedstawione w Sprawozdaniu za 1989 r. /Biuletyn - Materiały Nr 3, s. 15-17/ i nadal zachowują aktualność.

2. Zasady ustawowe obejmują:

- kontrolny charakter działania r.p.o. /rzecznik nie wyręcza administracji i organów sprawiedliwości/;
- ograniczenie kompetencji do ochrony praw obywatelskich /nie każde naruszenie prawa; nie spory "prywatne"; nie działanie gdy naruszono tylko interes obywatela bez naruszenia praw obywatelskich/;
- ścisła apolityczność r.p.o. /nieuprawianie lobbingu - także gospodarczego/.

3. Zasady praktyczne obejmują:

- subsydiarność działania;
- ograniczenie stosowania środków polegających na inicjowaniu i prowadzeniu indywidualnych spraw sądowych i administracyjnych /art. 12 pkt 4, 5, 6 ustawy o r.p.o./.

Jest to konieczność wobec: a/ zwiększenia w 1990 r. liczby wniosków dotyczących błędów systemowych prawa i praktyki, które nie nadają się do usunięcia przez prowadzenie indywidualne; b/ przyczyn wskazanych w sprawozdaniu za 1989 r. /s. 16/;

- dążenie do tworzenia mechanizmów ochrony praw, a nie czysto interwencyjnego działania ad hoc /przyczyny jw./.

4. "Polityka" składania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego, wnoszenia pytań prawnych, kierowania rewizji nadzwyczajnych.

a/ Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego:

a₁. Składanie wniosków do TK jest inspirowane dwiema - jednocześnie występującymi - przesłankami:

- zamiarem rozstrzygnięcia konkretnej wątpliwości na tle konkretnego aktu normatywnego, budzącego zastrzeżenia. /Przy czym we wszystkich wypadkach impulsem do podjęcia sprawy są sygnały wpływające do r.p.o./,
- zamiarem otrzymania odpowiedzi na pytania prawne, doniosłe z punktu widzenia ochrony praworządności i praw oraz wolności obywateli /np. o zakres właściwości TK: czy może kontrolować także akty instrukcyjne-RPO/43004/90/VI; wydane nie przez naczelny lub centralny organ administracji, lecz np. PZU, ale w ramach funkcji zleconych, jaką jest obsługa ubezpieczeń ustawowych - RPO/58795/90/VI; w jakim zakresie nowelizacja kontrolowanego aktu ma znaczenie dla terminu z art. 21 ustawy o TK, ograniczającego do 5 lat wstecz uprawnienia kontrolne TK - RPO/31319/89/III; próba - RPO/19443/89/I - zainteresowania TK /nie udana/ problemem sprzeczności z Konstytucją ustawy niezaskarżalnej z uwagi na termin; przy zaskarżalnej, wadliwej z innych przyczyn, instrukcji zawierającej normy niezgodne z ustawą a zgodną z Konstytucją.

a₂. W wielu wypadkach r.p.o. traktuje wniosek do TK jako swoisty sondaż w kwestiach wątpliwych prawnie. W takich wypadkach r.p.o. wybiera przedmiot mniej doniosły społecznie jako obiekt wstępnego sondażu. Tak np. było z wnioskiem /RPO/59325/90/VI/ dotyczącym podatku drogowego, gdzie przy rozwiązaniu problemu posługiwano się prawem międzyczasowym, co rzutowało na ewentualną ocenę tzw. pakietu ustaw Balcerowicza. Sondaż wykazał brak szans zaskarżenia pakietu.

a₃. W jednym wypadku /RPO/62798/90/III/ wniosek do TK o dokonanie wykładni miał na celu wypełnienie luki powstałej na skutek przeoczenia ustawodawczego i zarazem skłonienie ustawodawcy do możliwie szybkiej reakcji własnej. Rachuby te /sprawa dotyczyła

statusu grupy pracowników, którzy stając się pracownikami samorządowymi utracili uprawnienia wynikające z Karty Nauczyciela/ okazała się trafna, nowelizacja ustawy spowodowała cofnięcie wniosku do TK.

a₄. Zadeklarowanie od 1 I 1990 r. w art. 1 Konstytucji, iż Polska jest państwem prawa, ma poważne skutki w kwestii powinności r.p.o. kierowania wniosków do TK:

- okoliczność ta zobowiązuje r.p.o. do kierowania wniosków, gdy kontrowersyjny społecznie akt jest uchwalony niewielką przewagą głosów w parlamencie. Wtedy bowiem akcja r.p.o. prowadzi do uruchomienia i wyczerpania wszystkich możliwych środków kontrolnych /tak np. ustawa o przedpłatach samochodowych - RPO/L/12/90/VI
- okoliczność ta zobowiązuje r.p.o. do kierowania wniosków w sprawach, gdzie dochodzi do naruszenia standardów demokratycznego państwa prawnego w zakresie posługiwania się prawem i do nieulegania naciskom, aby prawem posługiwać się w sposób polityczny /tak przy dwóch wnioskach kwestionujących sposób wprowadzenia nauczania religii do szkół, jako sprzeczny z prawem (zastąpienie parlamentu i ustawy przez działanie egzekutywy i akt prawa powielaczowego - RPO/66885/90/I i RPO/67161/90/I/;)
- już z własnego wyboru r.p.o. starał się we wnioskach kierowanych do TK w 1990 r. tak je formułować, aby stwarzać okazję do wypowiedzi TK w sprawie wykładni Konstytucji /Trybunał nie ma uprawnień do dokonywania wykładni Konstytucji in abstracto; możliwa jest tylko wykładnia ad casum/. Dotyczyło to zwłaszcza art. 1 /zasady demokratycznego państwa prawnego - RPO/55523/89/IV, RPO/38017/90; RPO/59325/90/VI, RPO/58795/90/VI, RPO/60038/90/VI/, art. 3 /zasada praworządności - RPO/66885/90/I, RPO/67161/90/I/, art. 7 /ochrona własności - RPO/55524/89/IV, RPO/38017/90, RPO/59325/90/VI/.

a₅. Kierując wnioski do TK r.p.o. niejednokrotnie traktuje je jako "otwarcie drogi" do dalszych działań. Tak np. rozstrzygnięcie przez TK /wniosek o wykładnię przepisów prawa o wykroczeniach przewidujących dopuszczalność swoistej "rewizji nadzwyczajnej" na korzyść ukaranego po zatarciu ukarania - RPO/23050/89 / otworzyło

drogę r.p.o. do występowania z wnioskami o uchylanie orzeczeń kolegiów w sprawach, w których uprzednio przed wywołanym przez r.p.o. orzeczeniem TK, kwestionowano tę możliwość .

a₆. Wyraźną niedogodnością związaną z korzystaniem z wniosków do TK jest powszechne niedostrzeganie /w propagandzie, w mas-
-mediach, a także w reakcjach organów, których aktów wniosek dotyczy/ - zamiaru rozstrzygnięcia precedensu o znaczeniu konstytucyjnym, co bynajmniej nie oznacza "walki" z konkretnym, zaskarżonym aktem a raczej treściami, jakie zawiera. Fakt ten powoduje dość krępujące zjawiska o charakterze "akcji listów protestacyjnych" i - całkowicie bez intencji r.p.o. - antagonizuje atmosferę.

b/ Pytania prawne do SN:

Rzecznik nie ma prawa sam wnieść pytań do SN i musi o to prosić podmioty uprawnione /w 1990 r. był to wyłącznie I Prezes SN/.

Rzecznik stara się kierować do SN kwestie dotyczące zagadnień pojawiających się w orzecznictwie sądowym; natomiast inne problemy wymagające wkładni, kieruje raczej na drogę wniosków o wykładnię Trybunału Konstytucyjnego, aby nie ograniczać swobody sądów.

Problemem przy kierowaniu pytań do SN jest fakt, że sądy skłonne są uznawać za problemy budzące wątpliwości te, które już pojawiły się w orzecznictwie sądowym. U rzecznika natomiast problem pojawia się dużo wcześniej; gdy sądy nie zdają sobie jeszcze sprawy z jego istnienia lub doniosłości.

Ponadto r.p.o. natrafia tu na dodatkową trudność. Formalnie rzecz biorąc orzeczenia sądów powiększonych SN wiążą tylko ten sąd. Nie jest więc problemem /dla samego SN/ istnienie rozbieżnej praktyki w łonie tego właśnie sądu, czy sądów w ogóle.

Rzecznik nie może jednak doradzać własnej klienteli wdania się w spór /często kosztowny/ przy rozbieżnym orzecznictwie; dlatego jego potrzeby w zakresie pewności orzecznictwa są wyższe. Nie zawsze spotyka się to ze zrozumieniem.

c/ Rewizje nadzwyczajne

W sprawach karnych r.p.o. kieruje się zasadą legalizmu. W sprawach cywilnych, prawa pracy, administracyjnych - jest bardziej wstrzemięźliwy. Dodatkową przesłanką jest naruszenie praw obywatelskich /nie wystarcza "zwykle" naruszenie prawa/. Ponieważ z kolei piszący do rzecznika /także adwokaci/ raczej kładą nacisk na samo poczucie pokrzywdzenia lub naruszenie interesu strony - polityka rzecznika nie znajduje w tym zakresie zrozumienia.

III. NOWE TENDENCJE / WPŁYW, SPOSÓB REAGOWANIA/

1. Korespondencja wpływająca nie jest "zwierciadłem społeczeństwa".

Do r.p.o. piszą tylko ci, którzy o nim wiedzą i pragną pomocy.

Np. w sprawach rewindykacyjnych nie piszą osoby, które wiedzione duchem obywatelskim rezygnują z pretensji wobec potrzeb kraju.

2. Wzrasta wyraźnie liczba listów o charakterze dyskusji obywatelskiej: wypowiedzi krytyczne dotyczące ogólnej polityki. Dominują: sprawy mieszkaniowe /wzrost kosztów kredytów spółdzielczych, niedotrzymanie zobowiązania waloryzacji wkładów, konsekwencje gospodarcze wzrostu czynszów za lokale użytkowe; polityka finansowo-kredytowa w ogólności, wykupy mieszkań/ i rentowo-emerytalne.

Wzrasta też liczba listów wyrażających obawy "na zapas" - w związku z kierunkiem projektowanych zmian ustawodawczych. /Rekord należy do projektu dotyczącego ogródków działkowych, sprawy przedpłat samochodowych, zmian w prawie lokalowym/.

Pluralizacja życia społecznego i politycznego owocuje apelami wzywającymi r.p.o. do poparcia prezentowanego programu lub "opowiedzenia się za lub przeciw". Retoryka i słownictwo bywają dość gwałtowne. Niepokój budzą /niezbyt znaczne gdy idzie o liczby, ale bardzo radykalne/ listy o czarnosecinnym nastawieniu.

3. Tendencje wzrostowe wykazują:

a/ sprawy rewindykacji historycznych. Jest to związane z jednej strony ze zmianą polityki gospodarczej /prywatyzacja/, z drugiej - z nadzieją na wyrównanie krzywd historycznych /por. bliżej V 7 i 8/. Dane statystyczne w pełni nie odzwierciedlają tej tendencji, ponieważ znakomita większość spraw mieści się /w omawianym okresie/ w kategorii "nierzecznikowskich":

- albo dlatego, że chodzi o rewindykacje oczywiście niezasadne /np. ruchomości zniszczone lub odebrane przez okupanta hitlerowskiego/,
- albo sprawy prowadzone wprowadzie wcześniej przez r.p.o. ale tylko w płaszczyźnie generalnej /np. mienie zabużańskie, grunty warszawskie, apteki, przedwojenne papiery wartościowe /por. sprawozdanie za 1989 r., Biuletyn RPO - Materiały Nr 5, s. 68/,
- albo sprawy już przez r.p.o. podejmowane i rozstrzygnięte co do zasady, gdzie kolejnym piszącym przedstawia się wypracowane wcześniej stanowisko r.p.o. /volksdeutsche, mienie opuszczone i poniemieckie - rzecznik odmówił podejmowania tych spraw, uznając je za - ewentualny - problem dla parlamentu i rządu, ale nie dla r.p.o./.

Sprawy te nie muszą obecnie trafiać do merytorycznych zespołów w biurze r.p.o. i statystycznie rzecz biorąc wchodzi do grupy spraw - obecnie - "nierzecznikowskich" jakkolwiek są np. prowadzone jako problem generalny.

b/ Zwiększyła się bardzo gwałtownie liczba spraw, gdzie zainteresowani kwestionują dawne orzeczenia administracyjne i wyroki sądowe /np. przejmowanie gospodarstw zadłużonych, zaniedbanych, dawniej orzeczone wyłączenia itp./. Sprawy te, jeżeli nie są dokładnie dokumentowane /tak, aby wyraźnie można było stwierdzić istnienie naruszenia prawa przy odjęciu własności/ nie są z zasady podejmowane. Decydują o tym odległość w czasie, trudności dowodowe, a także zasada, że r.p.o. nie angażuje się w obalanie dawniej stworzonych legalnych stanów prawnych /nawet, jeżeli obecny system wartości każe je inaczej oceniać/. We wnioskach tego typu zainteresowani przyjmują postawę "a nuż się uda" - nie starają się nawet wywieść naruszenia prawa.

c/ Zwiększeniu ulega liczba skarg osób pozbawionych wolności. Nie należy tego jednak wiązać z pogorszeniem warunków w Z.K., ale - co uznać można za paradoksalne - z polepszeniem sytuacji na tym odcinku. Część skarg wpływa w związku z regularnie prowadzonymi inspekcjami przez pracowników r.p.o., w czasie tych inspekcji. Są one zatem niejako prowokowane obecnością wizytatorów.

d/ Umacnia się - niepokojąco - tendencja sygnalizowana w sprawozdaniu za 1989 r., a mianowicie wzrost spraw, gdzie źródłem uszczerbku dla praw obywatelskich jest wadliwe rozwiązanie systemowe /prawo, ustalona praktyka/, a nie dyskryminacyjne potraktowanie żalącego się.

Tendencję tę słabo odzwierciedla statystyka, ponieważ, jeżeli sprawa jest prowadzona jako zagadnienie systemowe /np. sytuacja kandydatów na członków spółdzielni umieszczonych w tzw. zamrażarce, przedpłaty samochodowe, rewindykacje historyczne różnych typów, renty wyrównawcze, sprzedaż mieszkań i nierzetelne oznaczanie ceny/ - następne listy wpływające do r.p.o. nie skutkują podjęciem sprawy, lecz tylko informacją, że rzecznik sprawę prowadzi w płaszczyźnie ogólnej /są to więc statystycznie rzecz biorąc sprawy "nierzecznikowskie"/. Sprawy te wymagają "prowadzenia w czasie" na różnych

szezeblach, powtarzalności wystąpień, reakcji na poczynania administracji wskazujące na niezrozumienie czy niechęć rozwiązania problemu, reagowania na naciski i próby ominięcia sprawy /tak np. w związku z reprivatyzacją małych obiektów przemysłowych przejętych pod przymusowy zarząd państwowy i niechęcią administracji do dokonania niezbędnego przeglądu dawnych decyzji administracyjnych i formalnego sposobu wnioskowania przez r.p.o. - 4-krotna wymiana wystąpień, styczeń - lipiec/. Niektóre z nich wszczęte na początku powołania urzędu r.p.o. ciągną się do tej pory bez ostatecznego rozwiązania, niektóre z rozwiązaniem połowicznym /mienie zabużańskie: przedłużono termin składania wniosków do końca 1990 r., nie rozwiązano problemu, sytuacja wręcz pogorszyła się z uwagi na fakt, że ekwiwalentów nie realizuje się przy sprzedaży mienia komunalnego/. Liczba spraw prowadzonych "systemowo" będzie zapewne i w przyszłości rosła - ma to związek z przebudową systemu gospodarczego i zmiany aksjologii społecznej /dawniej pokrzywdzeni ówczesną polityką - dążą do uznania racji, które reprezentują, a którym dawniej odmawiano aprobaty/.

Pauperyzacja i wątpliwości co do polityki społecznej w różnych zakresach /i w ogólności co do "polityk gospodarczych"/ - wyraźnie rzutują na wzrost spraw "nierzecznikowskich" /domaganie się od r.p.o. działań w zakresie kształtowania polityki w kierunku pożądanym przez wnioskodawcę/ i spraw "systemowych".

Inną przyczyną trwałości tendencji utrzymywania się we wpływie do r.p.o. dużej liczby spraw systemowych jest powolność działania legislatury i inercja administracji. W tym ostatnim wypadku chodzi o nieumiejętność znalezienia sposobu załatwienia spraw tego typu, zwłaszcza gdy wymagają działań niekonwencjonalnych, odbiegających od codziennej rutyny.

Niestety, potęguje się tendencja /treść korespondencji, sygnalizowana już przewaga spraw "systemowych"/ - dotkliwego godzenia obecnie w gwarancje ekonomicznych praw obywateli /prawo do mieszkania, ochrona rodziny, prawo do pracy/. Nie są to naruszenia praw obywatelskich w ścisłym tego słowa znaczeniu, lecz refleksowe skutki pauperyzacji i zmian polityk socjalnych i gospodarczych.

Sprawy "systemowe" i ich dominująca pozycja we wpływie kierowanym do r.p.o. są charakterystyczną cechą pracy polskiego ombudsmana, odbiegającą w tym punkcie od doświadczeń jego zagranicznych kolegów.

4. Zmniejszyła się liczba wniosków:

a/ Dotyczących skarg na wymiar sprawiedliwości. Jest to wywołane tym, że w chwili obecnej wpływają sprawy bieżące, nie zaś zaszłości sprzed wielu lat, co miało miejsce zwłaszcza na początku powołania urzędu r.p.o. Zdecydowanie przeważają prośby o rewizje nadzwyczajne /ogólna liczba 877 w tym 343 w sprawach karnych/.

Trwa dopływ spraw o charakterze ewidentnie "adwokackim" - spory majątkowe, spadkowe, sąsiedzkie itp. W tej grupie spraw notuje się największą gwałtowność reakcji na odmowę podejmowania spraw przez r.p.o. /zwłaszcza złożenia rewizji/.

b/ Nie notuje się większego dopływu spraw rehabilitacyjnych; te które są prowadzone nie mają spektakularnego charakteru. Są one też trudniejsze do opracowania /konieczność odtwarzania akt, co idzie nad wyraz opornie/.

5. Uległa zmianie liczba i treść wniosków w niektórych sprawach i dawniej kierowanych do r.p.o.:

a/ Początkowo spadła w 1990 r. liczba wniosków w sprawach per excellence politycznych, lecz później /drugie półrocze/ zwiększyła się do pierwotnego poziomu, przy zmianie treści wniosków.

Zmiana klimatu politycznego spowodowała zniknięcie w obecnej praktyce r.p.o. bieżących spraw dotyczących paszportów, cenzury, zrzeszania się.

Pojawiła się nowa fala spraw z podtekstem politycznym, w formach zjawiskowych znanych rzecznikowi, lecz odnoszących się do innych poszkodowanych /weryfikacje, skutki tzw. Massnahmegesetze: renty prominenckie, likwidacja RSW, prywatyzacja/, zarzuty dyskryminacji z podłożem politycznym /co do stanowiska r.p.o. - por. pkt IV 2.h i V.1/.

b/ Zjawiskiem nowym są wnioski dotyczące - co zrozumiałe w warunkach pluralizmu - artykułowania sprzecznych aspiracji różnych grup. Występuje to na tle rozumienia takich wolności i praw obywatelskich jak wolność sumienia i brak dyskryminacji, zakres i sposób rozumienia "prawa do życia", wolności słowa.

U rzecznika sprawy te pojawiają się z zasady nie jako wnioski w sprawach indywidualnych, lecz jako apele i żądania "zajęcia stanowiska" albo "wyrażenia protestu".

Zarówno w przeszłości, jak i obecnie rzecznik wystrzegał się i będzie się wystrzegał tego rodzaju akcji, właściwych działaczom politycznym czy politycznym lobbystom. Postawa r.p.o. nie spotyka się zresztą w tym zakresie ze zrozumieniem i raczej naraża go na niechęć i krytykę. Rzecznik nie zamierza jednak jej zmieniać i jest w tym zamiarze umacniany przez zagranicznych kolegów - ombudsmenów, wskazujących na tradycję tych urzędów. Zjawisko to jednak wymaga od r.p.o. działań w wypadkach, gdy zagrożona jest zasada demokracji-nienaruszania przez decydującą większość praw i wolności mniejszości.

6. Niepokój budzi zjawisko nieprzewidywania /lekceważenia/ skutków ubocznych zmian legislacyjnych /np. pozostawienie bez regulacji sytuacji kandydatów na członków spółdzielni mieszkaniowych przy likwidacji tzw. zamrażarki, pogorszenie sytuacji uprawnionych do ekwiwalentu za mienie zabużańskie przez nieuregulowanie ich położenia w związku z powstaniem mienia komunalnego, obejmującego nieruchomości, z których państwo pokrywało swe zobowiązania wobec uprawnionych - państwu pozostał dług bez możliwości jego zaspokojenia; nagminnie złe operowanie techniką przepisów intertemporalnych, pochopne uregulowanie sytuacji pracowników oświaty, bez zadbania o ich prawa pracownicze itd./.

7. Niepokój budzi "spowolnienie reakcji" związane z organizacyjnymi przekształceniami różnych organów.

W 1990 r. dało się ono odczuć w związku z reorganizacjami prokuratury i sądów; trwa w odniesieniu do organów terenowych /samorządowych i rządowych/. Na szczeblu centralnym pojawiło się późną jesienią - zapewne z uwagi na kampanię prezydencką.

8. Nowymi zjawiskami są: usamorządowanie administracji, jej usamodzielnianie /także gospodarcze/ oraz komercjalizacja jednostek gospodarczych. Zjawiska te niosą zagrożenia dla obywateli i praw obywatelskich - niedostatecznie uświadamiane.

W zakresie administrowania: usamodzielnienie pracy przy bieżącej samorządów i aprobacie dla ich przedsiębiorczości oddolnej - rodzi nieuchronną pokusę działania nastawionego na ekspozycję "własnego" interesu samorządu; nawet gdy jest on egoistyczny, nie proobywatelski. Niska kultura prawna i brak doświadczenia prawnego powodują, że samorzady nie zawsze uważają prawo /i to rozumiane proobywatelsko/ za nieprzekraczalną granicę własnego zachowania. Usamodzielnienie powoduje, że nikt nie może niczego "nakazać" samorządom - nawet gdy chodziłoby o "nakazanie" zaniechania naruszeń prawa. Rzecznik zwracający uwagę na typowe naruszenia prawa nie ma w tych warunkach jednego adresata, lecz wielu, i to niechętnych./Kompletny brak sukcesów w wypadkach naruszeń prawa przez spółdzielczość mieszkaniową - rozproszoną i samorządną/.

Ministerstwa uchylają się od działań w imię samorządności podmiotów administracyjnych i gospodarczych /nawet gdy idzie o działalność wychowawczo-perswazyjną/.

Wydaje się w tym zakresie panować nadmiar wiary w "niewidzialną rękę rynku", bez świadomości, że działa ona inaczej w społeczeństwach bogatych i inaczej - w biednych.

Na tym samym podłożu wyrastają zagrożenia obywateli jako partnerów jednostek gospodarczych - monopolistów. Jest to tym groźniejsze w sferze prawa, że prywatyzacja handlu i usług spowodowała niezamierzony skutek. Prawne instrumenty ochrony konsumentów były skierowane przeciw dyktatowi jednostek społecznych. Obecnie powinny one bronić słabszego partnera przed dyktatem sprzedawcy /usługodawcy/ będącego kupcem prywatnym. Nie zdążono tego zrobić na czas przez dostosowanie podmiotowego zakresu przepisów do dzisiejszych konsumentów. Dlatego obecnie sytuacja tych ostatnich jako słabszych partnerów transakcji - uległa pogorszeniu. Sytuacja wymaga sięgnięcia do klasycznych środków i technik znanych prawodawstwu państw o gospodarce rynkowej. Nigdzie bowiem na świecie nie pozostawia się tych kwestii bez regulacji wspomagającej słabszego.

Szczególny niepokój budzi niedostrzeganie sygnalizowanego problemu /ochrona słabszego przed dyktatem mocniejszego partnera/ w zakresie ochrony praw lokatora w związku z zamierzeniami komercjalizacji rynku mieszkaniowego.

IV. POSZANOWANIE PODSTAWOWYCH PRAW OBYWATELSKICH /KONSTYTUCJA, PAKTY PRAW CZŁOWIEKA, KONWENCJA EUROPEJSKA/ NA TLE PRAKTYKI RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

1. Główną tezą sprawozdania r.p.o. za 1989 r. było stwierdzenie, iż "Rzecznik dostrzega niepokojący 'agnostycyzm konstytucyjny': brak wiedzy i przekonania, że z treścią Konstytucji /Paktów/ należy się liczyć tworząc prawo i je stosując 'na codzień'; że Konstytucja /Pakty/ musi być kryterium decydującym o ocenie, czy konkretne posunięcie może być uznane za 'właściwe' czy 'niewłaściwe'".

Stan ten oczywiście trwa nadal; szczególnie dobitnych przykładów dostarcza nieszanowanie np. prawa własności /por. IV 15/. Rzecznik w czasie pracy w 1990 r. chcąc działać na rzecz poprawy tego stanu rzeczy starał się /zwłaszcza w wystąpieniach generalnych/ wskazywać na rozbieżności polskiego prawa i praktyki ze standardami europejskimi. Odwołanie się do tych wzorców postępowania dotyczy także jeszcze nieobowiązującej Konwencji Europejskiej z 1950 r. - do której przystąpienie Polska ma w planie. Na tle Konwencji istnieje bogate orzecznictwo Trybunału Europejskiego, które r.p.o. stara się wykorzystywać umieszczając w wystąpieniach wzmianki o standardach europejskich. Ma to na celu przyzwyczajenie adresatów wystąpień do myśli o istnieniu tych wzorców i przełamanie ich rutyny wyrażającej się w postawie akceptującej istniejącą rzeczywistość, ukształtowanej przez bieżącą praktykę i przepisy niskiej rangi.

2. Zasada równości obywateli /art. 67 ust. 2, 78, 81 Konstytucji, art. 2 Paktów Praw Politycznych, art. 14 EK/

a/ W przeciwieństwie do poglądów reprezentowanych np. przez Prokuraturę/ w odpowiedzi na wniosek rzecznika do TK w sprawie /RPO/31319/89/III/ rzecznik w ślad za orzecznictwem TK i koncepcją art. 14 EK, nie wspominając o literaturze naukowej, wyznaje pogląd, iż zasada równości obywateli /niedyskryminacji/ dotyczy nie tylko kryteriów expressis verbis wyrażonych w art. 67, 78, 81 ustawy zasadniczej, ale wszelkich przejawów nierówności z uwagi na arbitralne przyjęcie wyróżniania "jakiegokolwiek innego stanu" /Por. niżej, np. lit. e, f, k/.

b/ Dyskryminacja płci /tak żeńskiej, jak i męskiej - z uwagi na arbitralność związania uprawnień pracowniczo-socjalnych inaczej dla małżonków pracownic i inaczej dla małżonek pracowników/ - wystąpiła na tle wniosku do TK /RPO/60469/90/III/ - czeka na rozpoznanie.

Doprowadzono też do ostatecznego pomyślnego końca sygnalizowaną w poprzednim sprawozdaniu sprawę dyskryminacji kobiet przy zatrudnianiu /RPO/43271/89/I/ - chodzi o zatrudnienie kobiety jako maszynisty kolejowego; sukces należy zawdzięczać nie tyle rzeczywistemu przekonaniu pracodawców, że nie wolno kreować arbitralnych /bez należytej podstawy prawnej/ zakazów zatrudniania kobiet, lecz raczej rozgłosowi jakiego sprawa nabrała w mass-mediach.

c/ Dyskryminacja z uwagi na wiek - na tle sprawy /RPO/52056/90/III/, gdzie odmówiono sprzedaży apteki b. właścicielowi /w ramach reprivatyzacji/ powołując się arbitralnie na kryterium jego wieku /"za stary"/; brak jakiegokolwiek reakcji MZiOS na wystąpienie rzecznika.

Natomiast trudno dopatrzeć się tego typu dyskryminacji na tle licznych listów kierowanych do r.p.o., że pracodawcy preferują przy zatrudnieniu ludzi młodszych czy na tle przepisów o wcześniejszych emeryturach /por. RPO/43423/90/III/.

Podobny charakter miał wypadek odmowy przyjęcia do zw.z.emeryta /RPO/54276/89/I/ - błąd naprawiono, choć oficjalnie go nie uznano; tego rodzaju reakcja nie jest rzadkością w praktyce.

d/ Dyskryminacja narodowościowa i rasowa. Brak było spraw tego typu nadających się do prowadzenia przez r.p.o. Natomiast wśród spraw nierzecznikowskich odnotowano pokaźną liczbę /często anonimowych, więc nie rejestrowanych/ pism, apeli, protestów o czarnosecinno-antysemickim charakterze. /Por. np. RPO/61519/90/XII/.

e/ Dyskryminacja z uwagi na brak stałego meldunku - istnieje stale: przy poszukiwaniu pracy, ubieganiu się o mieszkanie, nawet /RPO/63002/90/V/ załatwianiu prawa jazdy. W tym zakresie administracja nie umie przełamać rutyny postępowania; sprawa wymaga systematycznego przypominania do znudzenia /r.p.o. zмага się z nią od trzech lat/.

f/ Dyskryminacja nosicieli HIV - na tle pojedynczej sprawy /RPO/60477/90/XII/, jednakże ujawniającej bardzo niepokojące nastawienie mieszkańców lokalnej społeczności, żądających od r.p.o. w imię praw obywatelskich działania na rzecz usunięcia z ich terenu azylu dla chorych; r.p.o. sprawy nie podjął.

g/ Dyskryminacja religijna - jej istnienia r.p.o. dopatrywał się w związku z wprowadzeniem religii do szkół dwoma aktami instrukcyjnymi, odnoszącymi się tylko do wyznań reprezentowanych w Radzie Ekumenicznej /przy pominięciu innych; reprezentanci grup wyznawców prezbiterianizmu i religii mojżeszowej pisali zresztą w tej sprawie do r.p.o./. Stało się to podstawą wniosku do TK /RPO/66885/90/I, 67161/90/I/. R.p.o. notuje także wnioski /nie stały się podstawą prowadzenia spraw, przekazano je według właściwości/ dotyczące zastrzeżeń wobec klerykalizacji życia publicznego /np. Parlament - RPO/55590/89/I/.

Odnotować tu należy, że r.p.o. w mniejszym stopniu niż sam oczekiwał, był adresatem krytyki za swój wniosek do TK.

W sprawach /RPO/59168/90/X, 62506/90/I, 47614/90/I, 37351/89/III/ dotyczących dyskryminacji światopoglądowej w przeszłości /zwolnienia lub szykany z pracy, zwłaszcza d. MO - por. niżej lit. i/ - uzyskano potwierdzenie szykan i odnotowano dążenie do kompromisu. R.p.o. nie ma złudzeń, że powinien to zawdzięczać raczej

zmianom politycznym niż własnym talentom. Technika "psychologiczna" w sprawach tego typu rozpoczętych wcześniej była bowiem identyczna do stosowanej obecnie.

h/ Dyskryminacja z uwagi na poglądy polityczne

h₁. Weryfikacje

Każda weryfikacja z uwagi na swą pośpieszność, akcyjność i polityczne podłoże w nieuchronny sposób powoduje dyskryminację. Jest to zresztą zjawisko nieuniknione przy każdej akcji weryfikacyjnej, niezależnie od tego kto i wedle jakich kryteriów ją prowadzi. R.p.o. działając w tych sprawach stosuje identyczne zasady postępowania, jakie stosował dotychczas /gdy chodziło o weryfikacje prowadzone z innych punktów widzenia/, tj.:

- dąży do ustanowienia przyzwoitych reguł proceduralnych, ponieważ choć sama procedura nie gwarantuje **sprawiedliwości, lecz brak** procedury gwarantuje niesprawiedliwość /tak zakończone sukcesem starania- RPO/R/19/90/I/, o ustanowienie odwoławczego trybu dla zwalnianych prokuratorów/.

Zaznaczyć trzeba, że ten typ działań jest możliwy tylko wobec "stanów ciepłych", tj. gdy występuje się w momencie rozpoczęcia lub prowadzenia weryfikacji. Nie było to możliwe wobec "stanów skrzepłych" - sprzed kilku lat. To samo dotyczy działań przeciwstawiających się stosowaniu nadzwyczajnych środków weryfikacyjnych wiążących się z propozycjami odejścia od zasady ne bis in idem i stosowania przedawnienia /RPO/R/1/90 - wystąpienie do Marszałka Senatu w związku z zamierzonym posłużeniem się tymi instrumentami wobec sędziów/.

- **unika** wydawania i podpisywania manifestów, apeli, protestów. Środki te bowiem nie wynikają z ustawy o r.p.o. i powinny być stosowane raczej przez mass-media, grupy nacisku, ośrodki polityczne. Z tych przyczyn np. r.p.o. odmówił poparcia stosownego apelu SdRP /RPO/65301/90/I/ w kwestiach zatrudnienia funkcjonariuszy b. PZPR. Dlatego też w sprawach indywidualnych przy tego typu dyskryminacji r.p.o. działa wówczas, gdy wnioskodawca podaje

jakieś fakty, a nie daje tylko upust swemu poczuciu żalu /wnioskodawca musi bowiem dać rzecznikowi szansę działania/.

Podobną politykę stosował r.p.o. i dawniej, przy zarzutach dyskryminacji z powodu przynależności do "Solidarności" - por. RPO/16689/88/III, czy 19689/88/III.

h₂. "Nowa fala" wniosków z zarzutami dyskryminacji dotyczyła zwolnień w aparacie oświaty. R.p.o. zawsze podkreślał prawo pracodawcy do doboru kadr i prowadzenia własnej polityki w tym zakresie. Z negatywną reakcją r.p.o. spotykają się natomiast: udokumentowane wypadki zwolnień nauczycieli /odmów przyjęć do pracy/ dokonane w sposób wadliwy proceduralnie /nieadekwatność i jałowość uzasadnień decyzji - RPO/65390/90/I, 63058/90/I, 66999/90/I/, détournement de pouvoir przy podawaniu przyczyn nieprzyjęcia do pracy - RPO/65667/90/II, powoływanie się przy zwolnieniu /nieprzyjęciu do pracy/ na uchwały organizacji społecznych - np. RPO/63244/90/I, co stanowi przykład trwałości dawnej złej praktyki usuwania się administracji za plecy organizacji społecznych przy podejmowaniu własnych decyzji i ich motywacji, z którą to praktyką r.p.o. walczy od początku swego istnienia.

h₃. W tej ostatniej kwestii odnotować należy wystąpienie /RPO/R/28/90/ do Ministra Edukacji Narodowej i Min. Kultury, krytykujące dopuszczalność kształtowania polityki zatrudniania resortu poprzez proste "stosowanie" uchwał organizacji społeczno-politycznych /Uchwała nr 13 Drugiego Krajowego Zjazdu "Solidarności" dotycząca niezatrudniania w oświacie i kulturze funkcjonariuszy aparatu b. PZPR, dawnych organizacji młodzieżowych/. Reakcja obu ministrów była bardzo prawidłowa i potwierdzają ją reakcje w sprawach indywidualnych, gdzie kierownictwo MEN potwierdza wolę skierowania się zamierzeniami dyskryminacyjnymi. /Podobnie bardzo prawidłowa reakcja MEN na ustanowienie zakazu pracy dydaktycznej z uwagi na poglądy polityczno-filozoficzne przez władze uczelni - /RPO/67472/90/I/.

Niestety, to prawidłowe nastawienie ogólne osłabia brak reakcji na wadliwe, jałowe, powierzchowne motywowanie decyzji personalnych, wydanych przez "teren", nieświadomość dopuszczalności choćby

działań perswazyjnych wobec administracji samorządowej /samodzielnej/. Uderza też pasywność /bez choćby zamiaru sprawdzenia wiarygodności/ wobec opinii środowiskowych. /Wyjątkowo rażące stanowisko Kuratora w Toruniu w sprawie /RPO/53065 /90/I/. R.p.o. notuje to ze smutkiem, ponieważ świadczy to - niestety - o identycznym niedostrzeganiu problemów i złych technik weryfikacji kadr, a także unikowym traktowaniu wniosków rzecznika w tych sprawach, z jakimi r.p.o. zetknął się wcześniej, na tle inaczej zorientowanych weryfikacji. Zdaniem r.p.o. świadczy to zresztą raczej o słabościach profesjonalnych osób prowadzących politykę kadrową /"puszczenie na żywioł"/ oraz o niskim poziomie kultury polityczno-społecznej, niż o wyraźnie dyskryminacyjnych zamiarach.

h₄. Weryfikacja w aparacie spraw wewnętrznych, dokonywana na podstawie Ustawy o Policji /wniosek Milicji/ i Uchwały Nr 69 Rady Ministrów /wobec służby bezpieczeństwa/ zaowocowała masowym napływem spraw w sierpniu i wrześniu 1990 r./indywidualne i zbiorowe/, wykazujących bardzo zróżnicowane rezultaty weryfikacji w różnych województwach co do ilości osób negatywnie zaopiniowanych. Rozpiętość i wybór stosowanych kryteriów były zdecydowanie przypadkowe. Główne zarzuty co do działalności Wojewódzkich Komisji Kwalifikacyjnych dotyczyły:

- niezgodnego z przepisami przeprowadzenie weryfikacji /nie podanie kryteriów kwalifikacyjnych określonych w Uchwale/. Płon polityczno-wychowawczy MO dołączono do weryfikowanych pracowników SB;

- kilku tysiącom negatywnie zaopiniowanych wydano identyczne, powielaczowe opinie bez uzasadnienia stawianych zarzutów o braku kwalifikacji moralnych i nie spełnianiu wymogów określonych dla pracowników resortu, ze względu na ważny interes służby;

- faktu, iż zwolnienia ze służby następowały w trybie natychmiastowym z dnia na dzień;

- zaoczności działania Komisji kwalifikacyjnych - braku możliwości obrony /w wyjątkowych przypadkach przeprowadzano z zainteresowanym rozmowy/.

R.p.o. zamierza opracować /po uzyskaniu odpowiedzi od CKK/ ogólny raport w tej sprawie. Wstępna ocena potwierdza wadliwość proceduralną prowadzonych weryfikacji.

h₅. Wadliwości procedur, nieumiejętności posługiwania się nimi, w ocenie r.p.o. są ogólniejszą, mało dostrzeganą w polskim życiu społecznym przyczyną nie tylko wadliwie ale i w sposób nader szkodliwy dla zdrowia publicznego prowadzonych różnego rodzaju weryfikacji. Są one konfliktogenną przyczyną także np. złej dystrybucji dóbr rzadkich /por. obszerne uwagi w Sprawozdaniu r.p.o. z 1989 r. na tle oceny akcji rozdziału pomocy dla ofiar eksperymentów pseudo-medycznych - Biuletyn PRO. Mat. 5, s. 51-52/. Poruszone tam zastrzeżenia co do posługiwania się procedurą mogłyby z pożytkiem być wykorzystane także przy prowadzeniu weryfikacji kadrowych.

h₆. W 1990 r. udało się doprowadzić do końca kilka dawnych spraw dyskryminacji politycznej, prowadzonych od 2 lat - por. RPO/364/88/I, gdzie wreszcie przyznano, iż funkcjonariusz MO był dyskryminowany /anulowanie kar dyscyplinarnych i przywrócenie na poprzednie stanowisko/; RPO/26280/88/II /uchylenie wyroku wojkowego sądu honorowego, przywrócenie praw emerytalnych/.

Ciekawy przykład dyskryminacji z uwagi na poglądy polityczne przedstawia sprawa RPO/7698/89/III. Rzecznik wystąpił tu z rewizją nadzwyczajną /uwzględnioną/ do Sądu Najwyższego, w związku z prawomocnym wyrokiem sądowym, odmawiającym wpisu na listę adwokacką osobie ubiegającej się o ten wpis. Przyczyną był fakt wystąpienia w swoim czasie kandydata z partii. Rzecznik napisał w związku z tym: "na rękojmię co do prawidłowego wykonywania zawodu składają się przesłanki natury zawodowej i etyczno-moralnej, kwestia natomiast poglądów i przekonań oraz wierzeń stanowi sferę odczuć i doznań ściśle osobistych... Przyczyny powodujące obywatelom, decydujące o wstąpieniu lub też wystąpieniu z legalnie działającej organizacji politycznej albo społecznej, wiążą się z jego swobodną decyzją i mogą interesować tylko konkretne, zainteresowane organizacje polityczne i społeczne, natomiast nie stanowią przedmiotu dochodzenia ze strony organów administracyjnych, sądowych lub samorządowych przy ocenie umiejętności zawodowych lub postawy etyczno-zawodowej".

i/ Inne wypadki dyskryminacji

i₁. Z uwagi na rodzaj pracy /w sektorze prywatnym/ - co było przyczyną nieprzyjęcia na aplikację sądową /RPO/47893/89/I/ wielokrotnie bez odzewu ponawiane wystąpienia już do kolejnego Prezydium Sejmu w związku z dyskryminacją rzemieślników pracujących w warunkach szkodliwych dla zdrowia, w zakresie ich uprawnień socjalnych /co do renty inwalidzkiej - RPO/43324/89/III/.

i₂. Niepodzielony przez TK pogląd r.p.o. /RPO/43004/90/VI/, iż klienci banku są dyskryminowani wobec klientów banku będących zarazem jego pracownikami /TK uznał, iż bank państwa jako jednostka gospodarcza jest uprawniony do uprzywilejowania swych pracowników, gdy występują oni jako klientela, dając im prawo do niższych opłat za usługi/.

i₃. Dyskryminacja sektorowa /naruszenie art. 6 Konstytucji/ na tle wniosku do TK /RPO/64142/90/VI/ zarzucającego dyskryminację przedsiębiorczości prywatnej w zakresie /tu/ dopuszczalności prowadzenia szkolenia kierowców /przepisy zmieniono w kierunku proponowanym przez r.p.o./.

i₄. Dyskryminacja nie - mieszkańców danego terytorium w związku ze sposobem ustanawiania opłaty lokalnej /turystycznej/ - na tle wniosku do TK /RPO/60038/90/VI/ - sprawa czeka na rozpoznanie.

i₅. Dyskryminacja obywateli polskich, absolwentów studiów w ZSRR /wydawanie dyplomów innych niż w wersji międzynarodowej: RPO/52873/89/I, RPO/59533/90/I/. Sprawa nie zakończona, MEN potwierdził fakty, lecz jeszcze sprawy nie załatwił.

i₆. W sprawie RPO/37665/89/IV/ /wniosek do TK, bliżej omówiona - pkt IV 15 a₆/ nastąpiło naruszenie równości osób zamieszkanych na wsi i w mieście z punktu widzenia ich uprawnień jako właścicieli nieruchomości przejmowanych przez państwo na własność /sprawę uregulowała nowelizacja ustawy, usuwając nierówność/.

i₇. Dyskryminację zarzucano w związku z różnicowaniem uprawnień uczniów szkół zawodowych w zależności od rodzaju szkoły /RPO/52799/90/III/. Podnoszone były zastrzeżenia, iż nie jest

uzasadniony podział uczniów na "lepszyc" i "gorszych" tylko dlatego, że jedni są uczniami szkół przyzakładowych, a drudzy szkół podległych kuratoriom oświaty i wychowania, tym bardziej, że program nauczania jest z reguły identyczny w obu rodzajach szkół. Tymczasem o uprawnieniach pracowniczych decyduje okres zatrudnienia, czyli pozostawania w stosunku pracy, a tylko uczniowie szkół przyzakładowych zawierają umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego.

Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej poinformowało, iż kwestia wspomnianych różnic powinna być rozstrzygnięta w toku prac nad reformą prawa pracy. W ramach zaś tzw. "zakładowego stażu pracy", w warunkach gospodarki rynkowej następuje odchodzenie od centralnego regulowania warunków na rzecz samodzielności zakładów pracy w decydowaniu, jakie okresy zatrudnienia /lub też inne okresy/ mają być uwzględnione przy ustalaniu uprawnień pracowniczych; nierówność może więc występować.

3. Wolność sumienia i wyznania /art. 82 Konstytucji, art. 18, 25, 11t. c Paktów Praw Politycznych, art. 9 KE/

a/ R.p.o. skierował do TK wniosek kwestionujący przywrócenie /dobrowolnego/ nauczania religii do szkół - RPO/66885/90/I i RPO/67161/90/I. Jednym z motywów wniosku jest fakt naruszenia gwarancji milczenia /ustawa z 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania/ poprzez wyraźną /lub per facta concludentia/ samą konieczność zajęcia stanowiska w sprawie nauki religii. Sytuacja taka nigdy natomiast nie zachodzi przy przestrzeganiu zasady neutralności religijnej szkoły /gwarancję milczenia narusza zarówno aktywna ateizacja, jak i nauka religii, także dobrowolna/, co jest dość oczywiste w państwach o wyższym stopniu kultury społecznej. Sprawa czeka na rozpoznanie.

b/ Stwierdzono fakty dyskryminacji w pracy z powodu katolickiego światopoglądu. Wypadki dotyczyły zdarzeń sprzed kilku lat; dopiero obecnie uzyskano potwierdzenie faktów dawniej kwestionowanych przez r.p.o.: RPO/59968/90/I, wieloletni funkcjonariusz

MO zwolniony z uwagi na wyznaniowy charakter pogrzebu syna; RPO/62506/90/I , zwolnienie ze służby z uwagi na ślub kościelny córki; RPO/47614/90/I - przyjęto do służby funkcjonariusza zwolnionego za zawarcie ślubu kościelnego; ostateczne załatwienie sprawy /RPO/37357/89/III/ zwolnionej po 20 latach ze służby milicjantki z uwagi na wyznawany światopogląd /uznano błąd resortu, przyznano zadośćuczynienie materialne, nie można było stosować przywrócenia do pracy z uwagi na wiek pokrzywdzonej/.

c/ Wśród zarzutów niepotwierdzonych:

- R.p.o. notuje próby eksponowania interesów majątkowych pod pozorem ochrony wolności wyznania /RPO/20598/89/I/ - uprawianie kultu "cudu" na terenie ogródka działkowego w sposób naruszający porządek publiczny. R.p.o. odmówił tu działań.

- R.p.o. odmówił także działań /RPO/67470/90/I/ na rzecz podtrzymania stanowiska osób wywodzących prawo do odmowy złożenia przysięgi wojskowej z art. 82 Konstytucji. Argument ma bowiem charakter dowolny wobec ustawowego i niewątpliwie legalnego nakazu składania przysięgi.

- Odmówiono także podjęcia działań w sporze między członkami tej samej gminy wyznaniowej /RPO/43762/89/I - wyznanie mojżeszowe/ oskarżających się o utrudnianie praktyk /zatarg o charakterze prywatnym, nie naruszono praw obywatelskich/.

- Nie podejmowano także działań na podstawie ogólnie sformułowanych zarzutów "klerykalizacji" życia, bez wskazania konkretnych naruszeń, z powołaniem tylko na intensyfikację udziału Kościoła w życiu publicznym; r.p.o. nie dopatruje się w tym naruszenia praw obywatelskich /RPO/60144/90/I, 59480/90/I, 53520/89/I/.

4. Wolność przekonań /art. 83 Konstytucji, 18 Paktów Praw Politycznych, art. 9 i 10 KE/

W sprawie RPO/7698/89/III /udana rewizja nadzwyczajna na rzecz osoby, której odmówiono wpisu na listę adwokacką/ motywem działania r.p.o. był fakt, iż wystąpienie obywatela z partii politycznej, będące manifestacją jego przekonań stało się dlań podstawą do dyskryminacji w zakresie uzyskania pracy.

Natomiast we wspomnianej sprawie RPO/67770/90/I r.p.o. odmówił działań, gdy wnioskodawca w powołaniu na swobodę przekonań domagał się aprobaty dla jego odmowy złożenia przysięgi wojskowej.

Podobnie odmówiono działań /np. RPO/56060/90/I/ na rzecz swobodnego dostępu do wydawnictw /filmów/ pornograficznych /wnioskodawca powoływał się na art. 83 Konstytucji/.

W sprawie RPO/63262/90/I - nie podjętej przez r.p.o., zasygnalizowano Komisji Sejmowej Kultury i Środków Masowego Przekazu problem konieczności opracowania zasad odnoszących się do granic swobody ekspresji i dostępności do nośników informacji. R.p.o. miał tu na względzie perspektywę przystąpienia w przyszłości Polski do Europejskiej Konwencji o prawie do swobodnego wyrażania opinii, przy czym ustęp drugi tegoż przepisu określa ramy, w jakich jest dopuszczane nałożenie przez państwo ograniczeń, m.in. w zakresie zezwalania na działalność radiową i kinematograficzną lub telewizyjną /w sprawie istniał problem równości dostępu sił politycznych do radia: odmowa z przyczyn formalnych jednej z sił, przy jednoczesnym uznaniu jednostki organizacyjnej innej siły za część składową Radiokomiteu, co usunęło przeszkodę formalną /por. też pkt V.1/.

5. Wolność słowa /art. 83 Konstytucji, art. 22 Paktów Praw Politycznych, art. 10 EK/

a/ R.p.o. wyraził wątpliwości w związku z pozbawieniem prawa do prowadzenia działalności dydaktycznej nauczyciela akademickiego, z uwagi na fakt głoszenia przezeń poglądów uznawanych przez Senat uczelni za szkodliwe /RPO/67472/90/I/. Pogląd o niedopuszczalności tego rodzaju środków podejmowanych przez uczelnie podzielił Minister

Edukacji Narodowej. Rzecznik zapytał też o pogląd co do zasady Przewodniczącego Komitetu Nauk Filozoficznych. Komitet nie zajął jeszcze stanowiska, zaś osobiście - Przewodniczący podzielił stanowisko Ministra.

b/ R.p.o. odmawiał natomiast konsekwentnie podejmowania spraw /na tle likwidacji RSW Prasa/ łączących się ze sprawą wolnego dostępu do mass-mediów, prawem do informacji i swobody słowa - lecz tak mocno uwikłanych w konflikty polityczne, że nie dających szans rzecznikowi zajęcia w nich stanowiska z punktu widzenia kryteriów stosowanych przez r.p.o. i właściwych mu środków działania /Por. też IV 4 in fine/.

6. Prawo zrzeszania się /art. 83 Konstytucji, art. 22 Paktów
Praw Politycznych, art. 11 KE/

a/ R.p.o. zgłosił zastrzeżenia /przyjęte, błędy usunięto/ do deklaracji przystąpienia do Stowarzyszenia Poszkodowanych przez III Rzeszę /RPO/55067/89/I/. Zastrzeżenia dotyczyły zbyt szerokiego, a przez to niebezpiecznego dla interesów obywateli, upoważnienia władz stowarzyszenia do działania w zakresie ekonomicznych praw członków.

Na tle działania tej samej organizacji pojawił się problem podmiotowego zakresu osób zgłaszających akces. Zgodnie ze statutem są to "obywatele polscy eksploatowani przez III Rzeszę". Powstaje kwestia, czy dotyczy to obywateli polskich, którzy nimi jeszcze nie byli w czasie przebywania na robotach /RPO/59287/90/I/. Ponieważ osoby takie spotykają się z odmowami przyjęcia, r.p.o. sugerował zmianę statutu. Zapewniono o dokonaniu jej na Walnym Zjeździe. Do tego czasu ma miejsce zbieranie zgłoszeń i gromadzenie dokumentacji.

b/ Sporo wniosków napłynęło na tle przymusowej przynależności do samorządów zawodowych /lekarze, adwokaci, radcowie/, co jest warunkiem wykonywania zawodu. Zgłasza się tu zarzuty naruszenia Konstytucji i Paktów /swoboda stowarzyszeń/. Rzecznik /RPO/40845/

/90/I, RPO/54675/90/I, RPO/59775/90/I, RPO/62781/90/I, RPO/57502/90/I/ naruszeń tych się nie dopatrzył. Wspomniane organizacje są korporacjami prawa publicznego, samorządową formą wykonywania administracji państwowej i wykonują jej funkcje /np. kontrolne/. Takież ujęcie sprawy panuje na Zachodzie Europy. Z naruszeniem przepisów Konstytucji - prawa o stowarzyszeniach mielibyśmy do czynienia, gdyby wyłączono tworzenie innych stowarzyszeń lekarskich, adwokackich, radcowskich obok ustawowych form samorządu.

c/ Związki zawodowe: r.p.o. uzyskał /RPO/59854/90/I/ zmianę zarządzenia ^{Prezesa} RM z 1982 r. dotyczącego zakazu zrzeszania się w z.z. pracowników na stanowiskach kierowniczych /wykaz był ujęty ekscesywnie/.

Sprawą niezakończoną, a budzącą wątpliwości jest finansowanie z.z. z funduszy przedsiębiorstw /RPO/61917/90/I/. W trakcie badania jest kwestia /praktyka stosowana w drogownictwie/ jak szeroko należy rozumieć obowiązek przedsiębiorstw zapewnienia warunków lokalowych i środków technicznych związkom zawodowym i czy mieszczą się tu też wydatki na podróże służbowe związkowców.

d/ Z problematyką związków zawodowych łączy się sprawa strajków. W tym zakresie notuje się /w praktyce r.p.o. w 1990 r. jedną sprawę - RPO/55145/89/VI/ naruszenia prawa przez strajk; chodziło o akcję protestacyjną w PKS polegającą na odmowie honorowania uprawnień do zniżek. W tym zakresie napłynęło kilkadziesiąt wniosków indywidualnych. Uzyskano stanowisko właściwych władz związkowych - pośrednio krytyczne wobec tych form protestu oraz prawidłową reakcję PKS, dążącą do zrekompensowania strat poszkodowanym.

W kilku innych wypadkach poszkodowania strajkiem /kolejarzy/ r.p.o. odmówił działania nie widząc możliwości doprowadzenia do rekompensaty /mimo oczywistych naruszeń prawa przez "dziki" strajk/.

7. Prawo zgromadzenia się /art. 83 Konstytucji, art. 2 Paktów Praw Politycznych, art. 11 KE/

Jedynym wypadkiem w 1990 r./dotyczącym zresztą dawnych zdarzeń/ jest sprawa RPO/20604/90/II, gdzie kolegium ukarało uczestników zgromadzenia /w prywatnym mieszkaniu/ założycieli PPS. R.p.o. spowodował uchylenie orzeczeń kolegiów. Na uwagę zasługuje bardzo źle profesjonalnie posługiwanie się przez kolegium przepisami prawa o stowarzyszeniach i zgromadzeniach, rażące błędy w subsumpcji i prawnym rozumowaniu /Kolegium ds. Wykroczeń, Wrocław/.

8. Prawo swobodnego poruszania się, wolność wyboru miejsca zamieszkania, swoboda opuszczania kraju /art. 12 Paktów Praw Politycznych/

a/ Problem wydawania paszportów bardzo widoczny we wcześniejszej praktyce r.p.o. obecnie pojawia się tylko wyjątkowo /por. RPO/55404/90/I - sprawa gdzie uzyskano ograniczenia zakazu wydawania paszportów osobom, przeciw którym toczy się postępowanie sądowe tylko do wypadków, gdy zapadł wyrok lub toczy się sprawa z oskarżenia publicznego; nie - z oskarżenia prywatnego lub cywilna; RPO/55728/90/I - problem służby wojskowej osób na paszporcie konsularnym/.

Na tle spraw paszportowych powstaje natomiast problem kolizji wolności obywatelskiej /do wyjazdu z kraju i idącego za tym uprawnień do otrzymania paszportu/ oraz będącej emanacją konstytucyjnej ochrony rodziny gwarancji realizacji praw i obowiązków alimentacyjnych.

Doświadczenia 26 spraw indywidualnych dotyczących tej kwestii, rozpatrzonych u r.p.o. wskazują na wysoce niezadowalający stan praktyki, nieumiejętnie wyważającej kompromis przy konflikcie dwóch dóbr. Sprawa wymaga uogólnionego wystąpienia; niezależnie bowiem od braków w kulturze współżycia obywateli /na co r.p.o. nie ma lekarstwa/ zarówno działania władz paszportowych jak i sądów wykazują schematyczność, nieświadomość w operowaniu środkami koniecznymi i wystarczającymi /i tylko tymi/ do zagwarantowania poszanowania uprawnień stron pozostających w konflikcie.

b/ Pojawiły się natomiast sprawy wizowe /por. np. RPO/55246/90/I - zwłaszcza RFN, Kanada, USA, Anglia/. W sprawach tych r.p.o. oczywiście nie jest właściwy. Wyjątkowo natomiast zwrócił się do swego odpowiednika w Anglii /RPO/55247/90/I/ w związku z podejrzeniami dyskryminacyjnego traktowania obywateli polskich ubiegających się o wizy brytyjskie. Ombudsman angielski odmówił podjęcia sprawy, ale wzorowo ją zbadał i przedstawił /wywołano też interpelację w Izbie Lordów/ oraz wyjaśnił wskazując, iż dyskryminacji nie było. /Inna sprawa, że po nagłośnieniu sprawy sytuacja się poprawiła/.

9. Poszanowanie prywatności /art. 17 Paktu Praw Politycznych, art. 8 KE/

a/ Tajemnica korespondencji /art. 87 ust. 2 Konstytucji/. W związku z zastrzeżeniami r.p.o. co do efektywności poszanowania tajemnicy korespondencji Minister Łączności /RPO/43058/90/I/ przedstawił ocenę działań zapobiegawczych podkreślając, że przyczyną naruszeń jest raczej chęć kradzieży przedmiotów wartościowych, niż przyczyny polityczne sensu largo /co w ostatecznym efekcie jest bez znaczenia z punktu widzenia naruszeń/. Uzyskano też pozytywny efekt interwencji w związku z naruszeniami tajemnicy korespondencji kierowanej do pracowników na adres pracodawcy /chodziło o Instytut Morski - RPO/31144/88/III/.

Tu też zakwalifikować można ekscesywne cenzurowanie korespondencji więźniów kierowanej do r.p.o., która cenzurowana być nie powinna /RPO/R/45/90/; uzyskano zapewnienie o woli poszanowania tej zasady. Ekscesy jednak ciągle się zdarzają, co należy przypisać trwałości złych nawyków.

b/ Prywatność doznaje naruszeń na skutek stosowania wadliwych kwestionariuszy dotyczących pracowników: RPO/54680/90/I - dotyczyło to oceny nauczycieli akademickich /autorzy ankiety naruszyli zakres delegacji udzielonej przez MEN, ankietę uchylono;/ RPO/3/90/I - kwestionariusz osobowy przy angażowaniu pracowników MSW zawierał pytania i żądania informacji, które naruszały zasady

obowiązujące w demokratycznym państwie prawnym. W szczególności zaś rzecz dotyczyła konstytucyjnej zasady swobody sumienia i wyznania oraz obowiązującej zasady prawa do prywatności obywatela. Pkt 7 kwestionariusza zawierał np. żądanie podania wyznania, informacji o praktykach religijnych /lub ich braku/ oraz ewentualnej deklaracji osób bezwyznaniowych /jest to niezgodne z ustawą o gwarancjach wolności sumienia z 1989 r./. Zawierał on również pytania dotyczące pobytu w krajach "kapitalistycznych", kontaktów z osobami tam przebywającymi, otrzymywania paczek, listów czy przesyłek pieniężnych oraz odwiedzania zainteresowanego lub jego bliskich przez osoby z zagranicy.

Formularz naruszał art. 81 i 82 Konstytucji, art. 17 § 1 Pak-
tów Praw Politycznych. Także treść innych pytań /o pochodzenie spo-
łeczne/ nasuwała zasadnicze wątpliwości co do ich stosowności i celu
działania policji w państwie.

Uwagi zostały uwzględnione i druk kwestionariusza został zastą-
piony od X 1989 r. ankietą osobową w nowej formie. Ze względów osz-
czędnościowych stosuje się dawny kwestionariusz, lecz wykreślono
w nim kwestionowane pytania.

c/ Prawo do prywatności a system Powszechnej Ewidencji Ludnoś-
ci. R.p.ó. otrzymał sugestie /RPO/62077/90/I/, iż system ten narusza
prywatność obywateli, bowiem poza danymi podanymi przez ludność
w czasie jego budowy w latach 70-tych wniesiono do banku informacji
informacje z nieznanych źródeł. Rzecznik zwrócił się do MSW z pyta-
niem, z jakich źródeł pochodzą zebrane w nim dane i jakim celom
służą. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika o zakresie informacji
gromadzonych w tym systemie /karta osobowa mieszkańca/ i sposobie
jego użytkowania dla celów innych systemów informacyjnych /ubezpie-
czeniowych, bankowych, podatkowych/. Wyjaśnienia te pominęły infor-
macje źródła danych w podsystemie "Magister", na co wskazywała oso-
ba zainteresowana w piśmie do Rzecznika sugerując, że wniesiono tam
dane z "innych" zasobów resortu.

Rzecznik, nie mając w odpowiedzi pełnego obrazu źródła infor-
macji oraz ich zakresu i skutków użytkowania, prosił o dalsze wy-
jaśnienia wątpliwości wynikających z podsystemu "Magister" i jego
związku z systemem PESEL, wskazując rubryki zawarte w kwestionariuszu.

Rzecznik zapytał w piśmie czy zainteresowany obywatel może sprawdzić pełny zasób zgromadzonych o nim informacji w systemie PESEL i innych stworzonych na jego bazie oraz ewentualnie czy i jak może sprostować otrzymane informacje. Sprawy te wyjaśniono, a wymiana korespondencji świadczy o dobrej woli administratorów systemu i chęci przełamania nieuchronnych napięć między potrzebami systemu a ochroną prywatności.

d/ Ochrona dóbr osobistych w sprawie RPO/40893/89/I. Przez okres 9 lat z polecenia dyrektora Przedsiębiorstwa Turystycznego personel recepcji motelu w Kłodzku sporządzał dla byłej milicji listy gości hotelowych podając pełne dane personalne. Dostęp do tych list miało kilku funkcjonariuszy i informacje tam zawarte przekazywane były innym osobom postronnym. Fakty te MSW potwierdziło i poinformowało rzecznika, iż praktyka sporządzania list została zapoczątkowana po wprowadzeniu stanu wojennego. Kierownicy hoteli zobowiązani zostali ustnym poleceniem dyrektora przedsiębiorstwa. Praktyka ta była pozbawiona podstaw prawnych i po interwencji r.p.o. Szef WUSW wydał kategoriyczny zakaz jej stosowania.

Wykretne odpowiedzi resortu od początku prowadzenia sprawy /że działanie takie miało uprościć pracę milicji/ nie wyjaśniają w jaki sposób bezprawny proceder mógł funkcjonować tak długi okres czasu i być tolerowany przez nadzór zwierzchni. W sprawie wykazano naruszanie praw osobistych obywateli /wolność, cześć, godność osobista/. /Por. też /RPO/11282/88/I/.

e/ W sprawie /RPO/23351/88/I/ dopomóżono obywatelowi zainteresowanemu powrotem do dawnego /niepolskiego/ nazwiska zmienionego przymusowo w czasie pobytu w ZSRR.

Nie dopatrzono się natomiast naruszenia prywatności w - wynikającym z ustawy - obowiązku ujawnienia kontaktu w wypadku choroby wenerycznej - RPO/43015/89/I.

Ułomność środków ochrony prywatności /karnych i cywilnych/. RPO wystąpił w tym zakresie z rewizją nadzwyczajną /RPO/55056/90/I/ dotyczącą kwestii, jak daleko może sięgać publiczna krytyka osobistości publicznych, bez narażania się na zarzut dokonania przestępstwa obrazy lub zniesławienia. Zdaniem r.p.o. /i to stanowi ośnowę rewizji/ w Polsce granica ta jest ustanowiona ze szkodą dla swobody wyrażania opinii społecznej.

Burzliwe przekształcenia na rynku prasowym powodują szybkie znikanie tytułów prasowych; w sprawie /RPO/54685/89/I/ zwrócono się dwukrotnie do Rady Prasowej przy Premierze /żadnej reakcji/ co robić np. w kwestii sprostowania w wypadku likwidacji tytułu - odpowiedzi nie otrzymano.

Inna rewizja nadzwyczajna /RPO/66333/90/II/ dotyczyła ważnego zagadnienia: jak należy wywierać kompromis w sytuacji, gdy dobra osobiste kilku osób pozostają ze sobą w konflikcie. Problem wyniknął na tle rewizji nadzwyczajnej, w sprawie uprawnienia kilku osób do uprawiania kultu zmarłych /uprawnienia do pochowania w grobowcu rodzinnym/. Rzecznik wniósł rewizję, ponieważ /jego zdaniem/ zaskarżone orzeczenia sądowe nie odpowiadały zasadzie wyrażania w takich wypadkach ochrony udzielanej wszystkim zainteresowanym.

10. Prawo do nietykalności osobistej, wolności i bezpieczeństwa
/art. 87 Konstytucji, art. 9 Paktów Praw Politycznych,
art. 5 KE/

a/ Sprawa RPO/54304/89/II ma historyczne znaczenie, z uwagi na uchylenie tzw. ustawy o pasożytach. Było to obszerne wystąpienie, ilustrujące nagromadzenie błędów ustawodawczych i ich nieuchronnych konsekwencji praktycznych, wyrażających się w nieposzanowaniu podstawowych gwarancji rzetelnego postępowania /procedury/ i nieodwracalności skutków na tle tej procedury. Konsekwencją było pozbawienie wolności człowieka, który odcierpiał tę karę bez możliwości rewizji czy wznowienia postępowania. Pouczający przykład fatalnej z profesjonalnego punktu widzenia, arbitralnej legislacji i biurokratycznego legalizmu praktyki.

b/ Sporadycznie /i to także na tle odległych w czasie zdarzeń/ pojawiał się problem ekscesywnego pobierania odcisków palców /RPO/5778/89/II/, częsty w przeszłości. Zasługuje na uwagę osiągnięcie prawidłowej reakcji: wyrażenie ubolewania, zniszczenia pobranych odcisków w obecności poszkodowanego jako forma zadośćuczynienia.

c/ Wadliwe zatrzymania- pojawiały się i na tle spraw dotyczących zdarzeń przeszłych: RPO/17074/88/II - ponad 48 godzin; RPO/12384/88/II - zatrzymanie bezpodstawne i niehumanitarne traktowanie polegające na uniemożliwieniu zażywania leków i spożywania posiłków. Sprawy tego typu należały w praktyce w 1990 r. do nielicznych. Częstsze natomiast były sprawy /dawne/ o pobicie przez funkcjonariuszy b. MO np. w czasie przesłuchania w celu wymuszenia zeznań lub wyjaśnień. Przykłady: RPO/8404/90/II - pobicie 13-letniego chłopca celem wymuszenia na nim przyznania się do kradzieży; RPO/41942/90/II - pobicie w czasie przesłuchania na terenie DUSW Łódź-Śródmieście, por. też RPO/13851/90/IX.

Jednakże i obecnie zdarzają się przypadki zatrzymań przekraczających ustawowe terminy: RPO/66342/90/II, RPO/59838/90/IX /przy czym dopiero Prokuratura na szczeblu centralnym musiała weryfikować pogład Prokuratury Wojewódzkiej, iż obywatel ma prawo być informowany na bieżąco, a nie wstecz o przedłużeniu terminu zatrzymania/.

Bardzo niepokojący wypadek /RPO/67810/90/IX/ tworzy sprawa, gdzie doszło do bezpodstawnego zatrzymania osoby korzystającej z nieodwołanej przerwy w karze/w czasie przerwy aresztowanej tymczasowo do innej sprawy i po uchyleniu tego aresztu niezwolnionej/. Okres bezprawnego pozbawienia wolności trwał tu bowiem około 3 miesięcy, zaś reakcja była nieprawidłowa. Główną troską /władze więzienne i sąd penitencjarny/ było doprowadzenie do czysto formalnej sanacji zaistniałej sytuacji /przez legalizację dalszego przebywania w zakładzie/, co wskazuje na kompletne niezrozumienie sytuacji.

d/ Przykładem pogwałcenia nienaruszalności mieszkania jest sprawa RPO/11995/90/II. Pogwałcenie nastąpiło na skutek realizacji planu operacyjnego penetrowania środowiska przestępczego, co pozwala na wnioskowanie, że tego rodzaju przypadki naruszania prawa konstytucyjnego mogły być w ubiegłych latach dość liczne, jakkolwiek skargi w tym względzie do Biura Rzecznika nie wpływały. Tego rodzaju plany miały zapewne liczne jednostki b. MO na terenie kraju. Po dłuższym drażeniu sprawy uznano trafność zarzutu i wyrażono ubolewanie.

e/ Problemem występującym sporadycznie, lecz jest to + należy sądzić - "czubek góry lodowej" są sprawy podmiotowości pensjonariuszy domów pomocy społecznej, szpitali psychiatrycznych i leczonych alkoholików. Główna troska administracji i wymiaru sprawiedliwości sprowadza się do zaspokojenia egzystencjalnych potrzeb pensjonariuszy. Ich podmiotowość jest lekceważona, ponieważ w ogóle nie dostrzega się problemu. /Tak na tle leczenia odwykowego - RPO/30208/90/I; reakcja lekarza wojewódzkiego, brak reakcji MZiOS. Por. też RPO/50734/90/I. Zaniedbania w nadzorze nad osobami ubezwłasnowolnionymi bywają drastyczne; RPO/54929/90/I, gdzie przetrzymywano bez tytułu prawnego w szpitalu psychiatrycznym osobę, wobec której uchylono tzw. internację. R.p.o. poprosił Ministra Sprawiedliwości o kontrolę co do całości problemu nadzoru opiekuńczego nad ubezwłasnowolnionymi; w cytowanym wypadku przez 4 lata nikt się nie interesował podopiecznym/.

f/ Aby problem potraktować poważnie, sprawa wymagałaby podjęcia regularnych zewnętrznych wizytacji domów pomocy społecznej, zakładów poprawczych i szpitali psychiatrycznych. Sprawa jest trudniejsza niż w wypadku zakładów karnych, ponieważ sporadycznie tylko można tu liczyć na sygnały od pensjonariuszy /inaczej niż w wypadku więźniów/. R.p.o. nie jest w stanie podjąć się takich wizytacji. Robi to sporadycznie, gdy otrzyma niepokojący sygnał /RPO/66545/90/IX; wizytacja DPS w Jeziornej, nie stwierdzająca zresztą sygnalizowanych naruszeń/.

g/ R.p.o. jest zaniepokojony bardzo niskim stopniem świadomości ze strony adresatów swych wystąpień, iż w zakresie prawa do wolności i bezpieczeństwa polska praktyka nie odpowiada europejskim standardom. Nie chodzi już przy tym o dyktowany warunkami ekonomicznymi poziom życia w tych instytucjach, ale o poszanowanie podmiotowości /godności/ pensjonariuszy przy decyzji o umieszczeniu w instytucji /zakładzie, szpitalu/ i w codziennej praktyce tam stosowanej.

Jak dalece polskie standardy w tym względzie odbiegają od zagranicznych świadczy sprawa RPO/59419/90/I, gdzie ombudsman szwedzki odmówił pomocy, o którą r.p.o. prosił, ponieważ osoba małoletnia /polski obywatel/ przebywająca w szpitalu psychiatrycznym, nie chciała kontaktu z rodziną z Polski/R.p.o. działał na wniosek tej rodziny/. Motywem było poszanowanie podmiotowości chorej.

11. Sprawy obywatelstwa /art. 98 Konstytucji, art. 16 Paktów
Praw Politycznych

a/ Sprawy te pojawiają się w praktyce r.p.o w związku z żadaniami interwencji na rzecz wydania zaświadczenia o przynależności w czasie wojny do narodowości niemieckiej. Rzecznik konsekwentnie aprobuje praktykę archiwów i MSZ uznającą na podstawie art. 17 ustawy o archiwach za dopuszczalną odmowę wydania tego typu zaświadczeń /np. RPO/62867/90/I/.

Kilkadziesiąt spraw dotyczyło odstępstwa od narodowości polskiej w czasie wojny; chodzi tu jednak o majątkowe konsekwencje tego stanu rzeczy /por. pkt V 7, m./

b/ Sporadycznie r.p.o. zetknął się ze sprawami o azyl w Polsce. Sprawa nie nasuwała zastrzeżeń z punktu widzenia sposobu jej załatwienia przez administrację /negatywny/ - RPO/53769/90/I.

c/ Praktycznej wykładni przepisów o obywatelstwie dokonał r.p.o. w rewizji nadzwyczajnej /RPO/39152/88/III - uwzględniona/, dotyczącej uprawnień socjalnych osób, które można uznać za repatriantów.

12. Ochrona praw obywateli polskich zagranicą /art. 85 Konstytucji/

a/ Interesy polskich obywateli zagranicą są - na ogół - naruszane przez działania władz obcych, przeciw którym nie mogą kierować się wystąpienia r.p.o.; może on natomiast /i powinien/ oceniać gotowość i staranność polskich władz w świadczeniu pomocy obywatelom polskim w potrzebie.

b/ Niektóre naruszenia wynikają z zaszłości historycznych /tak ciągle niezakończona sprawa wkładów obywateli polskich w bankach b. III Rzeszy - dwa wystąpienia, brak rozwiązania problemu, bez dowodów winy władz polskich- RPO/44712/90/VI/. Podobnie /będąca już - jak się wydaje - na dobrej drodze/ sprawa niewykupionych obligacji ZSRR, należących do obywateli polskich /dwa wystąpienia do MSZ i Ministra Finansów - RPO/24663/90/VI/.

c/ Najpoważniejszą ilościowo i jakościowo grupę spraw /za każdym wystąpieniem generalnym kryje się wiele spraw indywidualnych/ z punktu widzenia zagrożeń, tworzą sprawy pracowników polskich zatrudnionych zagranicą /Libia, Irak/. Dotyczą one:

- transferów odszkodowań /RPO/16217/90/90/VI/. MWGZZ dokonało na wniosek r.p.o. bilansu spraw niezłatwionych i wszczęło bardziej energiczne działania. Sprawę skomplikowała tocząca się wojna na Bliskim Wschodzie;
- swoistego "ping-ponga" organizacyjnego wynikającego z negatywnych luk kompetencyjnych na styku działania MSZ /służby konsularne/, MWGZZ, Min. Pracy, Min. Finansów. W tym zakresie na prośbę r.p.o. Szef URM podjął energiczne działania koordynacyjne zmniejszające tę lukę /RPO/16217/90/VI/ i ograniczające woluntaryzm resortowy;
- sprawy wypadków przy pracy /niektóre bardzo drastyczne/, gdzie opieszale dochodzą roszczeń u władz miejscowych, nie udzielono pomocy rodzinom pozostałym w kraju, dopuszczono się winy w kontaktowaniu przy określaniu warunków kontaktu zagranicznego itp. Spraw tych jest kilkadziesiąt /np. RPO/20819/90/VI, 34835/90/VI, 54480/90/VI, 62900/90/VI, 39033/89/III/, niektóre zakończone pozytywnie, inne nie /wojna na Bliskim Wschodzie/. Uderza bezwład organizacyjny macierzystych instytucji zatrudniających i niechęć do operatywnych /nie biurokratycznych/ działań,
- odrębnym problemem są nieporozumienia na styku poczta-banki dotyczące przesyłania z zagranicy dewiz /od zatrudnionych za granicą/ i wypłaty w Polsce złotych /2 wystąpienia generalne - RPO/60228/90/VI - sprawę bada specjalna komisja w Min. Łączności/;
- niezbyt zachęcające są efekty kilku indywidualnych spraw dotyczących interesów obywateli polskich poszkodowanych wyrokami sądów obcych. R.p.o. nie potrafi ocenić czy działania MSZ są naprawdę staranne i efektywne a opór wynika tylko z przeszkód stawianych przez obcą stronę /RPO/31563/89/II/ i czy pomoc dla polskiego obywatela była dostateczna /RPO/21650/90/I/;
- masowy był napływ korespondencji będącej skutkiem unii walutowej RFN-NRD i odmowy wymiany marek NRD na DM /w tych sprawach r.p.o. odmówił działań, uważając, że w tym zakresie nie można obarczać

odpowiedzialnością za skutki unii władz polskich, zwłaszcza że rowowania w tej sprawie prowadzono/;

- w sprawach konfliktów na przejściach granicznych /liczne wnioski/ brak właściwie środków ochrony dla bezpośrednio poszkodowanych w konkretnym konflikcie. Późniejsze interwencje i działania w płaszczyźnie generalnej nie załatwiają sprawy dla osób bezpośrednio poszkodowanych. Reakcja MSZ właściwie w tym zakresie potwierdza tę pesymistyczną ocenę.

d/ Trzykrotnie r.p.o. zwracał się o pomoc do swych odpowiedników zagranicznych. Raz do ombudsmana Parlamentarnego w Anglii /RPO/55247/90/I - por. pkt IV.8.b/ w związku ze sprawą domniemanej dyskryminacji polskich obywateli przy udzielaniu wiz brytyjskich /mimo uznania zarzutu dyskryminacji za bezpodstawny osiągnięto pewną poprawę/ i dwukrotnie /RPO/59419/90/I, RPO/59639/90/II/ do ombudsmana szwedzkiego /w sprawie pozostawiania polskiego małoletniego w zakładzie psychiatrycznym w Szwecji- uzyskano odpowiedź, że chory nie życzy sobie powrotu do rodziny do Polski i w sprawie należności alimentacyjnych i kosztów sądowych - Ombudsman wskazał tu sposób ubiegania się o umorzenie należności/.

Można uczynić uwagę, że biorąc pod uwagę sposób reakcji i jej efekty, zagraniczni ombudsmanowie wykazując dużą dbałość o wyjaśnienie w sprawie faktów, kierują się wyraźnie zarysowaną zasadą legalizmu i racją stanu swego kraju /co jest zresztą zrozumiałe/.

13. Zasady dotyczące wymiaru sprawiedliwości /art. 56 i nast. Konstytucji, art. 14 i 15 Paktów Praw Politycznych, art. 6 KE/

a/ Polska jurysdykcja na polskim terytorium ujawniła problemy w związku ze sprawami przestępstw i szkód, których sprawcami byli żołnierze wojsk radzieckich stacjonujących w Polsce. W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości /RPO/26939/99/II/ r.p.o. sugerował zmiany istniejącej praktyki. Według art. 9 ust. 1 umowy między Polską i ZSRR o statusie prawnym wojsk radzieckich czasowo stacjonujących w Polsce, podpisanej w Warszawie dnia 17 grudnia 1956 r. /Dz.U.

Nr 29, poz. 127 z 1957 r./ w sprawach o przestępstwa i wykroczenia popełnione przez osoby wchodzące w skład wojsk radzieckich właściwe są polskie sądy i organy ścigania.

W praktyce ta reguła, niestety, została zastąpiona przez wyjątek /art. 9 ust. 3 powołanej umowy/ i postępowania prowadzą organy radzieckie. Ta nieprawidłowa praktyka powoduje, że pokrzywdzeni obywatele polscy praktycznie nie mogą należycie przedstawić swych racji oraz nie wszystkie niezbędne dowody z dokumentów organów polskich są prezentowane.

Ze względu na występujące trudności w dochodzeniu w tych sprawach roszczeń przez obywateli polskich r.p.o. zwrócił się do Prokuratora Generalnego o zlecenie podległym mu prokuratorom, aby w tych sprawach udzielali pomocy poszkodowanym aż do wytoczenia powództwa w trybie art. 7 k.p.č. Sugestia r.p.o. została przyjęta. Jej egzemplifikację stanowią sprawy RPO/52851/90/I i 59283/90/I.

Podkreślić należy, że także niesądowe postępowanie w tych kategoriach spraw toczy się opieszale /RPO/29895/88/I, 67445/90/I, 69665/90/III/ i niestaranie.

b/ Problem niezawisłości sędziowskiej pojawił się tylko pośrednio na tle wystąpienia do Krajowej Rady Sądownictwa /RPO/19905/88/II/ w związku z niedoskonałością przepisów proceduralnych /wysłuchanie zainteresowanego, podstawowe gwarancje proceduralne/ przy służbowym przenoszeniu sędziów. Przyczyną wątpliwości było ujęcie art. 2 pkt 2 ustawy o KRS i art. 64 § 2 pkt 4 o u.s.p. R.p.o. otrzymał zapewnienie, iż KRS /Uchwała 22/ przewiduje wewnętrzny tryb postępowania w sprawach kadrowych, gwarantujący poszanowanie podmiotowości osoby, której postępowanie dotyczy.

R.p.o. nie podjął natomiast /mimo sugestii/ sprawy zmiany składu SN; nie dopatrzył się bowiem na tle zastosowanego trybu /ustawowe skrócenie kadencji/ naruszenia niezawisłości sędziowskiej.

c/ Zasada domniemania niewinności - jej naruszenia r.p.o. nie notuje w znaczeniu bezpośrednim. Zdarzały się jednak wypadki niezrozumienia jej znaczenia. Np. kilkakrotnej wymiany korespondencji z komórkami kadrowymi MSW /RPO/33367/89/II/ wymagało wyjaśnienie, że domniemanie niewinności może obalić tylko wyrok skazujący /ewentualnie warunkowe umorzenie postępowania/, ale nie brak dostatecznych dowodów przestępstwa. Bliskie wskazanemu naruszeniu było odwołanie

ze stanowiska na skutek niepotwierdzonych zarzutów przestępstwa /RPO/58925/90/I/ - sprawa wymagała dłuższej korespondencji z władzami zwierzchnimi poszkodowanej, aby wytłumaczyć im wadliwość rozumowania.

d/ Przykładem naruszenia zasady nullum crimen sine lege poenali anteriori jest sprawa RPO/54557/89/II /rewizja nadzwyczajna r.p.o. na korzyść oskarżonego, uwzględniona/. W rewizji postawiono zarzut m.in. obrazy prawa materialnego, a mianowicie art. 1 i 121 kk przez przyjęcie, że art. 61 dekretu z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym zawiesił działanie tej zasady ujętej w art. 1 kk, co stanowiło jednocześnie naruszenie art. 15 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

e/ Do podstawowych naruszeń należy powierzchnowość oceny materiału dowodowego, zwłaszcza pomijanie przy ocenie lub spłykanie jej od strony podmiotowej przestępstwa lub wykroczenia /wina/, a także świadomości /np. RPO/47796/90/II/ lub zamiaru /np. RPO/25951/90/II/. Większość spraw, gdzie r.p.o. zaskarżył orzeczenia kolegiów, a także część rewizji nadzwyczajnych, opiera się na tym zarzucie.

Do poważnych uchybień /kolegia/ należy nieuwzględnianie okoliczności przemawiających na korzyść obwinionego, zaś uwzględnianie wątpliwości - na jego niekorzyść /RPO/9916/89/II/.

Naruszeniem było także niezaliczenie skazanemu na poczet kary pozbawienia wolności okresu tymczasowego aresztowania z innego, równoczesnego postępowania, w którym został uniewinniony /RPO/26804/88/II/.

Obok tego typu naruszeń zdarzają się przypadki "niedbalstwa", niedokładności i niedopatrzeń. Takim niedopatrzaniem jest np. wadliwie sformułowana sentencja wyroku. Sąd przywrócił zainteresowanego do pracy, oddalił jednak powództwo w części dotyczącej odszkodowania. W rewizji zaskarżono wyrok w części oddalającej powództwo. Sąd Wojewódzki uwzględnił zarzuty, ale w konsekwencji wadliwego sformułowania wyroku, z dosłownego brzmienia sentencji wynikało, iż Sąd zasądził odszkodowanie, ale oddalił powództwo o przywrócenie do pracy.

Sentencja była nieprawidłowa. Sąd Wojewódzki sprostował pomyłkę, ale błąd ten odbił się niekorzystnie na sytuacji zainteresowanego /RPO/6415/89/III/, który nie może /bezskuteczne także wielomiesięczne wysiłki r.p.o./ uzyskać przywrócenia do pracy. Zaznaczyć należy, że zwłaszcza obecnie przy "trudnym" rynku pracy realizacja wyroków przywracających jest w ogóle niezmiernie utrudniona /por. też RPO/26459/89/III/.

f/ Amnestie

R.P.o. stykał się wielokrotnie z problemami na tle wadliwie skonstruowanych przepisów amnestyjnych /zwłaszcza amnestie z 1983 i 1984 r./, nie dopuszczających zaskarżeń ich stosowania przez strony i wadliwego ich stosowania. W sprawie RPO/6422/88/II rzecznik po nieudanej próbie wyjednania w 1988 r. u Prokuratora Generalnego działania zmierzającego do uchylenia postanowienia o stosowaniu amnestii /prokurator może to uczynić stosując art. 294 k.p.k./ zwrócił się w 1990 r. ponownie do nowego Prokuratora Generalnego z obszerną motywacją prawną wniosku wykazującą wadliwość postępowania się amnestią przez prokuraturę w sytuacji, gdy decyzja w tej sprawie powinna /zdaniem r.p.o./ należeć do sądu.

W dwóch /uwzględnionych/ rewizjach nadzwyczajnych /RPO/59482/90/II i 59569/90/II/ r.p.o. kwestionował zastosowanie amnestii przez sądy /w pierwszym wypadku z uwagi na odejście przy stosowaniu amnestii od zasady absorpcji przy wymiarze kary; w drugim - zakwestionował zastosowanie umorzenia amnestyjnego, a więc wiążącego się z domniemaniem winy, w sytuacji, gdy uchylono wyrok skazujący wskutek wznowienia postępowania i skierowania sprawę do merytorycznego rozpoznania, a sąd I instancji zamiast sprawę rozpoznać co do zasady orzekł o umorzeniu postępowania stosując amnestię/.

Dwukrotnie r.p.o. występował do Trybunału Konstytucyjnego o wykładnię przepisów: o amnestii politycznej z maja 1989 r. /RPO/54371/89/II/, gdzie rzecznik sugerował nieobjęcie tą amnestią czynów o charakterze ekscesu policji /pobicie w karetce milicyjnej lub w komisariacie/ Sugestia podzielona przez TK - por. Dz.U. Nr. 31/1990, poz. 189/, i przepisów o amnestii z grudnia 1989 r., a zwłaszcza art. 4 ust. 1 /czy na podstawie powyższego przepisu podlega

amnestyjnemu darowaniu kara grzywny orzeczona prawomocnie obok kary pozbawienia wolności, która na podstawie art. 2 ust. 1 powyższej ustawy ulega warunkowemu zawieszeniu jej wykonania/. Trybunał Konstytucyjny dokonał wykładni wyjaśniając zasadę stosowania amnestii do orzeczonych grzywien -Dz.U. Nr 64/1990, poz. 384/.

Dążeniem r.p.o. w "sprawach amnestyjnych" jest poszanowanie zasady wynikającej z Paktów Praw Człowieka i Konstytucji /art. 1/, iż wymiar sprawiedliwości /orzekanie o winie i karze/ należy do sądów, i że każdy ma prawo do rzetelnego sądu.

g/ W praktyce r.p.o. nadal występowały wypadki rażąco surowych wyroków. Dotyczyło to zwłaszcza skazań za przestępstwa zagrożenia mienia społecznego z ustawy epizodycznej z dnia 10 maja 1985 r. o szczególnej odpowiedzialności karnej. Chodzi tu o niezwykle surowe kary za przestępstwa o skądinąd stosunkowo niewielkim ciężarze gatunkowym. Np. RPO/59500/90/II, w której za napad rabunkowy obok kary 3 lat pozbawienia wolności wymierzono 60.000 zł grzywny oraz przepadek całego mienia, mimo że całym majątkiem oskarżonego była kwota 119.000 zł zgromadzona na ufundowanej w czasie jego pobytu w Państwowym Domu Dziecka księżeczce mieszkaniowej /rewizja nadzwyczajna uwzględniona/. W innej sprawie/RPO/37311/89/II/ - skazano w 1987 r. za kradzież w 1986 r. mienia społecznego /w znacznej mierze odzyskanego/ o wartości 976.881 zł na karę 8 lat pozbawienia wolności oraz 1.000.000,- zł /jeden milion/ grzywny, orzeczono konfiskatę całego mienia, gdy jak się okazało mienie to miało wartość 467,- zł /uwzględniona rewizja nadzwyczajna/.

W niektórych podobnych przypadkach, gdy rzecznik nie mógł wniesć rewizji, bowiem orzeczenia od strony merytorycznej były bez zarzutu, starał się interweniować na korzyść oskarżonego, aby mógł on uzyskać ułaskawienie /RPO/40655/89/II/, warunkowe umorzenie postępowania bądź warunkowe zawieszenie wykonania kary, opowiadając się za tym, aby w uzasadnionych wypadkach "zastąpić twardość i bezwzględność prawa nie obcą mu przecież mądrością" /RPO/15589/88/II/.

h/ Nadużycie prawa przez organy ścigania i prokuraturę.

Przy prezentacji materiałów w tym zakresie należy mieć na uwadze, że dotyczą one nie spraw bieżących lecz dawnych, mających

swój historyczny początek w przeszłości. Wśród szczególnie jaskrawych spraw tego rodzaju wymienić należy:

- ekscesywną praktykę pobierania odcisków palców /RPO/3181/88/II i 49512/90/II/ - sprawy ostatecznie zakończone zniszczeniem materiałów w obecności zainteresowanego w 1990 r./,

- działania nękające /wzywanie przez prokuraturę i milicję - RPO/3660/90/II, 17074/89/II/,

- opieszale prowadzenie spraw przeciw milicji /RPO/22433/90/II, RPO/21865/90/I/ lub wręcz "krycie" milicji /RPO/15904/89/II, 15237/89/II, 8404/90/II - dopiero uporczywość r.p.o. doprowadziła do zajęcia się we właściwy sposób sprawą pobicia przez milicję 13-letniego chłopca; bardzo powierzchowne działanie prokuratury/ - bezprawne zatrzymanie, niehumanitarne traktowanie, uniemożliwienie zużycia leków i przyjmowania posiłków /RPO/12384/88/III/. Postawa prokuratury była tu ilustracją braku rzetelnego dążenia do wpływania na organy MO /byłej/, aby rygorystycznie przestrzegały praw zapewniających wolności obywatelskie, jest też ilustracją dążenia do zamazania faktycznej odpowiedzialności tych organów za dokonane bezprawie, noszące nawet znamiona czynu przestępnego, a co najmniej niedozwolonego na szkodę obywatela; RPO/41942/90 - sprawa pobicia w czasie przesłuchania. Ilustracją powierzchownego traktowania tych spraw przez Prokuraturę /tu Prokuraturę Rejonową dla Dzielnicy Łódź-Polesie/, która postępowanie umorzyła nie stwierdzając przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego, zamiast objąć ściganie na zasadzie art. 50 § 1 kpk. Uczyniono to dopiero na interwencję r.p.o. /luty 1990 r./ i podjęto postępowanie,

- ekscesywne posługiwanie się instytucją przepadku instrumentów przestępstwa i dowodów rzeczowych /RPO/12617/90/II/ tak w postępowaniu przygotowawczym /RPO/48884/89/I/ jak przy wykroczeniu i skazaniach /RPO/18371/90/II/. Z tej przyczyny m.in. r.p.o. przedstawił Ministrowi Sprawiedliwości obszernie wystąpienie /RPO/12617/90/II/ dotyczące wadliwości regulacji prawnej i praktyki w tych sprawach. Spostrzeżenia i wnioski r.p.o. nie wzbudziły niestety głębszej reakcji resortu.

Także w sprawie /RPO/56985/90/II/ zaobserwować można niestandardne działanie Prokuratury /Prokuratura Wojewódzka w Warszawie/ w zakresie postępowania z przedmiotami zabezpieczonymi w trakcie postępowania przygotowawczego z naruszeniem praw osób trzecich.

Ekscesywna w rażącym stopniu wykładnia art. 412 k.c. /przepadek świadczenia niegodziwego/ skłoniła r.p.o. do rewizji nadzwyczajnej /RPO/28012/90/II - gdy orzeczono przepadek pieniędzy od osoby sprzedającej dolary w sytuacji, gdy złodziej wyrwał jej z ręki sumę wręczoną przez nabywcę dolarów. Sąd zasądził zwrot tej sumy od sprzedawcy, który nie tylko, że stracił dolary i należność za nie, ale jeszcze orzeczono wobec niego przepadek kwoty równej ich wartości.

- ekscesywne posługiwanie się /już nie obowiązującymi/ przepisami o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy. Skazanie nastąpiło tu z naruszeniem przepisów ustawy o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy i przepisów k.p.a. W wyniku interwencji r.p.o. prokurator wojewódzki spowodował unieważnienie decyzji i wznowienie postępowania /RPO/41298/89/II/.

- powierzchność postępowania przygotowawczego w sprawie "konfiskaty pieniędzy" na budowie eksportowej w Libii /RPO/48250/90/VI/. W tej sprawie były - jak się wydaje - ingerencje czynników partyjnych.

- wykorzystanie instytucji prawnych w innym celu niż założony. W sprawie - RPO/26280/90/II /kilkunastokrotna wymiana korespondencji/ chodziło o zwolnienie ze służby wojskowej zawodowej w postępowaniu dyscyplinarnym opartym na bardzo mglistych zarzutach uchybienia honorowi wojskowemu, w istocie rzeczy przesłanki miały charakter polityczny. Zwolnienie ze służby pociągnęło za sobą pozbawienie prawa do emerytury i mieszkania. Uporczywa wymiana korespondencji z Ministrem Obrony Narodowej doprowadziła do uchylenia w trybie nadzoru orzeczenia sądu honorowego i chociaż utrzymano w mocy zwolnienie ze służby wojskowej, ale z zachowaniem przez poszkodowanego wszelkich uprawnień przysługujących podoficerom zawodowym,

- w sprawie RPO/57889/90/II przedzieliło o pozostawieniu pod presją psychiczną zawieszono postępowania karnego i utrzymywanie obywatela w niejasnej i niepewnej sytuacji procesowej.

Obywatel - pracownik przedsiębiorstwa zmilitaryzowanego /stan wojenny/ w październiku 1982 r. uciekł pilotowanym przez siebie samolotem z kraju wraz z 11 innymi osobami. Czyn jego zakwalifikowano jako dezercję, działania zaś pozostałych osób - jako przestępstwo nielegalnego przekroczenia granicy albo również jako dezercję.

Sledztwo zawieszono w styczniu 1983 r. Jednocześnie postanowieniem z tej samej daty umorzono postępowanie na podstawie przepisu o znikomym niebezpieczeństwie czynu wobec osoby, która wróciła do kraju. Na tej samej podstawie umorzono je dnia 11 kwietnia 1990 r. w stosunku do innych osób w podobnej sytuacji. Nie uczyniono tego wobec pilota samolotu, który będąc w dwuznacznej sytuacji procesowej wyrażał obawy przed powrotem do kraju. R.p.o. zwrócił się do Prokuratora Generalnego z sugestią podjęcia kroków, które zakończyłyby to postępowanie przygotowawcze. Zdaniem r.p.o. wymagały tego jednakowe motywy działania wszystkich objętych śledztwem osób.

Sprawę zakończono w sugerowany przez r.p.o. sposób.

Wyjątkowo rażącym nadużyciem prawa było prowadzenie śledztwa w sprawie RPO/33845/90/II, gdzie w ciągu 5 lat /1981-1987/ brak było podstaw do utrzymywania podejrzanego pod zarzutem przestępstwa z art. 217 k.k., przy czym kolejne zażalenia podejrzanego traktowano powierzchownie i odpowiadano na nie wykretnie.

Z tego rodzaju nadgorliwością, godzącą w zasadnicze prawa obywatelskie kontrastują działania /RPO/45842/90/VI/, kiedy to z kolei w wypadku dużego zagrożenia dla bezpieczeństwa życia /wyzucenie w lesie przez nieznaną sprawców 1.800 spłonek pobudzających produkowanych dla wojska; bawiące się dzieci spowodowały skapieżę - jedno dziecko nieodwracalnie pokaleczone/ nie podjęto działań prokuratorskich. W podobny sposób Prokuratura Garnizonowa /RPO/48520/90/VI/ odniosła się do sprawy poświadczenia nieprawdy przez wojskowego, który "uznał" kolegę za oficera po to, aby umożliwić

mu instalację telefonu. Podobnie stwierdzono powierzchowność działań przy śmiertelnym wypadku drogowym /RPO/28403/90/II/. W sprawie tej opieszałość działania prokuratury doprowadziła też do przedawnienia ścigania dyscyplinarnego osób odpowiedzialnych. Sprawa ilustruje brak prawidłowej i w odpowiednim czasie reakcji prokuratury.

i/ Przykładem pozbawienia prawa do obrony może być sprawa RPO/59370/90/II/ o ustalenie ojcostwa i roszczenie z ojcostwem związane. Podstawowy zarzut rewizji nadzwyczajnej /uwzględnionej/ dotyczył nieważności postępowania wskutek braku możliwości obrony swych praw przez pozwanego. Odbывał on bowiem służbę wojskową i wskutek nierzetelnej informacji doręczyciela nie otrzymał odpisu pozwu i zawiadomienia o rozprawie.

j/ Przykładem działań na rzecz obrony zagrożonych praw, gdzie r.p.o. uciekał się do środków niekonwencjonalnych jest sprawa RPO/62263/90/II: kobieta /inwalidka II grupy, mała renta/, której mąż zaginął przed 5 laty /wyszedł z domu i nie powrócił/ zwróciła się o pomoc do r.p.o. w uzyskaniu środków utrzymania dla jej małoletniej /lat 13/ córki. Dla córki nie otrzymała renty sieroczej, gdyż zgodnie z obowiązującymi przepisami k.c. mąż jej może być uznany za zmarłego dopiero po upływie 10 lat od jego zaginięcia.

Zwracając się w tej sprawie do prokuratora rzecznik wskazał na możliwość wytoczenia powództwa w trybie art. 7 k.p.c. o alimenty dla nieletniej przeciwko kuratorowi nieznanego z miejsca pobytu ojca. Prawomocny wyrok sądu zasądzający alimenty stworzy możliwość uzyskania dla małoletniej świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Prokuratura poinformowała o pozytywnym załatwieniu sprawy. /O naruszeniu praw do obrony więźniów w sprawach o prawa stanu por. pkt V. 2.1/.

k/ Częste i zasadne są sprawy gdzie dochodzi do przewlekłości postępowania, przy czym w tym zakresie dochodzi do naruszenia wszelkich standardów europejskich /Polska nie jest sygnatariuszem Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, której art. 6 i praktyka na jego tle - owe standardy kształtują; dążąc do Europy musimy jednak owych standardów przestrzegać. Por. też art. 14 ust. 3 pkt c /Paktów Praw

Człowieka/. Przewlekłość postępowania bywa traktowana przez adresatów wystąpień jako dopust boży nie powodujący energicznego przeciwdziałania ani zrozumienia, iż wymaga to rzetelnych i efektywnych działań organizacyjnych.

Rekordowa przewlekłość to okres 20 lat prowadzenia sprawy /RPO/32716/90/VI/, 13 lat /RPO/62307/90 i 67285/90/, 11 lat /RPO/61719/90/II/, 7 lat /RPO/12414/88/II/, 5 lat /RPO/10120/88/II/. Inne wypadki wyjątkowej opieszałości: RPO/54518/89/II, 5384/88/II, 6965/88/II, 10929/88/II, 5707/88/II, 10184/88/II, 5389/88/IV, 15047/89/II, 7142/88/II, 5389/88/IV, 5443/88/IV, 1760/88/II, 248/89/VI, 969/88/II, 27740/90/II. Odpowiedzi w tych sprawach najczęściej nie dają obrazu przyczyn przewlekłości i wyciągniętych konsekwencji. R.p.o. dążąc do przyspieszenia sprawy i osiągnięcia efektu dla obywatela, najczęściej tym się zadowala. /Np. RPO/10120/88/II - odpowiedź sądu krótka, informująca o zakończeniu sprawy, mimo iż r.p.o. prosił o wyjaśnienie dlaczego postępowanie trwało 5 lat; w sprawie RPO/5384/88/II otrzymano odpowiedź mówiącą o zakończeniu sprawy i o tym, że postępowanie bezpodstawnie przedłużyło się, bez bliższych wyjaśnień. W innym przypadku - RPO/6965/88/II - zainteresowany był w areszcie tymczasowym - Prezes Sądu Włocławskiego stwierdził, iż "proces toczy się zbyt długo, jednak przewlekłość tylko w części została zawiniona przez Sąd. Mam tu na myśli przede wszystkim zwłokę w wyznaczeniu terminu rozprawy po wpłynięciu aktu oskarżenia". Brak wzmianki czy i jakie środki dyscyplinujące podjęto/.

Z informacji uzyskanych przez Rzecznika można wysnuć jednak pewne wnioski co do przyczyn częstego przedłużania się postępowania. Po pierwsze - są to kłopoty kadrowe.

Drugi problem, to kłopoty z biegłymi. Sądy w wielu wypadkach nie są w stanie zdyscyplinować biegłych do sporządzenia opinii w rozsądnym terminie.

Przykłady /z numerami spraw, drastycznymi szczegółami, powierzchownością reakcji/por. dokładniej w: "Zarzuty wobec wymiaru sprawiedliwości w świetle rewizji i wystąpień RPO", Biuletyn RPO - Materiały Nr 6/1990.

Bywają przypadki drastyczne, gdy przedłużanie postępowania /nawet niewielkie/ może mieć poważne następstwa. Na przykład: trzy lata toczyła się sprawa powierzenia kilkunastoletniego chłopca na wychowanie jego ciotce /po śmierci matki/. Przebywał on w tym czasie u ojca, który prowadził awanturniczy tryb życia /RPO/23740/90/II/.

Przykłady potwierdzonych przez Rzecznika zarzutów przewlekłości postępowania sądowego można mnożyć. Obok tego jest oczywiście wiele przypadków kilkuletnich procesów, których okres trwania był uzasadniony ze względu na znaczne skomplikowanie sprawy, trudności dowodowe itd. /np. poszukiwanie świadków - RPO/3675/88/II/. Nic chyba jednak nie uzasadnia prowadzenia sprawy przez 7 lat /powództwo przeciwko PKP - 19510/88/II/ lub przez 12 lat /sprawa spadkowa, zakończona ugodą - RPO/47233/89/.

1/ W przewlekłych sprawach alimentacyjnych r.p.o. z reguły domaga się /skutecznie/ objęcia sprawy nadzorem /tak np. przy alimentach zagranicznych - RPO/55325/90/II, 66354/90/II, 6245/90/II/.

Na tle tych ostatnich spraw powstaje dodatkowy problem: kosztów, które musi ponieść strona dochodząca alimentów zagranicznych /nie jest to postępowanie sądowe lecz administracyjne, nie objęte zatem ustawowym zwolnieniem od kosztów/. Zwraca uwagę bardzo prawidłowe, elastyczne stanowisko Ministra Sprawiedliwości w tych sprawach /RPO/59105/90/II/ przy jednoczesnym biurokratycznym podejściu w tej samej sprawie Prezesa Sądu Wojewódzkiego we Wrocławiu.

2/ Znaczną opieszałość wykazują też sprawy egzekucyjne /RPO/ 66459/II, 62307/90/II, 60105/90/II, 30103/90/VI/.

W sprawach dotyczących postępowań egzekucyjnych zarzuty nie dotyczą wyłącznie przewlekłości postępowania, lecz najczęściej jego nieskuteczności. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy dłużnik nie posiada żadnego majątku, z którego można by prowadzić egzekucję, nie pracuje, odbywa karę pozbawienia wolności itp.

W takich sprawach nie podejmujemy żadnych czynności, o czym informujemy osobę zainteresowaną. Brak tu bowiem i naruszenia praw obywatelskich i możliwości działania r.p.o.

Inaczej jest w sprawach, gdzie wyroki po prostu nie są honorowane. I tak nawet resort /organ założycielski przedsiębiorstwa/ uznaje się za bezradny wobec wyroku przywracającego pracownika do pracy /RPO/26459/89/II/, do czego rozbrajająco przyznano się rzecznikowi. Innym przykładem jest egzekucja o wydanie samochodu /art. 106§ k.p.c. uchylony od 1 X 1990 r./ .Dłużnik odmawia wydania samochodu w trybie egzekucji, żądając dopłaty do aktualnej ceny. Sprawę przedstawiono Ministrowi Sprawiedliwości.

m/ Dostępność wymiaru sprawiedliwości ograniczają też /podobnie jak i działalność samego r.p.o./ kłopoty ze skompletowaniem akt. Akta krążą między nieodpowiednimi urzędami, giną lub są zwracane z nieuzasadnionym opóźnieniem. Tak było m.in. w sprawie wydania wyroku /po rewizji/: do czasu skierowania go do wykonania minął prawie rok /RPO/7140/88/II/.

W odpowiedzi na pytanie r.p.o. o stan danej sprawy, sądy często uzasadniają swą bezczynność tym, że np. "nie mógł on uzyskać przez kilka miesięcy akt z innego sądu" /RPO/33813/88/II/, lub że "akta zaginęły podczas przeprowadzki" /RPO/16207/88/II - postępowanie trwało 6 lat /.

Osobliwym przypadkiem na tym tle jest sprawa, w której zwracający się do rzecznika, skazany w 1980 roku pisze, iż w 1984 r. zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o wniesienie rewizji nadzwyczajnej i wtedy okazało się, że niektóre tomy akt zaginęły. W 1985 r. zwrócono się do Prezesa Sądu Wojewódzkiego o spowodowanie odtworzenia brakujących części. Przez kilka lat skazany nie otrzymał żadnej wiadomości, dopiero prośba rzecznika, do którego zwrócił się zainteresowany, spowodowała, że powrócono do sprawy. Zainteresowany skazany został za gwałt i zabójstwo na podstawie poszlak i odwołanego przyznania się do winy, po dwukrotnym rozpoznaniu sprawy przez sąd I instancji. R.p.o. w swym piśmie do Ministra Sprawiedliwości podkreślił, że "wyrok SN został wydany przy zdaniu odrębnym jednego z sędziów. Skazany odbywa orzeczoną karę pozbawienia wolności od /.../ 1976 r. Szybkie zajęcie stanowiska w tej sprawie przez Ministra Sprawiedliwości miało dla niego istotne znaczenie". Brakujących tomów wprawdzie nie odtworzono, ale założono dodatkowy z odpisami wyroków SW i SN /RPO/6550/88/II/.

Rzecznik w niektórych sprawach sam czeka na przesłanie akt rok /RPO/17866/90/III/. O kłopotach z odtworzeniem akt /por. pkt V.6.b/.

n/ Na tle analizy rozmaitych spraw nasuwa się uwaga ogólniejsza dotycząca nastawienia organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Uwaga ich skoncentrowana jest na sprawcy przestępstwa. Zasadniczy cel postępowania stanowi ustalenie, czy czyn był zawiniony i jakie zastosować środki wobec osoby, która się go dopuściła. Z nielicznymi wyjątkami pokrzywdzony będący osobą fizyczną jest natomiast pozostawiony samemu sobie, zwłaszcza jeśli chodzi o dochodzenie i wyegzekwowanie szkód wyrządzonych przestępstwem. Jako generalną przyjęto zasadę, że jeśli pokrzywdzony chce uzyskać odszkodowanie to musi wytoczyć powództwo cywilne. Wiąże się to z obowiązkiem poniesienia określonych kosztów, tym wyższych im większa była wartość np. zagarniętego mu mienia. Na te koszty nie wszystkich pokrzywdzonych stać. Przy wytaczaniu powództwa muszą oni z reguły korzystać z pomocy adwokata, co także wiąże się z koniecznością ponoszenia poważnych wydatków.

Takie rozwiązania wywołują rozgoryczenie ofiar przestępstw. Zwykle uważają one, że państwo nie zapewnia należytej ochrony ich interesów. Temu stanowisku nie można nie przyznać racji. Dlatego obowiązujące prawo należałoby zmodyfikować w tym kierunku, aby w wypadku ustalenia w postępowaniu karnym wysokości szkody wyrządzonej przestępstwem osobie fizycznej sąd z urzędu zasądzał na rzecz pokrzywdzonego określone odszkodowanie. Następowaloby to obok obowiązujących uregulowań, umożliwiających zobowiązanie sprawcy przestępstwa do wyrównania szkody, np. w przypadku warunkowego umorzenia postępowania, warunkowego zawieszenia wykonania kary lub warunkowego przedterminowego zwolnienia.

14. Prawa wyborcze (art. 29 i 100 Konstytucji)

Wybory samorządowe nie spowodowały praktycznie żadnego napływu wniosków do r.p.o. Oznacza to prawdopodobnie, że gwarancje odwoławcze były uznane za wystarczające i wystarczająco dobrze znane, aby zażalenia kierowano do właściwych organów odwoławczych. Jest to

stan oznaczający zaufanie do właściwych w sprawie organów kontrolnych i ich działań rutynowych, a więc stan normalności.

Z przykrością natomiast należy odnotować fakt opieszałości Generalnego Komisarza Wyborczego w reakcji na sygnały /sporadycznie/ doń kierowane przez rzecznika /RPO/62785/90/I/.

Na uwagę zasługuje sprawa /RPO/62786/90/I/, gdzie zarzucano naruszenie art. 62 i 120 ordynacji wyborczej /zarzut w trakcie badania/ przez przerzucenie na jednostki gospodarcze kosztów wyborów w zakresie przygotowania lokali wyborczych.² uwagi na duże prawdopodobieństwo podobnych praktyk, sprawę profilaktycznie przekazano Państwowej Komisji Wyborczej /Prezydenckiej/.

Powraca też sporadycznie zarzut niewłaściwej regulacji praw wyborczych osób pozbawionych wolności, a nie pozbawionych praw publicznych /na tle wyborów samorządowych/. Zarzut ten jest trafny. Albo trzeba inaczej sprawę uregulować w Konstytucji /art. 99/ albo inaczej /tak np. jak w ordynacji przy wyborach prezydenckich/ ująć problem w ustawodawstwie zwykłym. Tradycja normowania jest w tym zakresie hipokryzyczna i po prostu zła.

W sprawie RPO/69669/90/I odmówiono podjęcia sprawy prokuratora, który uważał, że zakaz przełożonych co do jego udziału w kampanii prezydenckiej /pomoc organizacyjna, zbieranie podpisów/ narusza jego prawa obywatelskie /istnieje ustawowy nakaz apolityczności prokuratury/.

Odnotowano także /RPO/69867/90/I - sprawa niepodjęta/ nieuzasadniony zarzut niekonstytucyjności ordynacji przy wyborach prezydenckich, z uwagi na fakt, iż "nie można głosować przeciw wszystkim kandydatom"; motywacją miało być rzekome naruszenie zasady równości prawa wyborczego.

15. Ochrona własności /art. 7 Konstytucji, art. 1 Pierwszego
Dodatkowego Protokołu KE/

a/ Konstytucyjna ochrona własności a problematyka gospodarki gruntami.

a₁. Założeniem gospodarki gruntami jest racjonalnej, zgodne z planami zagospodarowania przestrzennego, wykorzystanie gruntów na cele zabudowy. Dla osiągnięcia tego celu ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości /jedn. tekst. Dz.U. z 1989 r. Nr 14, poz. 74/ zawiera szereg unormowań dotyczących: a/ pozyskiwania zasobów gruntów na cele budownictwa, b/ racjonalnego gospodarowania tymi gruntami w szczególności przez udostępnianie ich obywatelom oraz innym podmiotom na cele budownictwa jak również umożliwienia im nabycia domów i lokali mieszkalnych na własność na określonych w ustawie warunkach.

Wpływające do Rzecznika Praw Obywatelskich bardzo liczne listy i wnioski, w których osoby zainteresowane skarżą się na krzywdzące ich zdaniem niektóre rozwiązania przyjęte w ustawie, jak również na niezgodne z przepisami postępowanie organów administracji, dały podstawę do podjęcia przez r.p.o. działań idących w następujących kierunkach:

- kwestionowania niektórych rozwiązań przyjętych w powołanej wyżej ustawie jako sprzecznych z Konstytucją,

- wskazania na konieczność synchronizacji niektórych przepisów znajdujących się w innych aktach normatywnych z rozwiązaniami przyjętymi w ustawie o gospodarce terenami i wywłaszczaniu nieruchomości,

- wskazania na niewłaściwą interpretację i stosowanie niektórych przepisów przez organy administracji,

- zwracania uwagi organom administracji na uchybienia przy załatwianiu spraw związanych z gospodarką gruntami oraz z wywłaszczaniem nieruchomości.

a₂. Tworzenie zasobów gruntów państwowych na cele zabudowy miast i wsi następuje albo w drodze umowy kupna-sprzedaży albo też w drodze wywłaszczenia. Ten ostatni sposób nabywania gruntów ma charakter przymusowy. Unormowania prawne powinny być więc tak skonstruowane, aby w sposób jak najmniej dotkliwy i tylko w granicach takich, jakie są niezbędne dla realizacji zamierzonego celu, ograniczały prawo własności obywateli. Niehonorowanie tej zasady w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości dało podstawę do wystąpienia przez Rzecznika z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o orzeczenie niezgodności niektórych przepisów wspomnianej ustawy z art. 7 Konstytucji.

W szczególności r.p.o. wniosk o orzeczenie niezgodności art. 58 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z art. 7 Konstytucji /RPO/55524/89/IV/. Stosownie do art. 58 ust. 2 ustawy odszkodowanie za wywłączoną nieruchomość miało być wypłacane w ratach rocznych, przy czym wysokość raty rocznej nie powinna była przekraczać kosztów wzniesienia domu jednorodzinnego, zaś okres spłaty odszkodowania 10-ciu lat. Równocześnie w rozporządzeniu wykonawczym Rady Ministrów określono oprocentowanie poszczególnych rat w wysokości 6% w stosunku rocznym.

W uzasadnieniu wniosku r.p.o. podkreślił, że przyjęte w art. 7 Konstytucji ograniczenia, jeśli chodzi o ingerencję w stosunki własnościowe obywateli, są następstwem przyjętej w tym przepisie zasady, że Rzeczpospolita chroni własność i prawa dziedziczenia oraz poręcza całkowitą ochronę własności osobistej. Zawarto tu więc jedną z zasad państwa prawnego, a mianowicie zasadę gwarantującą prawo własności obywateli, a także zasadę wymierności działań podejmowanych przez ustawodawcę, o ile chodzi o dopuszczalną ingerencję w prawo własności. Chodzi tutaj w szczególności o podejmowanie w sferze dotyczącej prawa własności tylko takich rozwiązań, które prowadziłyby do osiągnięcia zamierzonego i koniecznego celu z jak najmniejszym ograniczeniem względnie uszczupleniem gwarantowanych przez Konstytucję praw obywateli /prawidłowa relacja między celem, który zamierza się osiągnąć a środkami użytymi dla realizacji tego celu/. Rzecznik podkreślił następnie, że z proble-

matyką dotyczącą wywłaszczenia wiąże się ponadto jeszcze jedna zasada składająca się na pojęcie państwa prawnego, a mianowicie zasadę proporcjonalności w zakresie odszkodowania za odjęte lub ograniczone na skutek wywłaszczenia prawo własności. Rozwiązanie przyjęte w art. 58 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości jest ze wskazanymi wyżej zasadami, zdaniem Rzecznika, sprzeczne, godzi w te zasady, a tym samym powołany przepis należy uznać za niezgodny z art. 7 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wniosek ten w całej rozciągłości uwzględnił /K2/90/.

Należy dodać, że w ostatnio uchwalonej w dniu 27 lipca 1990 r. ustawie o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości przepis art. 58 ustawy uległ nowelizacji. Stosownie do tego przepisu, w jego nowym brzmieniu, wywłaszczanie nieruchomości następuje za odszkodowaniem, które wypłaca się jednorazowo. Odszkodowanie ustalone w decyzji podlega rewaloryzacji na dzień wypłaty.

Niezgodności z art. 7 Konstytucji r.p.o. dopatrzył się w dwóch innych unormowaniach ustaw o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, a mianowicie: w art. 1 pkt 1 noweli z 13 lipca 1988 r. do powołanej ustawy - wedle którego prawo zachowania przez właściciela lub użytkownika wieczystego jednej działki z nieruchomości przeznaczonej dla realizacji skoncentrowanego budownictwa jednorodzinnego /art. 17 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości/ zostało zniesione i zastąpione jedynie prawem pierwszeństwa do nabycia od Skarbu Państwa działki /dotyczy to również współwłaścicieli oraz współużytkowników wieczystych/.

W art. 34 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, wedle którego przepisy art. 29 i 33 ustawy stosuje się odpowiednio do właścicieli i użytkowników wieczystych działek, o których mowa w art. 17. Oznacza to nałożenie na te osoby obowiązku zabudowy działki w terminie 5 lat. W razie zaś niewykonania tego obowiązku organ administracji mógłby żądać, aby właściciel przeniósł własność działki na rzecz Państwa za odpowiednim wynagrodzeniem, nie wyższym jednak niż wyniosłoby odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia tej nieruchomości.

W związku z tym Rzecznik skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego /RPO/42572/89/IV/ o orzeczenie niezgodności wskazanych wyżej przepisów z art. 7 Konstytucji. W uzasadnieniu podkreślono, że przyjęte w ustawie rozwiązania naruszają jedną z zasad państwa prawnego, a mianowicie zasadę wymierności działań podejmowanych przez ustawodawcę, o ile chodzi o dopuszczalną ingerencję w prawo własności. Stosownie do art. 7 Konstytucji chroni się własność i prawo dziedziczenia oraz poręcza całkowitą ochronę własności osobistej, gdy więc zachodzi niekiedy uzasadniona potrzeba ograniczenia tego prawa dla realizacji określonego celu publicznego, to ograniczenie to polegające na przesunięciu prawa własności z jednego podmiotu /w omawianym wypadku - obywatela/ na rzecz drugiego podmiotu - Skarbu Państwa, powinno nastąpić jedynie i wyłącznie w zakresie niezbędnym. Wspomniana wyżej zasada wymierności działań podejmowanych przez ustawodawcę, o ile chodzi o dopuszczalną ingerencję w prawo własności, limituje zakres podejmowanych w tej mierze takich rozwiązań, które prowadziłyby do osiągnięcia zamierzonego i koniecznego celu z jak najmniejszym ograniczeniem względnie uszczupleniem gwarantowanych przez Konstytucję praw obywateli.

Z zasadą tą stoi w sprzeczności pozbawienie właściciela /współwłaścicieli/ prawa własności do jednej z działek objętych granicami gruntów przeznaczonych w miejscowym planie szczegółowym zagospodarowania przestrzennego na skoncentrowane budownictwo jednorodzinne. Skoro w ostatecznym wniosku dochodzi do przekształcenia przejętych gruntów na działki, które stanowią własność osobistą poszczególnych nabywców, budzić może istotne zastrzeżenia w świetle art. 7 Konstytucji rozwiązanie, które pozbawia dotychczasowego właściciela prawa własności jednej takiej działki jako własności osobistej, która to własność stosownie do art. 7 Konstytucji podlega całkowitej ochronie.

Za sprzeczne z art. 7 Konstytucji uznać należy także rozwiązanie przyjęte w art. 34 ustawy ograniczające prawo dotychczasowego właściciela gruntu do korzystania z niego i do rozporządzenia nim i to w sytuacji, gdy część jego nieruchomości została już przejęta przez Państwo dla realizacji skoncentrowanego budownictwa jednorodzinne, pozostała zaś przy właścicielu działka stanowi jego własność osobistą.

Wniosek Rzecznika wraz z argumentacją w tym wniosku przytoczoną poparł Prokurator Generalny. Ponieważ jednak po wpłynięciu wniosku do TK, doszło /27 lipca 1990 r./ do nowelizacji ustawy we wskazanym zakresie, postępowanie w sprawie umorzono.

a₃. Ograniczenie, a nawet praktycznie wyłączenie prawa właściciela do korzystania i rozporządzenia nieruchomością wynikać może niekiedy nie z powodu budzących wątpliwości unormowań prawnych, lecz na skutek określonej sytuacji faktycznej, w jakiej daną nieruchomość się znajduje. Dotyczy to w szczególności gruntów, które w planach zagospodarowania przestrzennego zostały przeznaczone na inne cele niż budowlane. Szczególnie chodzi tutaj o grunty położone na terenach podmiejskich, podzielonych w latach ubiegłych, przeważnie jeszcze w okresie międzywojennym, na działki, które wówczas były przeznaczone na cele budowlane, a obecnie leżą na terenach nie posiadających prawa zabudowy. W wielu przypadkach ze względu na zalesienie tych gruntów i ochronę środowiska nie ma obecnie możliwości zmiany obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego w kierunku przeznaczenia tych gruntów na cele budowlane. Sytuacja ta spowodowała napływ wielu listów do rzecznika od mieszkańców wielu województw, a szczególnie z województwa warszawskiego. W związku z tym rzecznik, dostrzegając konieczność kompleksowego rozwiązania problemu, przedstawił Prezesowi Rady Ministrów podstawowe kwestie prawne gruntów zalesionych. Stosownie do art. 11 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych /Dz.U. Nr 11, poz. 79 z późn. zm./ grunty leśne znajdujące się w granicach administracyjnych miast jak również w uzdrowiskach i na obszarach ochrony uzdrowiskowej, o których mowa w przepisach o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym, zalicza się do lasów ochronnych. Na tych terenach nie mogą być wnoszone budynki i budowle z wyjątkiem służących gospodarce leśnej, obronności kraju i bezpieczeństwu wewnętrznemu, oznaczeniu nawigacyjnemu, ochronie zdrowia oraz wypoczynkowi i obsłudze turystów /art. 11 ust. 3 ustawy/. Powyższe zasady muszą być w pełnym zakresie uwzględnione przy opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, tak ogólnych jak i szczegółowych. Skoro jednakże przeznaczenie danych terenów zalesionych jako terenów mających służyć ochronie

środowiska jest podyktowane względami na dobro całej społeczności lokalnej, nie może to odbyć się kosztem praktycznie całkowitego pozbawienia właścicieli działek, które zostały zalesione i wyłączono spod zabudowy, uprawnień wynikających z prawa własności. Właściciele takich działek, poza tym że nie mogą ich zabudować, mają trudności w ich zbyciu i bieżącym utrzymaniu. Pozostają im zatem głównie obowiązki związane z samym faktem posiadania działki czyli opłacenie podatków i świadczeń a więc praktycznie gołe prawo własności /nudum ius/. Przedstawiając kwestie prawne dotyczące gruntów zalesionych Prezesowi Rady Ministrów, rzecznik poinformował równocześnie o tym zainteresowanych resortowych ministrów, a mianowicie ministrów: gospodarki przestrzennej i budownictwa, ochrony środowiska, leśnictwa i zasobów naturalnych, rolnictwa i gospodarki żywnościowej.

Wprowadzile obowiązujące przepisy ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości stwarzają możliwość nabywania przez organy samorządu tego rodzaju gruntów w drodze umowy bądź też przejęcia tych gruntów na własność państwa w trybie postępowania wywłaszczeniowego, jednak sposób przejęcia tych gruntów uzależniony jest wyłącznie od woli władz danej gminy - o ile chodzi o kupno działek, względnie od podjęcia decyzji przez organy administracji rządowej - o ile chodzi o wywłaszczenie. Stąd też wydaje się rzeczą celową, co rzecznik w swoich wystąpieniach postulował, aby wprowadzić ustawowy obowiązek wykupu tych działek na wniosek właścicieli w trybie postępowania wywłaszczeniowego. W świetle ostatniej nowelizacji/powołanej wyżej/zachodziłaby możliwość uzyskania przez właściciela nie tylko odszkodowania w pieniądzu, lecz także w drodze przyznania mu działki zamiennej /RPO/ 17085/88/IV/.

W obszernym wystąpieniu do Ministra Budownictwa /RPO/60076/90/IV/ przedstawiono analizę /z kilkudziesięcioma przykładami/ "zamrożeń" własności w wielu wypadkach przez 50, 45, 40, 30 lat, pozbawienia w tym czasie właściciela możliwości rozbudowy warsztatu pracy, mieszkania lub ich remontów. Tego rodzaju sytuacja, gdzie całe ryzyko zarówno opieszałości organizacyjnej, jak i braku środków finansowych na wykup ze strony państwa, jest przerzucone na obywatela, jest

niewłaściwa i nie odpowiada standardom europejskim. Wymaga to skorelowanych, kompleksowych działań o charakterze systemowym, tak w zakresie zmian prawa, jak i ukształtowanej praktyki.

a₄. Brak synchronizacji przepisów, powodujący w konsekwencji niekorzystną dla obywatela sytuację, o ile chodzi o jego prawa wynikające z własności, stanowił również podstawę do podjęcia przez rzecznika działań interwencyjnych. Przykładem może być sprawa RPO/39421/88/IV, w której rzecznik w piśmie skierowanym do Ministra Sprawiedliwości wskazał na rozbieżność, jaka na skutek nowelizacji art. 16 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, dokonanej w dniu 13 lipca 1988 r./Dz.U. Nr 24, poz. 170/ powstała między tym przepisem a § 1 ust. 2 rozp. Rady Ministrów z dnia 28 XI 1964 r. w brzmieniu nadanym przez rozp. Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 1988 r. - Dz.U. Nr 29, poz. 202, w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych - o ile chodzi o kwestię, kiedy nieruchomość traci charakter nieruchomości rolnej. Wskutek zmian w kodeksie cywilnym i nowelizacji innych przepisów - sprawa została rozstrzygnięta w kierunku korzystnym dla obywateli.

a₅. Niewłaściwe rozumienie niektórych przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, prowadzące do naruszenia zasady równości obywateli wobec prawa, spowodowało wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do organów centralnych z wnioskiem o spowodowanie zmiany ukształtowanej błędnej praktyki.

Praktyka taka powstała m.in. w związku z nowelizacją w lipcu 1988 r. powołanej wyżej ustawy. W szczególności zgodnie z art. 44 § 3 ustawy ceny gruntów ustalone po raz pierwszy na podstawie przepisów ustawy, w wypadku konieczności ich podwyższenia dla osób fizycznych i spółdzielni mieszkaniowych nie mogły przekraczać trzykrotnej wysokości cen dotychczasowych.

Przepis ten został uchylony przez ustawę z dnia 18 lipca 1988r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniem nieruchomości /Dz.U. Nr 24, poz. 170/, która weszła w życie w dniu 20 lipca 1988 r. Za okres więc od dnia 1 stycznia 1985 r. do dnia 19 lip-

ca 1988 r. należało wymierzać osobom fizycznym i spółdzielniom mieszkaniowym za korzystanie z gruntów opłatę dotychczasową, nie przekraczającą trzykrotnej wysokości wpłaty pobieranej pod rządami poprzednich przepisów. Tymczasem terenowe organy administracji państwowej wymierzały opłaty za powyższy okres według wyższych stawek wprowadzonych w wyniku nowelizacji ustawy, naruszając powszechnie obowiązującą zasadę, że prawo nie działa wstecz /lex retro non agit/. Minister Budownictwa podzielił pogląd Rzecznika i wydał wytyczne powodujące zmianę wydanych decyzji w kierunku odpowiedniego zmniejszenia opłat za okres 1986-1988 r. /Analogiczne stanowisko zajął również Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 18 IV 1990 r. - III AZP 4/9/.

a₆. Również błędna wykładnia art. 27 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości /przed ostatnią nowelizacją tego przepisu/ stała się powodem wystąpienia Rzecznika do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z prośbą o spowodowanie zmiany reprezentowanego przez organy administracji stanowiska /RPO/ 9132/88/IV/. Stosownie do art. 27 ust. 1 ustawy osobie fizycznej, która przeniosła na rzecz Państwa własność nieruchomości albo utraciła tę własność na skutek wywłaszczenia, przysługuje pierwszeństwo nabycia od Państwa przeznaczonej do oddania w użytkowanie wieczyste działki pod budowę domów wymienionych w art. 23 ust. 1 /m.in. domów mieszkalnych/.

W wystąpieniu swoim Rzecznik zwrócił uwagę, że argumenty zaczerpnięte z wykładni logicznej i celowościowej przemawiają za przyjęciem stanowiska, iż pod powołany wyżej przepis art. 27 ust. 1 ustawy podlegają nie tylko sytuacje gdy doszło do wywłaszczenia nieruchomości w trybie przepisów o wywłaszczeniu, lecz także sytuacje, kiedy przejęcie nieruchomości nastąpiło ex lege np. na podstawie przepisów ustawy z 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi.

Odmienna wykładnia, zdaniem Rzecznika, prowadziłaby do nierówności w traktowaniu osób, w zależności od tego, czy nieruchomość stanowiąca ich własność przeznaczona na cele budownictwa była położona na wsi, czy w mieście.

Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa podzielił w pełni pogląd r.p.o. i poinformował, że takie właśnie stanowisko kierownictwo resortu zajmuje wobec terenowych organów administracji państwowej.

W świetle ostatniej nowelizacji ustawy przez ustawę z dnia 27 lipca 1990 r. podniesione przez rzecznika zagadnienie znalazło obecnie wyraźne rozwiązanie w przepisie art. 28 ust. 4.

a₇. Oprócz wyżej przedstawionych zagadnień o charakterze generalnym, jakie wyłoniły się na tle tak przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości jak również ich stosowania, r.p.o. działał w tym zakresie także w poszczególnych sprawach jednostkowych, w wypadku naruszenia przez organy administracji przepisów prawa.

- Przykładowo w sprawie RPO/1445/88/IV przedmiotem interwencji rzecznika u władz miejskich było nieuwzględnienie praw dzieci wnioskodawcy do otrzymania na własność działek powstałych z podziału nieruchomości, która przeszła na rzecz Skarbu Państwa na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach.

- W sprawach RPO/8943/88/IV, RPO/52558/89/IV oraz RPO/52734/89/IV rzecznik wystąpił do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z prośbą o uchylenie na podstawie art. 156 k.p.c. wydanych w tych sprawach decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości, wskazując, że jak wynika z nadesłanych materiałów nie zachodziły przesłanki przewidziane w dekreście z dnia 7 kwietnia 1948 r. o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939-1945 r. / Dz. U. Nr 20, poz. 138, zm. Dz.U. z 1949 r. Nr 65, poz. 527/.

Uchybienia w zakresie postępowania wywłaszczeniowego polegające na braku podejmowania przez organy administracji stosownych działań zmierzających do zawarcia przez strony w warunkach pełnej dobrowolności umowy, przy zachowaniu ceny kształtującej się w danym czasie i miejsce w wolnym obrocie, ponadto zaniżenie ceny, przekazywanie błędnych informacji, że w wypadku zmiany ceny rynkowej odszkodowanie zostanie odpowiednio zmodyfikowane, dały Rzecznikowi - z uwagi na dość szeroki zasięg tego rodzaju praktyki - podstawę do wystąpienia do prokuratora o zbadanie sprawy /RPO/50793/89/IV/.

Podejmując działania jedynie wówczas, gdy doszło do naruszenia przez organy administracji określonych przepisów prawa, co w konsekwencji doprowadziło również do naruszenia praw obywatela, Rzecznik w sprawach dotyczących gospodarki gruntami przeciwstawił się wszelkiego rodzaju sugestiom idącym w kierunku skłonienia go do wpłynięcia na organy administracji do działania w określonym kierunku. Jako przykład może posłużyć sprawa RPO/55564/89/IV, w której organy administracji terenowej odmówiły wnioskodawcy zawarcia z nim umowy sprzedaży domu, w którym zamieszkuje, motywując odmowę tym, że nieruchomość ta nie została zamieszczona w wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Odmawiając wnioskodawcy podjęcia działania w tej sprawie Rzecznik wyjaśnił, że jedynie organy administracji terenowej są właściwe do podejmowania decyzji, czy i jakie budynki względnie lokale mieszkalne będą przedmiotem sprzedaży. Rzecznik Praw Obywatelskich nie wyręcza i wyręczać nie może organów administracji w zakresie prowadzonej przez nich na danym terenie praktyki administracyjnej. Podobne stanowisko zostało wyrażone w sprawie RPO/62834/90/IV.

a₈. Nasuwa się też uwaga generalna dotycząca samych rozwiązań ustawowych, dotyczących gospodarki gruntami i wywłaszczania nieruchomości. Wnioski osób zainteresowanych kierowane do Rzecznika dotyczą stanów faktycznych z różnego czasu. Niemniej jednak poruszone w nich zagadnienia są w zasadzie te same, z tą tylko różnicą, że w zależności od danego czasu podlegały pod przepisy wprowadzające często diametralnie różne rozwiązania. Dotyczy to takich kwestii jak dostarczenie nieruchomości zamiennej za wywłaszczoną nieruchomość rolną; za wywłaszczony warsztat rzemieślniczy, działkę z domem jednorodzinnym i mały dom mieszkalny. Kolejne rozwiązania ustawowe /1958 r., 1972 r., 1985 r., 1990 r./ wykazywały w tych zakresach ogromną chwiejność, nie dająca się racjonalnie wytłumaczyć.

Dla realizacji zadań, jakie stoją przed organami gospodarującymi gruntami konieczne jest w niektórych przypadkach wprowadzenie przepisów ograniczających prawa właściciela. Dwie jednakże zasady muszą stać u podstaw tych rozwiązań, a mianowicie: zasada, że ograniczanie prawa własności obywatela oraz każdego innego podmiotu po-

winno mieć miejsce jedynie wyjątkowo, jeżeli przemawiają za tym poważne względy o charakterze publicznym. Ostatnia nowela do ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości prezentuje ten kierunek rozwiązań; oraz zasada stabilności i trwałości przepisów regulujących tę materię. Brak pewnych trwałych rozwiązań, a co za tym idzie wielokrotna nowelizacja przepisów prowadzi w konsekwencji do nierówności obywateli wobec prawa.

W zależności bowiem od takich czy innych koncepcji i rozwiązań, jakie zostały w danym okresie przyjęte, prawa obywatela kształtowały się - jak wykazano wyżej - w sposób odmienny, a niekiedy diametralnie różny.

b/ Wątpliwości co do zgodności z art. 7 Konstytucji ustawy z 20 lipca 1990 r. o zasadzie realizacji przedpłat samochodowych /Dz.U. Nr 54, poz. 31/ stały się przyczyną złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.

Wspomniana ustawa przerzuca na obywatela skutki zwłoki producenta /ze względu na inflację/. Ustawa powoduje skutki identyczne z wywłaszczeniem, albowiem wyzuwa właścicieli-nabywców z dalszych dodatkowych kwot /jakie muszą zapłacić nabywając samochód/ albo pozbawia ich roszczenia o wydanie samochodu /gdy zrezygnują z jego odbioru, odbierając tylko tzw. bonifikatę/. W tym ostatnim wypadku powstaje pytanie, czy bonifikata odpowiadająca 50% wartości samochodu może być uznana za "słuszne odszkodowanie" w rozumieniu art. 7 Konstytucji.

Ustawa jest więc w istocie aktem nacjonalizacyjnym, a tego typu akty są sprzeczne z Konstytucją i założeniem legalnych form przebudowy ustroju; jej ostrze jest przy tym skierowane przeciw rzeszy konsumentów, a więc podmiotów neutralnych politycznie. Szczególnie drastyczna jest tu również forma ingerencji: ustawowe wkroczenie w treść stosunków umownych.

Z poglądami r.p.o. nie zgodził się Prokurator Generalny; sprawa oczekuje na rozstrzygnięcie.

c/ Także na zarzucie naruszenia art. 7 Konstytucji /d. 18/ oparte były dwie wnioski r.p.o. do Trybunału Konstytucyjnego:

- kwestionujący ubezpieczenia obowiązkowe autocasco /RPO/ 54684/89/VI/, z uwagi na wprowadzenie ograniczeń w dysponowaniu własnością ze względów fiskalnych /obcych idei leżącej u podstaw obowiązkowego ubezpieczenia/. Z uwagi na wprowadzenie zmian ustawowych w systemie ubezpieczeń /zniesienie kwestionowanego ubezpieczenia/ stanowisko Prokuratora Generalnego było zbliżne ze stanowiskiem r.p.o.,

- kwestionujący /z podobnych przyczyn/ obowiązkowe ubezpieczenie mienia ruchomego związanego z prowadzeniem gospodarstwa rolnego /RPO/38017/90/VI/. Prokurator Generalny podzielił stanowisko r.p.o. Postępowanie umorzono z tych samych przyczyn, co w poprzednim wypadku.

d/ Zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji znalazł się także we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego /RPO/59325/90/VI/, gdzie zdaniem r.p.o. naruszeniem własności /możliwość dysponowania jej przedmiotem/ było wprowadzenie rozporządzenia RM z 3 stycznia 1990r. dotyczącego podatku drogowego /Dz.U. Nr 2, poz. 12/ bez vacatio legis, co uniemożliwiło wyrejestrowanie na czas samochodu. Pogląd ten i argumentacja nie zostały podzielone przez TK.

e/ Na zarzucie naruszenia konstytucyjnej ochrony własności było oparte wystąpienie do Prezesa NBP /RPO/26846/90/VI/ krytykujące praktykę prowadzenia rachunków zagranicznych zablokowanych. Bardzo poważne potraktowanie sprawy przez NBP /w maju i październiku 1990 r./ zaowocowało derogacją przepisów wewnętrznych i uporządkowaniem statusu prawnego, oraz zniesieniem krytykowanych ograniczeń w dysponowaniu własnością.

f/ Myślą o naruszeniu zasad ochrony własności było inspirowane wystąpienie /RPO/61833/90/VI/ kwestionujące zasady przyłączania do sieci wspólnej urządzeń energetycznych zbudowanych na koszt obywateli, bez odszkodowania. Pogląd r.p.o. został podzielony przez Podsekretarza Stanu w URM.

g/ Ochrona własności a działalność sądów, prokuratury, kolegów, b. milicji.

Uszczerbek dla własności /zwłaszcza osobistej/ często /w praktyce znanej r.p.o./ wiązał się z ekscesem lub niestarannością w działaniu sądów, prokuratury, b. milicji czy kolegów do spraw wykroczeń.

Spowodowało to generalne, starannie motywowane wystąpienie r.p.o. do Ministra Sprawiedliwości /RPO/12617/90/II/ sygnalizujące wadliwości normowania przepadku własności na tle k.p.k. i k.k.w. /Krytyka, iż przy przepadku rzeczy i późniejszym uchyleniu orzeczenia Państwo nie odpowiada za pogorszenie i utratę rzeczy, na skutek czego nawet rażące błędy w orzekaniu, staranności przechowania i sposobie sprzedaży pozostają bez prawnych konsekwencji/. Niestety, wystąpienie to spotkało się z lekceważącym przyjęciem: odpowiedź nie wskazuje na poważną analizę zgłoszonych propozycji i wolę zmian. Tymczasem wystąpienie powstało jako uogólnienie dostrzeżonych ekscesów praktyki w wielu sprawach indywidualnych.

Przykładowo do bardziej charakterystycznych spraw dotyczących naruszenia przepisów o przepadku mienia /art. 87 Konstytucji/ należałoby zaliczyć sprawę RPO/59280/90/II /rewizja nadzwyczajna/, w której Sąd Rejonowy w Elblągu orzekł przepadek rzeczy nie tylko wobec osób formalnie oskarżonych o popełnienie czynu przestępnego, ale także wobec osób formalnie ani procesowo nie podejrzanych ani też oskarżonych. Ponadto przepadkiem objęto mienie, które ani nie pochodziło bezpośrednio lub pośrednio z przestępstwa, ani też nie stanowiło narzędzi służących do popełnienia przestępstwa lub do tego przeznaczonych. Podobnie w sprawie RPO/20982/90/II oraz RPO/47796/90/II i RPO/47953/90/II /w sprawach tych rzecznik albo wniósł rewizję nadzwyczajną albo wnioski do komisji orzecznictwa do spraw wykroczeń/. Przytoczone przykłady nie ilustrują rozmiaru zjawiska, jakie występowało w latach ubiegłych. Można wnioskować, że naruszenia tego typu występowały bardzo szeroko, zwłaszcza w okresach nasilonej walki politycznej.

Wśród przykładów ekscesywnych działań w tym zakresie wskazać należy praktykę orzekania przepadku narzędzia wykroczenia /art. 52a k.wykr. - por. pkt V. 4.b/. Zbyt szybkie wszczynanie postępowania wykonawczego /sprzedaż "zajętego" do sprawy przedmiotu bez pozosta-

wienia w depozycie do czasu rozstrzygnięcia sprawy w trybie nadzoru przez Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą - RPO/26678/89/VI/, rozszerzająca wykładnię art. 412 k.c. /przepadek przedmiotu świadczenia niegodziwego/, stosowanego jako prawna podstawa przepadeku rzeczy /zbiór kolekcjonerski/ zakwestionowanej przy przeszukaniu /RPO/48884/89/I/ czy sytuacja /RPO/28012/90/II - rewizja nadzwyczajna/, gdy złodziej wyrwał sprzedawcy z ręki sumę wręczoną mu przez nabywcę dolarów a sąd zasądził od niego zwrot tej sumy /nie wiadomo ile to było, bo nie zdążył jej przeliczyć/. W ten sposób, niezależnie od strony karnej, skarżący się obywatel został cywilnie podwójnie ukarany: stracił dolary i jeszcze musi za nie zapłacić.

Por. też sprawy: RPO/9475/88/II /zniszczenie rzeczy przy eksmisji/oraz rewizje nadzwyczajne: RPO/20982/90/II, RPO/28012/90/II, RPO/50630/90/II.

16. Prawo do pracy /art. 68 Konstytucji, art. 6 Paktów Praw
Ekonomicznych/

a/ W 1990 r. znacznie zwiększyła się liczba wniosków sygnalizujących utratę pracy /niemożność znalezienia pracy w wyuczonym zawodzie/ - w związku ze zmianami na rynku pracy i bezrobociem. Wnioski te domagały się działań na rzecz znalezienia /przywrócenia/ pracy w powołaniu na przepisy Konstytucji, bez wykazywania naruszeń prawa przy zwolnieniu lub dyskryminacji przy ubieganiu się o pracę. Spraw tych r.p.o. nie podejmuje. Dotyczą one bowiem bezpośrednio polityki zatrudnienia, realizowanej na różnych szczeblach. Wyjątek zrobiono /wystąpienie RPO/59468/90/IX/, gdy idzie o zatrudnienie więźniów, sygnalizując Ministrowi Pracy problem /spokój w ZK, resocjalizacja, alimentacja rodzin/ bezrobocia dotyczący w pierwszym rzędzie więźniów. /Obietnica - niewiążąca - wykorzystania środków Funduszu Pracy w celu poprawy sytuacji/.

b/ W zakresie dyskryminacji przy pracy - por. pkt dotyczący dyskryminacji kobiet oraz dyskryminacji z przyczyn światopoglądowych i politycznych /pkt IV, 2b, c, h/.

c/ R.p.o. nie uznał za ograniczenie dostępu do uprawiania zawodu obowiązku należenia do Izb Lekarskich /samorządów radców lub adwokatów/ - por. np. RPO/69506/90/I, przyjmując - podobnie jak czyni to praktyka europejska - że obowiązek należenia do samorządu jako uwarunkowanie wykonywania zawodu jest ograniczeniem legalnym i racjonalnym, stosowanym powszechnie w interesie publicznym.

Natomiast w sprawie RPO/42828/89/I można dopatrzeć się ograniczenia wykonywania pracy przez wprowadzenie obowiązku pracy w uspołecznionej służbie zdrowia jako warunku praktyki prywatnej /niedozwolone "sprzężenie" uprawnień/.

Jednakże uzyskano tu zapewnienie o rychłych zmianach, zmierzających do uchylenia tego rozwiązania, dlatego nie podejmowano dalszych kroków.

Niedopatrzone zostało natomiast niedozwolone ograniczenie w wykonywaniu zawodu w fakcie skorzystania przez Ministra Zdrowia z obowiązujących przepisów, nakazujących aby kierownikiem kliniki weterynaryjnej był lekarz weterynarii. Technicy weterynaryjni masowo podnosili zarzut ograniczenia prawa do pracy przez wprowadzenie tego wymogu. Zdaniem r.p.o. /przykładowo: RPO/67713/90/I/ brak tu zarzucanego naruszenia, ograniczenie ma uzasadnienie ustawowe.

d/ W lipcu 1990 r. w drodze ustawowej wprowadzono półroczne zawieszenie stabilizacji stosunku zatrudnienia funkcjonariuszy państwowych /w celu ułatwienia wymiany kadr/. R.p.o. wyraził pogląd /wystąpienie do Komisji Sejmowej - RPO/66393/90/III/ bardziej radykalny; uznał, że powinno się znieść stabilizację /a nie zawieszać/, aby do niej ewentualnie później wrócić. Instytucja "zawieszania ustaw" jest czymś nienormalnym i hipokryzyjnym, psującym system prawa. Zdaniem r.p.o. zdrowsze byłoby surowsze i definitywne załatwienie sprawy, mniej podkreślające doraźność rozstrzygnięcia.

e/ Poważniejsze, zróżnicowane problemy prawne powstają na tle pracy zagranicznej polskich obywateli. Dwukrotnie sygnalizowano /RPO/16217/90/VI/ istnienie negatywnej luki kompetencyjnej w zakresie gwarancji dla uprawnień pracowniczych polskich specjalistów na budowach zagranicznych /Szef URM podjął niezbędne działania koordynacyjne między czterema resortami/; niepokój budzi /RPO/66269/90/VI - sprawa rozpoczęta/ sprawa treści umów zawieranych przez polskich

specjalistów, którym Polservice narzuca uciążliwe i krzywdzące warunki; skierowano wniosek do TK /RPO/31319/89/III/, umorzony z uwagi na zmianę przepisu w duchu proponowanym przez r.p.o. w związku z krzywdzącym sposobem obliczania zarobków do celów rentowych /rozporządzenie niezgodne z upoważnieniem ustawowym/.

f/ Przedmiotem dwóch wystąpień były niespójności w systemie prawa dotyczące zwalniania pracowników likwidowanych zakładów pracy /RPO/55158/89/III i RPO/62278/90/III - niespójności usunięto/.

g/ Niespójność przepisów /brak przepisów przejściowych w ustawie o pracownikach samorządowych w odniesieniu do pracowników kuratoriów - masowy napływ wniosków/spowodowała wystąpienie do TK o spowodowanie wykładni, aby tym sposobem uzupełnić lukę /RPO/62798/90/III - wniosek wycofany wobec wypełnienia luki przez ustawodawcę.

h/ Przedmiotem wystąpienia do Ministra Zdrowia stała się sprawa /RPO/963/88/III/ kształcenia lekarzy dla potrzeb orzekania w KŁJiZ oraz oceny wypadków przy pracy, gdzie konieczna jest obok wiedzy fachowej - wiedza prawnicza. Wystąpienie spotkało się z pewnym rezonansem także uczelni medycznych.

i/ Sprawy uciążliwych warunków pracy - ułomności sposobu kwalifikowania poszczególnych prac - były sygnalizowane w wystąpieniu /RPO/52953/90/III/ dotyczącym zatrudnienia pracowników otwartego leczenia psychiatrycznego /pewien sukces; działania legislacyjne się toczą/ i całkowicie bezskutecznego, piątego w ogólności i drugiego w tej kadencji Sejmu wystąpienia /RPO/43324/89/III/ dotyczącego pracy rzemieślników i ich uprawnień rentowych związanych z uciążliwymi warunkami pracy.

j/ Skutki inflacji /pozbawienie wartości niewaloryzowanej renty uzupełniającej z tytułu wypadku przy pracy/ - były przedmiotem pytania prawnego przedstawionego z inicjatywy r.p.o. Sądowi Najwyższemu /RPO/52856/89/III/ - z sugestią wykładni zmierzającej do zapewnienia waloryzacji; wcześniejsza zmiana przepisów w duchu przychylnym dla zainteresowanych - spowodowała dezaktualizację sprawy.

k/ Sprawy płacowe o bardziej generalnym charakterze dotyczyły przede wszystkim sposobu ustalania dodatku do wynagrodzenia za staż pracy /RPO/46811/89/III/. Z dniem 2 lipca 1988 r. bowiem dokonana została zmiana ustawy z dnia 20 stycznia 1984 r. o zasadach tworzenia zakładowych systemów wynagradzania /Dz.U. Nr 28, poz. 196 z 1988 r., ze zm./. Dotychczasowe przepisy wiązały uprawnienia do dodatku jedynie z ogólnym stażem pracy danego pracownika. Wprowadzona zmiana ustanowiła możliwość stosowania preferencyjnych zasad obliczania dodatku wyłącznie za pracę w danym zakładzie pracy, co motywowane było hamującym wpływem na fluktuację kadr. Rezultatem jej stała się sytuacja, w której przyjęcie przez konkretny zakład pracy w zakładowym systemie wynagradzania /porozumieniu/ zasady przyznawania dodatku za pracę w tymże zakładzie /tzw. zakładowego stażu pracy/ uniemożliwiło zaliczenie zatrudnienia w poprzednich zakładach pracy, nawet gdyby wykonywane było w ramach tej samej branży, pionu, a przejście z poprzedniego zakładu pracy nastąpiło za porozumieniem zakładów czy też stron lub spowodowane było likwidacją zakładu pracy itp.

Na tle powyższego stanu prawnego skierowano wniosek do Trybunału Konstytucyjnego /RPO/33351/89/III/, o podjęcie uchwały w przedmiocie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni prawa czy użyte w tych przepisach określenie "zatrudnienie w danym zakładzie pracy" oznacza zatrudnienie tylko w zakładzie pracy objętym zakładowym systemem wynagradzania, czy też również zatrudnienie w poprzednich zakładach pracy, pod warunkiem, że zatrudnienie to z punktu widzenia rodzaju i charakteru wykonywanej pracy niczym nie różniło się od rodzaju i charakteru pracy w zakładzie pracy objętym zakładowym systemem wynagradzania. Trybunał Konstytucyjny /w uchwale z dnia 31 maja 1990 r. - W. 1/89, opublikowana Dz.U. Nr 39, poz. 229/ potwierdził dotychczas stosowaną praktykę opartą na wykładni powołanych przepisów, preferującą zaliczanie do dodatku stażowego okresów pracy tylko w danym zakładzie pracy.

l/ Sprawy z zakresu prawa pracy, gdzie dopuszczono się drastycznych naruszeń praw obywatelskich, były przedmiotem kilku rewizji nadzwyczajnych /RPO/54309/89/III - uwzględniona; RPO/39033/89/III - nieuwzględniona; RPO/45622/90/III - w toku/, a także kilkudziesięciu działań interwencyjnych różnego rodzaju.

1/ Niepokojącym /choć zrozumiałym dla r.p.o./ zjawiskiem jest znaczne pogorszenie reakcji pracodawców na wystąpienia /rzadkie w praktyce r.p.o./, gdzie prosi się o zastosowanie środków niekonwencjonalnych, z uwagi na motywację humanitarną. O ile w latach ubiegłych notowano sporadyczne reakcje pozytywne, o tyle teraz /tędy rynek pracy, manifestacyjne powoływanie się na potrzeby rachunku ekonomicznego/ nie zdąża się to. Co gorsza, dotyczy to także sytuacji, gdy sam zakład pracy nie zachował się rzetelnie wobec pracownika /por. RPO/26459/90/III/.

17. Prawo do zabezpieczenia społecznego /art. 70, ust. 2 Konstytucji/

a/ Systemowe wady organizacyjne przy wypłacie rent zagranicznych. Wejście w życie w 1989 r. przepisów o możliwości wypłaty rent zagranicznych w dewizach zastało Biuro Rent Zagranicznych nie przygotowane od strony organizacyjnej do wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych, nadsyłanych uprawnionym zamieszkałym w Polsce. Odmienne bowiem aniżeli pod rządami przepisów poprzednio obowiązujących, świadczenia te podlegały wypłacie częściowo w walucie obcej, a w związku ze zmianą dokonaną ustawą z dnia 28 grudnia 1989 r. /Dz.U. Nr 74, poz. 441/ - podlegały już wypłacie w pełnej wysokości w dewizach.

Nowy system obsługi świadczeń zagranicznych polegał na wypłacaniu tych świadczeń przez banki dewizowe na podstawie zleceń dewizowych wystawianych przez ZUS. Warunkiem rozpoczęcia wysyłki zleceń dewizowych dla rencistów było uruchomienie przez właściwe banki dewizowe kont walutowych dla Biura Rent Zagranicznych. Stosowne porozumienie podpisane jednak zostało z bankami ze znacznym opóźnieniem, ponieważ nie przewidziano dla celów organizacyjnych wynikających z przepisów ustawy dewizowej okresu przejściowego, niezbędnego do przygotowania bazy informacyjnej w komputerze dla około 27 tysięcy osób /RPO/57355/90/. Aby zaradzić zwłoce w otrzymywaniu świadczeń Oddziały ZUS zobowiązane zostały do wypłacenia zaliczek w złotych, które osoba uprawniona do świadczenia zagranicznego po otrzymaniu

pierwszych zleceń dewizowych, winna była zwrócić do właściwego Oddziału ZUS.

Na tle powyższych nieprawidłowości wpływało do Rzecznika bardzo wiele listów od osób zainteresowanych skarżących się, iż każda zwłoka w systemie miesięcznego przekazywania świadczeń emerytalno-rentowych z wymienionych przyczyn jest nieusprawiedliwiona i pozbawia ich środków do życia /RPO/54530/90/III/. W wielu sprawach indywidualnych podejmowano działania interwencyjne. Generalne wystąpienie /RPO/51147/90/XII/ dotyczące wad systemowych w organizacji "dystrybucji" rent - nie zostało przez ZUS przyjęte ze zrozumieniem. Powstałe bowiem pytanie generalne o aktualną rolę tej jednostki organizacyjnej, skoro renty mogłyby być przesyłane z zagranicy bezpośrednio do banku odbiorcy i o odpowiedzialność /odsetki/ za opóźnienia; w chwili obecnej świadczone w symbolicznej wysokości. Zaznaczyć należy, że jest ogólną regułą prawa, iż odsetki uiszcza się za samo opóźnienie świadczenia, niezależnie od tego, czy za nieterminowość ponosi się winę, czy nie.

b/ Problemy budziła realizacja emerytur i rent z krajów, z którymi Polska rozliczała się w trybie "płatności niehandlowych". Zgodnie z porozumieniami międzynarodowymi obowiązującymi w ramach RWPG wspomniane należności przekazywane były do Polski w złotych. Wypłata rent zagranicznych w walutach narodowych tych państw oznaczała faktyczną sprzedaż walut obcych przez NBP na rzecz uprawnionych.

Wobec ograniczonej ilości walut niektórych państw RWPG, jakimi dysponował NBP, banki wypłacały świadczenia w walucie polskiej często wbrew życzeniom uprawnionych, wywołując ich rozgoryczenie.

Przychylając się do sugestii zawartych w wystąpieniu rzecznika /RPO/32227/90/III/ Prezes NBP podjął decyzję, iż posiadane środki płatnicze należy przede wszystkim przeznaczyć na wypłatę rent kosztem innych celów, tak aby w pełni zrealizować dyspozycje rencistów.

c/ Opłaty za realizację zleceń związanych z przesyłkami. Skargi, dotyczące pobierania przez ZUS prowizji w wysokości 1,5% - za realizowane zlecenia dewizowe z tytułu rent i emerytur wpływających dla obywateli polskich z zagranicy /RPO/58892/VI/. Czynności wypłaty tych

świadczeń banki podjęły się na mocy porozumienia z ZUS. W czasie prowadzenia sprawy przez rzecznika ukazało się rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 30 marca 1990 r. /Dz.U. Nr 24, poz. 142/ w sprawie trybu wypłaty świadczeń powierzonych ZUS na mocy umów międzynarodowych, zgodnie z którym prowizja za realizowanie tych zleceń przez banki obciąża ZUS.

d/ Postulaty osób uprawnionych do świadczeń wypłacanych na podstawie polsko-francuskiej Konwencji Generalnej z dnia 9 czerwca 1948 r. o zabezpieczeniu społecznym, skłoniły rzecznika do wystąpienia /RPO/54530/90/III/ do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej o nowelizację tej Konwencji bowiem niektóre jej przepisy okazały się przestarzałe i co za tym idzie niekorzystne w porównaniu nawet do innych unormowań tego typu. Jako przykład może posłużyć korzystniejszy art. 19 polsko-belgijskiej Konwencji Generalnej o zabezpieczeniu społecznym z dnia 26 listopada 1965 r., zezwalający na rezygnację osoby uprawnionej z łącznego ustalenia świadczeń za okresy przepracowane w Polsce i za granicą, a wybranie oddzielnego świadczenia przyznanego wg ustawodawstwa jednego z krajów dotychczasowego zatrudnienia.

Wystąpienie rzecznika spotkało się z aprobatą Ministra Pracy i Polityki Socjalnej zarówno co do potrzeby nowelizacji polsko-francuskiej Konwencji Generalnej o zabezpieczeniu społecznym, jak też ustalono wykładnię art. 13 § 3 tej Konwencji zgodnie z postulatami osób zainteresowanych w ten sposób, że gdy okres zatrudnienia w Polsce bez uwzględnienia okresów francuskiego ubezpieczenia społecznego okaże się wystarczający dla przyznania emerytury - polska emerytura winna być wymierzona wyłącznie w oparciu o polskie okresy pracy, analogicznie jak postępują francuskie instytucje ubezpieczeniowe.

e/ Bez efektu okazały się starania /brak możliwości działania także Ministra Pracy/ o poprawę losu beneficjentów polskich rent zagranicą /deprecjacja inflacyjna - RPO/47592/90/III/.

f/ Nieuwzględnienie stażu pracy w ZSRR, a także pobytu w obozach pracy w tym kraju stała się przyczyną jednego ogólnego wystąpienia /RPO/55158/90/III - obietnica częściowo zrealizowana zmiany przepisów/ oraz dwóch /udanych/ rewizji nadzwyczajnych w interesie polskich obywateli /RPO/39152/90/III, RPO/52255/89/III/. Przyjęto korzystną wykładnię w sprawach indywidualnych tego typu /RPO/59189/90/III, RPO/51158/90/III, RPO/55146/90/III.

g/ W sprawie tzw. rent prominenckich r.p.o. odmówił działania na rzecz osób ich pozbawionych w drodze ustawowej. Obszernie przedstawił swój punkt widzenia i poprosił Prezesa Rady Ministrów o działanie niekonwencjonalne w przypadkach dyktowanych względami humanitarnymi /RPO/R/39/90 - nie otrzymał odpowiedzi w ogóle ,co należy uznać za lekceważenie problemu i r.p.o./.

h/ Spośród kilkuset działań o charakterze indywidualno-intervencyjnym w sprawach zabezpieczenia społecznego wypada wskazać dwie rewizji nadzwyczajnych, a także exempli modo - sprawę RPO/26390/89/III/, gdzie były funkcjonariusz Służby Więziennej, posadzony o kradzież telewizora z Ośrodka Przystosowania Społecznego w wyniku pomówienia i tendencyjnie prowadzonego postępowania dyscyplinarnego, wydany został ze służby za "działania z chęci zysku". Pomimo bowiem uniewinniającego wyroku karnego w sprawie o kradzież i odwołań - postępowanie dyscyplinarne, które w takiej sytuacji winno być wznowione z urzędu, wznowione nie zostało. Wystąpienie r.p.o. sugerowało spowodowanie wznowienia postępowania dyscyplinarnego, zmianę sposobu rozwiązania z zainteresowanym stosunku służbowego oraz rozważenie możliwości przyznania mu stosownego odszkodowania.

Minister Sprawiedliwości podzielił stanowisko Rzecznika. Podejmując działania umorzył postępowanie dyscyplinarne, wydał polecenie sprostowania świadectwa pracy i opinii o pracy, wypłacenia pełnej wysokości należności związanych z zaopatrzeniem emerytalnym oraz ponownego ustalenia i wypłacenia innych należnych świadczeń.

18. Ochrona zdrowia /art. 70 Konstytucji/

a/ Zarzut naruszania art. 70 Konstytucji podniesiono we wniosku do TK /RPO/60038/90/VI- czeka on na rozpoznanie/w związku ze stworzeniem bariery faktycznej /arbitralne opłaty lokalne/ przy pobycie w miejscowościach uzdrowiskowych.

b/ W sprawie RPO/16591/90/V - wielokrotna, niezakończona wymiana korespondencji z Ministrem Budownictwa; istotą sporu było lekowanie przez administrację niebezpieczeństwa stosowania w budownictwie wyrobów azbestowych przy notoryjnie niedbałej technologii, i powstawaniu niewątpliwie szkodliwych pyłów azbestu. Osiągnięto obietnicę "zajęcia się" sprawą, bez sprecyzowania konkretów.

c/ W sprawie /RPO/40834/90/VI/, gdzie problemem były metody suszenia zbóż, szkodliwe dla zdrowia; osiągnięto zapowiedź ostatecznej rezygnacji z zakwestionowanej metody do końca 1990 r.

d/ W sprawie RPO/17500/90/III podejmowano wielostronne działania na rzecz przeciwdziałania warunkom pracy w Hucie Aluminium "Konin", narażającym na powstanie choroby zawodowej - fluorozy. Sprawę zapoczątkowano w grudniu 1988 r., kiedy to na podstawie materiałów uzyskanych w trakcie postępowania wyjaśniającego /opinie medyczne/, ustalono, iż "fluoroza rozwija się powoli i podstępnie, ograniczając początkowo tylko funkcje tkanek miękkich... Powstające dolegliwości są tak bardzo niecharakterystyczne, że mogą w licznych wypadkach prowadzić do pierwotnie fałszywych rozpoznań". Dane medyczne powoływały się na materiał badawczy zebrany w Hucie w Skawinie przy podkreśleniu, że nikt w Hucie Aluminium w Koninie tego typu badań nie prowadził. R.p.o. podniósł brak dostatecznej informacji dla lekarzy /w tym lekarzy orzekających w komisjach lekarskich i biegłych/. Jednocześnie wystąpił do Prezesa ZUS i Głównego Inspektora Pracy. Minister Zdrowia /grudzień 1989 r./ przyznał, że nie dysponuje ostatecznymi wynikami badań przekazania dopuszczalnych stężeń substancji trujących przy pracy w Hucie Konin. Główny Inspektor Pracy /luty 1989 r./ poinformował, że wobec nierealności /przyczyną

finansowe/ zakończenia modernizacji Huty do końca 1991 r. i braku zgody pracowników na wyłączenie z eksploatacji jednego z najbardziej szkodliwych wydziałów, wprowadzono obowiązek pracy w maskach, co jednak tylko ograniczyło zagrożenia, lecz ich nie wyeliminowało. W kwietniu 1990 r. ustalono, że będzie wydana ekspertyza przez placówki naukowe, zawierająca kompleksową ocenę sytuacji /ochrona zdrowia pracowników i mieszkańców regionu/. W następstwie tych działań poinformowano r.p.o. /październik 1990 r./, że uznano możliwość eksploatacji Huty do końca 1991 roku i następnie jej modernizację do 1994 r. o ile /m.in./ zostanie zmieniona organizacja pracy /szybkie usuwanie awarii/, zapewni się noszenie masek ochronnych; zakupi się hełmy izolujące i wprowadzi monitoring stanu zdrowia załogi, będzie się czasowo odsuwało od pracy przy podwyższonym poziomie fluorków w organizmie, zapewni stałą współpracę z Instytutem Medycyny Pracy. Bez przedstawiania planu radykalnej modernizacji i faktycznego jego wdrażania, działalność Huty powinna się zakończyć z końcem 1991 r.

Sprawa obrazuje długotrwałość i wielokierunkowość działań rzecznika /niemożliwość zamknięcia sprawy po otrzymaniu pierwszej odpowiedzi/.

19. Prawo do mieszkania /art. 79 pkt 5 Konstytucji, art. 11 Paktu Praw Ekonomicznych/

a/ W 1990 r. gwałtownie zwiększyła się liczba spraw dotyczących generalnie spraw mieszkaniowych, różnych aspektów polityki mieszkaniowej, zwłaszcza kredytów i ich kosztów, zajmowania mieszkań zakładowych /i kosztów ich wynajmowania/, a także obaw przed skutkami komercjalizacji rynku mieszkaniowego. Pokażna liczba spraw dotyczyła czynszów za lokale użytkowe i ekonomicznych skutków ich podwyżki.

Te wszystkie sprawy, jako wiążące się z polityką /mieszkaniową i kredytową/, której r.p.o. nie kształtuje i kształtować nie może - nie były podejmowane.

b/ Rzecznik opracował natomiast - biorąc za podstawę wpływające doń sprawy indywidualne 6 wystąpień o charakterze generalnym /niektóre dodatkowo powtarzane/ sygnalizujących błędy systemowe w regulacji prawa i praktyce. Oto one: /RPO/58920/89/V /do wielu adresatów/, sygnalizujące problem "skłóceń społecznych" obywateli w sytuacji, gdy od 1 stycznia drastycznie podniesiono koszty kredytów /i ceny mieszkań/ bez jednoczesnego stworzenia systemu kredytowania. Ta niespójność systemowa powoduje nieodwracalne skutki życiowe /konieczność rezygnacji z mieszkania po wielu latach wyczekiwania/. Reakcja nastąpiła po 4 miesiącach /posiedzenie Rady Ministrów z maja 1990 r. przewidujące konkretne działania/i po 10 miesiącach - decyzje w sprawie zmiany sposobu naliczania premii gwarancyjnych w książeczkach mieszkaniowych, co sygnalizowano w wystąpieniu RPO/4442/90/VI. R.p.o. podobnie jak w poprzednim wystąpieniu ocenił tu krytycznie połowiczność rozwiązania ustawodawczego: zniesiono "czapę Spółdzielni" bez regulacji sytuacji prawnej osób znajdujących się w tzw. zamrażarce /tj. kandydatów/.

/RPO/47821/90/V/ - trzecie wystąpienie dotyczące niezrealizowania przyrzeczonych uchwałą RM nr 218 uprawnień absolwentów szkół wyższych do otrzymania mieszkania - otrzymana odpowiedź Ministra z lutego 1990 r. czysto rekomendacyjnie poparła sprawę, natomiast z września 1990 r. uznała, iż ponieważ uchwała RM z 1974 r. była aktem prawa powielaczowego - dlatego nie może rodzić żadnych uprawnień obywateli. Tej samej argumentacji /r.p.o. jej nie podziela/ użyto w odpowiedzi na wystąpienie /RPO/35814/90/V/ dotyczące niezrealizowanych uprawnień z tzw. umów patronackich, podając dodatkowo po wymianie korespondencji, iż chodzi tu o "przywileje" porównywalne z "rentami promiennymi". R.p.o. jest bardzo krytycznie nastawiony do tego stanowiska resortu.

c/ Wystąpienie /RPO/54317/89/V/ sygnalizujące wielu adresatom typowe wady praktyki w sprawach mieszkaniowych więźniów /złe operowanie pojęciem uznania administracyjnego, błędy w postępowaniu administracji, powodujące pozbawienie osób odbywających karę prawa do mieszkania/. Błędy praktyki sygnalizowane w wystąpieniu trwają. Wymaga to systematycznej pracy wychowawczo-profilaktycznej wobec administracji samorządowej. Istotą stanowiska nie była próba pozyskania dla tej grupy ludzi praw szczególnych, lecz m.in. potrzeba

równego traktowania tych osób w postępowaniach dotyczących ich spraw mieszkaniowych. Sekretarz Stanu w URM jako jeden z adresatów stanowiska zauważył m.in., że przedstawione nieprawidłowości, oceniane z punktu widzenia funkcjonowania administracji, wychodzą poza zakres problematyki mieszkaniowej. Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa natomiast wystosował do organów wojewódzkich pismo instruktażowe mające na celu wyeliminowanie źródeł negatywnych zjawisk przedstawionych w wystąpieniu rzecznika. Z kolei Minister Sprawiedliwości zapowiedział kontrolę tych spraw "na bieżąco" - we własnym zakresie działania.

Tą samą myślą /konieczność szczególnie starannego postępowania wobec osób pozbawionych wolności; życiowa dotkliwość pozbawienia szansy na mieszkanie osoby, wobec której orzeczono rażąco dotkliwą karę konfiskaty książeczki mieszkaniowej/ była inspirowana /udana/ rewizja nadzwyczajna /RPO/59500/90/II/.

d/ Kwestia wykupu mieszkań była przedmiotem /RPO/59656/90/V/ wystąpienia do Ministra Budownictwa. Następnie wywołano pytanie prawne wobec SN /rozstrzygnięcie III CZP 33/90/ w związku z powtarzającymi się nieprawidłowościami przy wykupie mieszkań od Państwa. Uchybienie ustawowemu terminowi załatwienia sprawy powodowało przerzucanie przez administrację ryzyka wyższości cen wykupu /w czasie zwłoki/ na nabywcę. SN ustalił, iż w takim wypadku ryzyko to może ulec minimalizacji z uwagi na prawo obywatela do odszkodowania.

e/ Dwa wystąpienia /RPO/59531/90/V/ dotyczą sprawy typowych błędów praktyki stosunku wynajmujących do najemców mieszkań zakładowych. Nie honoruje się tu elementarnych zasad postępowania administracyjnego, "manewruje" przepisami /nie dostrzegł tego niestety, SN oddalając rewizję nadzwyczajną w sprawie RPO/59466/90/III - r.p.o. zamierza problem przedstawić do zgeneralizowanego rozstrzygnięcia/, stwarza sytuacje szyszan itd. Sytuację musi w przyszłości zaoszczędzić planowana prywatyzacja zakładów - dysponentów. R.p.o. zasygnalizował sprawę Ministrowi Przekształceń Własnościowych.

f/ Problemem przy sprawach mieszkań zakładowych /podobnie jak przy wystąpieniach dotyczących spraw mieszkaniowych więźniów/ - jest rozproszenie adresatów i trudności w wyegzekwowaniu poprawy praktyki, a także niemożliwość "dopracowania się poprawy" od jednego razu, co wymusza powtarzalność działań.

g/ W grupie skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich a dotyczących kosztów uzyskiwania mieszkań, a także cen za świadczenia związane z zamieszkiwaniem wyróżniły się m.in. problemy:

- utraty realnej wartości wkładów gromadzonych przez lata na książeczkach mieszkaniowych w stosunku do wymaganego aktualnie - pierwszego wkładu /RPO/4442/89/VI/,
- nieobjęcia premią gwarancyjną wpłaconych na konto spółdzielni pożyczek pobranych z zakładowego funduszu mieszkaniowego,
- sytuacji osób oczekujących w charakterze kandydatów na przyjęcie w poczet członków spółdzielni mieszkaniowych, tzw. "zamrażarka" /RPO/4442/89/VI/ - wystąpienie do Premiera; brak odpowiedzi bezpośredniej/,
- zakazu PKO wypłaty z książeczek mieszkaniowych nadwyżki ponad kwotę wymaganą na wkład mieszkaniowy /RPO/25601/89/VI/,
- problemu wypłaty premii gwarancyjnej przy likwidacji książki mieszkaniowej w sytuacji, gdy właściciel książki zaspokaja swoje potrzeby mieszkaniowe poza budownictwem spółdzielczym /budowa domu, wykup mieszkania kwaterunkowego itp. - RPO/51806/89/VI/,
- znacznego podwyższenia od 1.01.1990 r. oprocentowania kredytów na budownictwo mieszkaniowe /odsetki/, co powoduje podwyższenie opłat za m² powierzchni użytkowej mieszkania od członków spółdzielni /RPO/63441/90/VI/,
- wysokości prowizji od kredytu na budownictwo mieszkaniowe /RPO/42465/89/VI/.

Reakcja na te wystąpienia /niezależnie od merytorycznego stanowiska/ charakteryzuje się powolnością i niechęcią do wyraźnego inspirowania ogólniejszą myślą stanowiska. Odpowiedzi "ślizgają się" po powierzchni problemu tak, jak gdyby odpowiadający nie czuł się kompetentny do zajęcia zdecydowanego stanowiska co do zasady.

h/ Przykładem powtarzalności działań r.p.o. jest dalsze prowadzenie sprawy z 1988 r. osób "wymeldowanych donikąd", które wywołało m.in. przyrzeczenie ze strony resortu spraw wewnętrznych wprowadzenia istotnych zmian do ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych. Prace legislacyjne "utknęły". W sierpniu br. /RPO/L/ 49/88/V/ wystąpiono do Podsekretarza Stanu w MSW przypominając, że sprawa - od początku uznawana przez resort za ważną - nie została dotychczas załatwiona.

Reakcją na to wystąpienie było przedstawienie projektu ustawy nowelizującej ustawę o ewidencji ludności i dowodach osobistych, który w istocie nie może być uznany z punktu widzenia praw obywatelskich za dobry, a wystarczy wskazać choćby, że nakłada on np. na domowników ustawowy obowiązek "donoszenia" do urzędu na osoby, które przebywają u nich i nie dopełniły obowiązku meldunkowego.

i/ Sprawa RPO/58882/90/III jest przykładem osiągnięcia na tle kwestii indywidualnej, rozwiązania prawidłowego systemowo. Chodziło o przekazanie lokalu mieszkalnego podlegającego dotychczas kwaterunkowi wojskowemu, zajmowanego przez emerytowanego oficera, kwaterunkowi cywilnemu. Za takim rozwiązaniem przemawia okoliczność, że ów lokal jako jedyny w bloku pozostawał w gestii kwaterunku wojskowego, a ponadto na tle ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz ustawy o zakwaterowaniu sił zbrojnych, emerytowany żołnierz zawodowy ma zagwarantowane prawo do osobnej kwatery stałej. Wobec tego nie było możliwe przydzielenie tego lokalu innemu żołnierzowi zawodowemu i tym samym nie istniały przeszkody w uznaniu omawianego lokalu za "zbędny" w rozumieniu powołanych przepisów.

Intencją zainteresowanego było umożliwienie mu wykupienia lokalu, czemu na przeszkodzie okazało się wstrzymanie od 1 stycznia 1985 r. wydawania zezwoleń na wykupywanie mieszkań pozostających w dyspozycji organów wojskowych z uwagi na szczególny charakter rozwiązywania potrzeb bytowych środowiska wojskowego.

W wyniku wystąpienia r.p.o. MON zrewidował swe dotychczasowe stanowisko i decyzją z dnia 23 stycznia 1990 r. zezwolił podległym mu organom na rezygnowanie z prawa dysponowania pojedynczymi kwa-

terami znajdującymi się w budynkach będących w zarządzie terenowych organów administracji państwowej, jeżeli użytkownicy wyrażą chęć nabycia ich na własność.

W ten sposób nie tylko pozytywnie załatwiono indywidualnie powyższą sprawę, lecz dzięki właściwemu podejściu Ministra Obrony Narodowej stworzono drogę dla załatwiania racjonalnie spraw analogicznych, decentralizując kompetencje decyzyjne.

j/ Ciągłym problemem podnoszonym przez r.p.o. są także sprawy meldunkowe; w ubiegłorocznym sprawozdaniu wskazano na wystąpienie rzecznika, które spowodowało wniesienie pytania prawnego do Sądu Najwyższego. Wystąpienie to miało na celu zapobieżenie ograniczeniom praw pobywateńskich przez sądy, które niekiedy /RPO/9989/88/V/ wykorzystują prawo do zameldowania na pobyt stały osoby dla zabezpieczenia interesów osób trzecich w sprawach cywilnych. Warto wspomnieć, że sprawę tę rozstrzyga uchwała SN z dnia 28 grudnia 1989 r. - sygn. akt III CZP 81/89, wychodząca naprzeciw sprawom obywatelskim we wspomnianym zakresie.

k/ W 1990 r. Sejm nie uwzględnił stanowiska TK /z uwzględnionego wniosku r.p.o. - RPO/12137/88/V/ w kwestii niekonstytucyjności zmian w prawie lokalowym dotyczących mieszkań zakładowych. W tej sytuacji r.p.o. nie podejmował zgłaszanych doń spraw indywidualnych tego typu, nie mając możliwości działania /a wpływały w tym zakresie sprawy zgłaszane - co paradoksalnie - przez posłów: RPO/66745/90/V/.

l/ Niezależnie od typowych, powtarzalnych błędów praktyki w odniesieniu do sprawy mieszkań zakładowych i mieszkań więźniów /por. wyżej, lit. c i e/, występują liczne błędy praktyki, godzące w prawo do mieszkania i jego realizację /"czarna lista błędów"/. "Zwykłe" błędy postępowania administracyjnego są tu szczególnie dotkliwe z uwagi na życiową doniosłość dobra, w które godzą i - w naszych warunkach - nieodwracalność skutków. Dlatego r.p.o. zdecydował się na przedstawienie "czarnej listy" błędów administracji w tym miejscu. Wskazać tu należy:

- ustalanie warunków inwestycji budowlanej /nadbudowa/ przez prowadzenie postępowania administracyjnego w sposób naruszający prawo obywatela do odszkodowania /udana rewizja nadzwyczajna - RPO/59411/90/V/;

- cofanie uprawnień do mieszkania stanowiącego /wątpliwy/ ekwiwalent za wywłaszczenie, gdzie postępowanie administracyjne prowadzono ze zlekceważeniem interesów nie tylko najemcy, ale i jego rodziny /RPO/62686/90/V - rewizja nadzwyczajna oczekująca na rozpoznanie/;

- niekontrolowana i zarazem nagminna praktyka stwarzania faktów dokonanych /sprzedaż budynków z lokatorami/. W sprawie RPO/50241/90/V sprzedano dom i rozwiązano umowę najmu z lokatorem. Nowy właściciel nie chciał jej zawierać. W sprawie stwierdzono jaskrawe naruszenie prawa. Natomiast administracja terenowa jako jedyny sposób rozwiązania problemu /który zresztą sama stworzyła/ widziała przydzielenie swemu lokatorowi innego mieszkania. Tak więc działanie administracji w określonym i stabilnym przecież stanie faktycznym spowodowało, że pozbyto się w rezultacie budynku mieszkalnego m.in. po to, by następnie z trudem poszukiwać innego mieszkania dla lokatora. Z punktu widzenia rzecznika to działanie administracji jest nielogiczne i nieracjonalne, prowadzi także do rażących naruszeń praw obywatelskich;

- sprawa RPO/48102/90/V jest przykładem ignorowania przez administrację wiążących orzeczeń zarówno sądowych jak i administracyjnych. /Odmowa przeprowadzenia postępowania egzekucyjnego przez naczelnika miasta i gminy, który odmówił wykonania orzeczenia uzasadniając swoje stanowisko dobrem ogółu - szło o likwidację sklepu/. Rysuje się więc wadliwa praktyka administracyjna polegająca na przeciwstawianiu interesu społecznego prawu;

- w sprawie RPO/16046/90/V zlokalizowano osiedle domów jednorodzinnych - które wybudowane zostały w ramach własnych inicjatyw zainteresowanych - nie wykonano natomiast tzw. uzbrojenia terenu, co uniemożliwiało zasiedlenie tych domów. Taki stan trwał od 1985 r. Rzecznik zakwestionował tu także zasadę przerzucania na obywatela wszystkich niedogodności i obowiązków spowodowanych złym funkcyjono-

waniem administracji i krytykę takiego stosowania prawa przez administrację przedstawił w wystąpieniu do wojewody. Sprawa nie została zakończona;

- sprawa RPO/10651/90/V jest przykładem braku systemu informacyjnego i korygującego pracę administracji, co powoduje m.in. brak zaufania obywateli do rzetelności postępowania. Rzecznik zakwestionował sposób rozwiązywania najmu z osobą pozbawioną wolności. Organ lokalowy przysłał informację, z której wynikało, że przeprowadził stosowne postępowanie i zobowiązał się do dostarczenia odpowiedniego lokalu zainteresowanemu, stwierdzając, że o załatwieniu sprawy poinformuje biuro r.p.o. Jak się okazało, w chwili gdy organ lokalowy prowadził wspomniane postępowanie, zainteresowany, jak wynikało z danych ewidencji ludności, nie żył już od ok. 1,5 roku. /Przykład okłamywania r.p.o./;

- sprawa RPO/18911/90/V jest przykładem trudnych do usunięcia skutków prawnych, wywołanych brakiem wyjaśnienia przez administrację podstawowych okoliczności faktycznych mających zasadnicze znaczenie w sprawie. Naczelnik wydał pozwolenie na budowę domu pod warunkiem rozbiórki starego budynku na działce. Pominął zupełnie fakt, że zarówno działka, jak i ów stary budynek stanowią współwłasność osób trzecich - dwojga starych ludzi. Po wybudowaniu nowego domu i częściowej rozbiórce starego, powstało zagrożenie dla życia i zdrowia dwojga wspomnianych ludzi zamieszkujących w budynku rozebranym do połowy. Postępowanie w tej sprawie wywołało ten skutek, że naczelnik chcąc naprawić swój błąd, nałożył na budującego obowiązek naprawy pozostałej części starego budynku, ale ten obowiązek wykonać nie chciał. Naczelnik poprosił prokuraturę o zastosowanie konkretnych środków prawnych; wniosła ona sprzeciw od decyzji i skierowała wystąpienie do naczelnika, wskazując, iż będzie uczestniczył w dalszym postępowaniu;

- w sprawie RPO/51805/90/V zwrócił się do rzecznika inwalida - współwłaściciel działki z budynkiem mieszkalnym. Budynek, o wyjątkowo ubogim wyposażeniu technicznym, nie mógł przy poważnym kaleczeniu zainteresowanego pełnić funkcji domu.

Organy administracji postawiły obywatela w sytuacji bez wyjścia, tj. : gdy zwracał się do organu o informację dotyczącą możliwości poprawy stanu technicznego budynku, otrzymywał odpowiedź, że działka przeznaczona jest po budowę węzła komunikacyjnego, wobec czego ewentualna rozbudowa może podlegać rozbiórce na koszt inwestora "bez odszkodowania i na każde żądanie urzędu", gdy zaś prosił o przydział innego mieszkania, otrzymywał odpowiedź negatywną z powołaniem się na tzw. trudności obiektywne. Jest to przykład niedopuszczalnej "blokady administracyjnej". Odpowiedź na wystąpienie do naczelnika wskazuje, że problem nie został zrozumiany, więc r.p.o. wystąpił do prezydenta. Obecnie rzecznik otrzymał zapewnienie, że sprawa zostanie załatwiona stosownie do potrzeb zdrowotnych zainteresowanego;

- działanie administracji na przykładzie sprawy RPO/19369/90/V da się w istocie najogólniej przedstawić jako usilne dopasowywanie stanu prawnego do sytuacji, jaką administracja ta wykreowała na drodze rażącego naruszenia prawa. Wyraźnie można tu dostrzec tendencję administracji do załatwiania spraw w interesie tych, którzy już wcześniej podjęli określone działania /polityka faktów dokonanych/, bez oceny, czy działania te były legalne czy nie.

Służby energetyczne wybudowały na działce obywatela linię elektryczną, stawiając tam kilka słupów. Odbyło się to bez pozwolenia, bez wiedzy właściciela i z naruszeniem wyposażenia działki. Właściciel działki ubiegał się o pozwolenie na budowę, lecz wobec tej sytuacji organ odmówił pozwolenia z uwagi na istniejącą linię energetyczną. Zapadały różne decyzje - wszystkie uchylał NSA, a wszystkie działania administracji zmierzały do zalegalizowania bezprawia; postępowanie trwało 8 lat;

- sprawa RPO/55551/89/V jest przykładem ilustrującym jak błąd prawny popełniony w przeszłości przez administrację jest przez tę administrację wykorzystywany przeciwko interesom obywatela.

Obywatelowi przydzielono decyzją administracyjną pomieszczenie zastępcze z uwagi na zły stan techniczny budynku, w którym człowiek ten dotychczas mieszkał. Następnie budynek ów sprzedano i wobec braku perspektywy poprawy warunków mieszkaniowych zainteresowany wystą-

pił do organu nadzoru twierdząc, że warunki w przydzielonym pomieszczeniu są złe. Organ nadzoru stwierdził nieważność decyzji o przydziale z uwagi na fakt, że w danej miejscowości nie obowiązują przepisy o szczególnym trybie najmu i nie było podstaw do orzekania w formie decyzji administracyjnej, lecz należało zawrzeć umowę najmu.

Od tego momentu sprawa miała tylko procesowy wymiar, zasadniczy zaś problem jakby umknął.

1/ Skuteczność działań r.p.o. w zakresie spraw mieszkaniowych, nawet tych, gdzie występują typowe błędy administracji, "czarna lista" jej błędów - jest zastraszająco niska. W praktyce r.p.o. nie może wykazać się żadnym poważniejszym sukcesem w sprawach dotyczących spółdzielni i to nie dlatego, aby brakowało przykładów naruszeń, albo nie działał w sprawie.

Nikłą pociechę dla r.p.o. stanowi fakt, że także Minister - Szef URM musiał się przyznać do własnej klęski w sprawach: RPO/32657/90/V i RPO/18206/90/V, gdzie ewidentne i uznane błędy administracji w przeszłości nie doprowadziły mimo szczerych wysiłków URM do jakiegokolwiek zmiany stanu wykreowanego w przeszłości przez administrację z uszczerbkiem dla praw mieszkaniowych obywateli.

R.p.o. notuje z niepokojem jako uogólnienie tej części sprawozdania następujące tendencje:

- samorządne /a biedne/ organy wykazują skłonność do spekulacji i "manewrowania" prawem w sposób niezgodny z zasadami rzetelnego posługiwania się nim /zgodnie ze standardami europejskimi/. Rozproszenie i samorządność /dotyczy to także spółdzielni/ nie zapewnia podatności na korekcję błędów. Administracja /każda/ odżegnuje się od działań nawet perswazyjnych w imię poszanowania samorządności /spółdzielni, samorządów, zakładów pracy/;

- głód mieszkaniowy nie sprzyja wykształceniu mechanizmów samoobrony /lokatora, spółdzielcy/. Mechanizmy te nie funkcjonują tam gdzie nie ma rynku, a konsument jest zdegradowany;

- wprowadzane ustawodawstwo jest skonstruowane bez mechanizmów wspierających słabego /spółdzielcę, najemcę/, zawiera luki, brak przepisów przejściowych, niektóre mechanizmy /system kredytowania, waloryzacja premii gwarancyjnych / są wprowadzane po upływie 6

i 10 miesięcy od wprowadzenia mechanizmów rynkowych i ujawnienia się ich skutków dla spółdzielców i najemców;

- w centrach decyzyjnych świadomość prawna jest kształtowana przez prymitywną wizję dobroczynnego działania "niewidzialnej ręki rynku" bez wiedzy o tym, że w warunkach złego rynku mieszkaniowego /deficyt mieszkań/ musi ona działać ułomnie, wymuszając nie tylko wyżytek słabszego, ale wręcz łamanie prawa. Brak nie tylko programów zapobiegawczych, lecz wręcz świadomości ich niezbędności. Wszystko to nie harmonizuje z konstytucyjną genezą prawa do mieszkania.

20. Prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego /art. 71 Konstytucji/ oraz prawo do wypoczynku /art. 69 ust. 3 Konstytucji/

Naruszenie obu tych praw konstytucyjnych zostało powołane przez r.p.o. we wniosku do TK /RPO/60038/90/VI/ zarzucającym ustawie wprowadzającej opłaty lokalne niezgodność z Konstytucją. Ustawa nie wprowadzając górnej ustawowej granicy wysokości wspomnianych opłat, nakładanych na turystów, wprowadziła arbitralnie przeszkody i ograniczenia w korzystaniu z dóbr, do których dostęp dla wszystkich obywateli przewiduje Konstytucja /wniosek oczekuje na rozpoznanie/.

21. Prawo do nauki /art. 72 Konstytucji/

W sprawie RPO/58940/90/I zarzucano, iż likwidacja Akademii Nauk Społecznych w czasie roku akademickiego narusza konstytucyjne prawo do nauki; r.p.o. nie podzielił tego poglądu i odmówił działania.

Podobnie w sprawach /przykładowo z kilkunastu: /RPO/66571/90/I/, gdzie kandydaci na studia wyższe /mimo pomyślnego wyniku egzaminu/ nie uzyskali wystarczającej liczby punktów decydujących o przyjęciu. Zarzut dotyczył uczelni, gdzie kandydatom na wydział lekarski przez pomyłkę rozdano testy dla kandydatów na farmację. Okazało się

jednak, że pomyłka nie miała wpływu na wynik egzaminów, ponieważ zakres podanych pytań i tak dotyczył programu szkoły średniej.

22. Ochrona rodziny /art. 79 Konstytucji/

Liczne wnioski dotyczą trudności prawnych i faktycznych dotyczących zasądzenia i egzekucji alimentów. Prezesi sądów i Minister Sprawiedliwości wykazują w tym względzie zrozumienie dla wystąpień r.p.o. i w indywidualnych, opieszale toczących się sprawach, często biorą pod nadzór toczące się postępowania. Dotyczy to zwłaszcza spraw o alimenty zagraniczne /RPO/55335/89/II, 66354/90/II, 6245/89/II/, gdzie niezwykle trudno ustalić odpowiedzialnego za opieszałość. Sądy zagraniczne często traktują surowo i nieprzychylnie polskich wierzycieli /RPO/23933/88/II - Niemcy, odmowa zasądzenia alimentów na wiadomość, że rodzina polska płaci dobrowolnie świadczenia, zaś dłużnik w Niemczech żyje z zasiłku socjalnego - było to w okresie przed wymienialnością złotych; RPO/59639/90/II - zasądzenie przez sąd szwedzki od uprawnionego dziecka wysokich kosztów bezskutecznego procesu alimentacyjnego; w sprawie r.p.o. zwrócił się do szwedzkiego ośbudsmána, który wskazał jak ubiegać się o umorzenie należności/.

W sprawie /RPO/59105/90/II/, gdzie domagano się od wierzycielki wysokiej zaliczki na koszty postępowania dotyczącego dochodzenia alimentów w trybie Konwencji Nowojorskiej ujawniła się charakterystyczna biurokratyczna postawa prezesa sądu wojewódzkiego /odmówił on pomocy na wystąpienie r.p.o./, przy jednoczesnej humanitarnej postawie Ministra Sprawiedliwości /wskazanie możliwości i potrzeby działania dostosowanego do możliwości ekonomicznych wierzycielki/. Istnieje obawa, że biurokratyczny legalizm w podejściu do tych spraw zaprezentowany przez Wojewódzki Sąd we Wrocławiu nie jest wyjątkowy; r.p.o. wyraża nadzieję, że Minister Sprawiedliwości zadba o upowszechnienie właściwych praktyk i postaw w tych sprawach.

R.p.o. postarał się o wywołanie pytania prawnego /RPO/29342/90/II/ dotyczącego potrzeby traktowania długu alimentacyjnego inaczej niż zwykłego długu pieniężnego. Sprawa dotyczyła okresu przed

wymienialnością złotówki i tego, czy dług alimentacyjny musi być - w wypadku zasądzonych alimentów zagranicznych - płacony w dewizach czy też świadczenie złotówkowe osoby trzeciej zwalnia dłużnika. Niestety, Sąd Najwyższy przyjął ten ostatni pogląd, dogodny dla dłużnika, lecz niedogodny dla wierzyciela alimentacyjnego /Orz. SN III CZP 21/90/.

Po wielomiesięcznej, wielokrotnej korespondencji r.p.o. osiągnięto /RPO/41302/89/I/ prawidłowe, dogodne dla uprawnionych stanowisko MSW /łatwiej/ i MON /trudniej/ co do treści zaświadczeń wystawianych dla celów alimentacyjnych dla milicjantów /policjantów/ i żołnierzy będących dłużnikami alimentacyjnymi. Obecnie wystawiane zaświadczenia dla sądów prawidłowo obejmują całość składników wynagrodzenia.

W nietypowej sprawie /mąż opuścił rodzinę i zaginął kilka lat temu; brak możliwości uznania za zmarłego uniemożliwiał uzyskanie substytucyjnej pomocy alimentacyjnej ZUS - RPO/62263/90/II r.p.o. uzyskał pomoc prokuratury poprzez usuwające przeszkodę prawną wytoczenie powództwa przez prokuraturę w interesie wierzyciela przeciw kuratorowi nieobecnego.

W często spotykanych sprawach bezskuteczności egzekucji alimentów /liczba rośnie wobec bezrobocia/ r.p.o. jest praktycznie bezradny. Kwestia wymaga bowiem działań faktycznych, nie zaś usuwania przeszkód prawnych.

23. Problemy źródeł prawa - zagrożenia dla zasad demokratycznego państwa prawnego

a/ Regulowanie sytuacji prawnej obywateli aktami niewłaściwej rangi /instrukcyjnymi/. Okoliczność, że akty tego typu nie powinny regulować spraw obywateli należą do notoriów demokratycznego państwa prawnego; zasadę tę uznaje też orzecznictwo TK. R.p.o. wielokrotnie kwestionował występowanie tego rodzaju aktów, spotykając się z aprobatą samej zasady i działaniami zmierzającymi do ich uchylenia: RPO/23601/90/VI, RPO/37167/90/VI - w tych wypadkach

szyło o instrukcje PZU, które /w następstwie działań r.p.o./ uchylono; RPO/59029/90/VI - ograniczająca prawa obywateli instrukcja URM /podzielenie opinii r.p.o. przez URM/; RPO/33228/90/I - tajna instrukcja w sprawie paszportów konsularnych - uchylona przez MSZ; RPO/27890/89/I - instrukcja MEN dotycząca przyjęć dzieci do przedszkola, pełne zrozumienie dla stanowiska r.p.o., iż w państwie prawnym nie można regulować sytuacji obywatela aktami instrukcyjnymi. Z gruntu odmienne stanowisko zajął ten sam resort: Edukacji narodowej w sprawie wprowadzenia nauczania religii w szkołach aktami typu instrukcji /RPO/66885/90/I i RPO/67161/90/I/. W ostatnim wypadku r.p.o. skierował wnioski do Trybunału Konstytucyjnego /czekają na rozpoznanie/.

b/ Wydawanie aktów normatywnych z naruszeniem granic upoważnienia stało się przyczyną skierowania przez r.p.o. trzech wniosków do TK /RPO/64142/90/VI - akt zmieniono w postulowanym kierunku przed rozprawą; podobnie RPO/31319/89/III, RPO/62965/90/I - czeka na rozpoznanie/. W tej ostatniej sprawie zarysowała się niezrozumiała różnica poglądów Generalnej Prokuratury; Prokurator Generalny w korespondencji wcześniejszej z r.p.o. przyznawał istnienie wątpliwości co do zgodności rozporządzenia z upoważnieniem. W oficjalnym, złożonym do TK stanowisku, wyraził diametralnie odmienny pogląd, nie odnosząc się zupełnie do wcześniejszych własnych stwierdzeń.

c/ Inne wadliwości w systemie źródeł prawa spowodowały skierowanie do TK wniosku RPO/19443/89/I, /instrukcja zgodna z konstytucją lecz niezgodna z ustawą pochodzącą sprzed wojny, a więc niezaskarżalna, sprawa odroczone, ma nastąpić zmiana przepisów/.

d/ Zasady prawidłowego posługiwania się prawem miejscowym spowodowały skierowanie do TK wniosku /RPO/60038/90/VI/, gdzie rzecznik prezentował tezę, iż górna granica opłat miejscowych /o charakterze publicznym/ powinna być wskazana w ustawie /sprawa nierozstrzygnięta, projekty ustawodawcze idą w kierunku proponowa-

nym przez r.p.o.//Co ciekawe natomiast, zainteresowany resort/Mi-
nisterstwo Finansów/ zajął negatywne stanowisko wobec wniosku
r.p.o. /odrzuć argumentacji/, przy przyjęciu zupełnie innego
stanowiska /zgodnego z poglądami r.p.o./ w motywach projektu legi-
slacyjnego, zmieniającego zaskarżone przepisy.

W tej grupie wymienić należy sprawę /RPO/14230/88/VI/, gdzie
prawo lokalne uzależniało świadczenia dla obywateli /gazyfikacja/ od
spełnienia uciążliwych warunków /tego typu wada, określana w litera-
turze niemieckiej jako tzw. Koppelung jest uważana za grzech przeciw
państwu prawnemu - sprawa pomyślnie załatwiona, praktyki zaniechano/.

e/ Promulgacja jest podstawową przesłanką prawidłowego posłu-
giwania się prawem, poszanowania zasady zaufania między państwem
i obywatelem,

e₁. Fakt, iż nader często w praktyce występują tu uchybienia
zwłaszcza opóźnienia w faktycznej dystrybucji dzienników promulga-
cyjnych skłonił r.p.o. do przedstawienia TK wniosku o wykładnię prawa,
czy w tego rodzaju sytuacjach /akt uchwalony, podpisany, lecz fakty-
cznie niedostępny/ w ogóle można mówić o prawidłowej promulgacji
i obowiązywaniu aktu /RPO/63962/90/I - czeka na rozpoznanie/.

e₂. Zdarzają się wypadki zaniechania prawidłowej promul-
gacji "przez zapomnienie" - tak Ministerstwo Finansów w sprawie zasad
poboru podatku wyrównawczego /RPO/59462/90/VI/. Sprawa naprawiona,
jednakże przez wiele miesięcy stosowano akt nieogłoszony.

e₃. Akty poufne /ex definitione nie publikowane/ zdarzają
się w praktyce MSW /RPO/36088/89/I/ i MSZ /RPO/54999/89/I/. Rzecznik
wywołał dobrze przyjętą przez MSW akcję przeglądu tego rodzaju ak-
tów w celu ich uchylenia /niezakończona/. Niekiedy istnienie tego
rodzaju aktów powoduje sytuacje konfliktowe RPO/58940/90/I- w związ-
ku z likwidacją A.N.S., kiedy to istnienie nieznanego studentom
i pracownikom instrukcji regulującej czas przebywania w gmachu zostało
wyeksponowane w sporze mającym inne, polityczne podłoże. Gdyby akt
był publikowany, tego rodzaju kamuflaż nie byłby możliwy, a sytuacja
byłaby zdrowsza/.

f/ Nieuzupełnianie przez niedbalstwo lub z niechęcią do działania luk w prawie, przez wydanie aktów wykonawczych. /Up. RPO/55618/90/VI/: niezakończona sprawa przez Ministerstwo Budownictwa przy "przepychankach kompetencyjnych" z MSW i władzami pożarnictwa w kwestiach dotyczących kominiarstwa/.

g/ Brak dostatecznej kontroli nad ilością aktów typu regulaminów /osiągnięto skutek przez spowodowanie weryfikacji treści - RPO/60254/90/VI/.

h/ Złe posługiwanie się prawem intertemporalnym. Z punktu widzenia polityki prawa oznaczać to podważanie zasady zaufania wobec obywateli. Z punktu widzenia profesjonalnego ujawnia się niedługość co do możliwości tkwiących w różnych technikach prawa intertemporalnego. Jest to podstawowy grzech przeciw rzetelnemu posługiwaniu się prawem. Prawidłowe posługiwanie się vacatio legis, zasadą dalszego działania ustawy dawnej, bezpośredniego działania ustawy nowej, brak wiedzy o tym czym się różni retrospektywność prawa od jego retroaktywności, jakie możliwości tkwią w kombinowaniu różnych technik tego typu - jest w polskiej legislacji zastraszające.

Politycy nie zdają sobie chyba sprawy jak ogromne szkody polityczne przynosi w tym zakresie brak profesjonalizmu, jak podrywa to zaufanie i wiarygodność establishmentu.

Prawidłowe, bo "płynne" przejście od dawnego do nowego reżimu prawnego jest możliwe, jeżeli zechce się zadać trud posłużenia kilkoma technikami prawa intertemporalnego jednocześnie /vacatio legis, zasada dalszego działania ustawy starej, unikanie retroaktywności i retrospektywności. Uwaga: te ostatnie dwie techniki są ustawicznie mylone/.

Błędy w tym zakresie popełniono przy tzw. pakiecie ustaw Balcerowicza /RPO/55719/90/VI i RPO/55701/90/VI/ - obiecano /niewiążąc/ unikać w przyszłości błędów nadużywania retrospektywności. Taką obietnicę składano już r.p.o. w 1988 i 1989 r. - bez żadnego skutku. R.p.o. przypominał te obietnice pytając, czy mamy do czynienia z brakiem szacunku dla własnego słowa - RPO/66998/90/VI - obietnicę złożono po raz kolejny'.

Pominięto vacatio legis przy podniesieniu cła za towary wwożone do kraju /RPO/61932/90/VI/, uniemożliwiając przedsiębiorcom właściwą kalkulację opłacalności gospodarczej działalności i podrywając zaufanie do "warunków gry". Pominięto w ogóle przepisy przejściowe regulujące sytuację kandydatów na członków spółdzielni mieszkaniowych, po likwidacji tzw. zamrażarki /RPO/4442/90/VI/, powodując lukę prawną. Tak samo postąpiono przy zmianach w obciążeniu podatkiem /od nieruchomości zamiast rolnym/ osób eksploatujących rolniczo małe działki gruntu /RPO/59620/90/VI/; jak również regulując ustawowo zmiany statusu niektórych nauczycieli /funkcjonariusze samorządowi w miejsce dawnego statusu funkcjonariuszy państwowych - RPO/62798/90/III/. Tylko w tym ostatnim wypadku udało się /wniosek o wykładnię do TK, który następnie okazał się zbędny, wobec autopopravki ustawodawcy/ osiągnąć skutek. Sprawa podatku drogowego /na początku 1990 r., kiedy to ustawa weszła w życie z dniem na dzień/, gdzie także r.p.o. zarzucał złe operowanie prawem intertemporalnym - RPO/59325/90/VI wprowadzić nie doprowadziło to do stwierdzenia przez TK, iż retrospektywne działanie prawa jest niekonstytucyjne, jednakże później opracowane projekty zmian konstrukcji podatku drogowego poszły w kierunku postulowanym przez r.p.o. Nie naprawiło to jednak zła już dokonanego.

Przedstawione wypadki mogły nie doprowadzić do frustracji społecznej, owocującej setkami wniosków indywidualnych, gdyby posługiwaniu się prawem międzyczasowym towarzyszyła świadomość rzeczy i docenianie politycznej wagi problemu.

Uchybienia w tym zakresie usprawiedliwiają oskarżenia państwa o arbitralne posługiwanie się prawem i nieszanowanie obywatela jako adresata prawa. Jest to tym bardziej bolesne, że wspomniane uchybienia nie są w poważnej mierze efektem konieczności, lecz skutkiem niewiedzy profesjonalnej i oportunizmu.

1/ Podobny skutek mają błędne lub sformułowane w sposób nie dostosowany do poziomu percepcji obywatela informacje o prawie /tak RPO/9280/88/I - w kwestii posługiwania się książeczką żeglarską jako dowodem tożsamości w operacjach pocztowych, czy np. RPO/59943/90/VI - prospekty informujące o warunkach korzystania z obligacji państwowych/.

j/ Wadliwe jest z punktu widzenia zasad państwa prawnego i rzetelnego posługiwania się prawem /choć legalne/ wkraczanie przez ustawodawcę w treść umów w trakcie realizacji /ustawa o uporządkowaniu stosunków kredytowych - RPO/55719/90/VI; jednostronna zmiana umów przez banki - RPO/26569/90/VI; czy regulacja sprawy przedpłat samochodowych - RPO/12/90/VI/. Oczywiście konieczność gospodarcza może zmuszać do takich działań. Jednakże szkody społeczne w postaci utraty zaufania są tak znaczne, że należy tego rodzaju wkraczanie ustawodawcy ograniczyć do minimum. Dlatego też r.p.o., aby bliżej wyjaśnić kwestię granic, które w tym zakresie powinny być zachowywane - skierował sprawę przedpłat samochodowych do TK.

k/ R.p.o. podziela pogląd /TK/, że jest legalne /choć niepożądane/ wkraczanie przez ustawodawcę w zakres praw nabytych /jeżeli to jest konieczne/. Działania tego typu muszą być jednak dyktowane koniecznością gospodarczą lub społeczną, nie zaś być środkiem walki politycznej. Wtedy bowiem występuje swoiste nadużycie relacji między środkiem i celem, która musi być zachowana w demokratycznym państwie prawnym. Dlatego r.p.o. nie kwestionował co do zasady regulacji tzw. rent prominentów /odebranie rent specjalnych/, lecz jednocześnie wystąpił do Prezesa Rady Ministrów /brak odpowiedzi - RPO/R/39/90/ o rozważenie możliwości wykorzystania przysługujących temu podmiotowi kompetencji złagodzenia rygoryzmu ustawodawczego w zakresie wywołanym zwichnięciem relacji między celem i środkiem działania - w indywidualnych wypadkach uzasadnionych humanitarnie.

Wady w zakresie relacji środek - cel wykazuje też /przełamana w odniesieniu do resortów przemysłu, rolnictwa, handlu, utrzymująca się w resorcie zdrowia/ praktyka niewykonywania własnych obowiązków ustawowych, z uwagi na trudności kadrowe i kłopoty pieniężne. Obrazem jej jest wielomiesięczna walka o weryfikację wadliwych decyzji o upaństwowieniu małych zakładów przemysłowych, która to weryfikacja ma podstawy w obowiązującym stanie prawnym /RPO/3757/90/IV - 4 wystąpienia w ciągu 7 miesięcy, w tym jedno do Premiera, resort zdrowia lekceważy nadal tę sprawę w odniesieniu do aptek - RPO/59478/90/IV/. Praktyka taka oznacza tolerowanie bezprawia w imię oportunistów, świadczy o brakach wiedzy profesjonalnej i niezrozumieniu zasad demokratycznego państwa prawnego.

l/ Zasada demokratycznego państwa prawnego powinna być dwuinstancyjność procedury przy załatwianiu spraw /RPO/58795/90/VI - wnioski do TK na tle procedury ubezpieczeniowej. Sprawa załatwiona, nastąpiła zmiana prawa/.

1/ Do takich samych zasad należy rzetelność proceduralna zapewniająca "przejrzystość" postępowania, zrozumiałość motywów, jakimi kieruje się załatwiający sprawę. Zasadom tym z reguły nie odpowiadają pospiesznie prowadzone postępowania weryfikacyjne /por. IV 2 h₁/, a także postępowania o typie inkwizycyjnym, np. przy nadawaniu stopni naukowych /tu poprawę przyniosła nowa ustawa o szkolnictwie wyższym, "uwzględniająca co do gwarancji proceduralnych wcześniejsze wielokrotne wystąpienia r.p.o. - RPO/7180/88/VIII/. Podobne wątpliwości nasuwać może postępowanie przed Krajową Radą Sądownictwa /por. RPO/19905/88/II/. Zasadą w państwie prawnym jest bowiem myśl odnosząca się do wymiaru sprawiedliwości, lecz mogąca być odniesiona do wszelkich decyzji dotyczących sytuacji obywateli "ważne jest nie tyle to, aby sprawiedliwość była wymierzona, ale aby wszyscy wiedzieli, że bez wszelkiej wątpliwości została wymierzona".

m/ Zgodnie z tą właśnie zasadą wszelkie stany niepewności, niejasności i tymczasowości w prawie - godzą w państwo prawne. Dlatego r.p.o.:

- występował przeciw posługiwaniu się instytucją zawieszenia ustawy /o stabilizacji urzędników, umożliwiającej wymianę kadry/, optując za surowszym, lecz zdaniem r.p.o., uczciwszym z punktu widzenia wewnętrznej moralności prawa rozwiązaniem, tj. zmianą ustawy, bez jej zawieszania /uniknięcie elementu tymczasowości, "akcyjności" sprawy - RPO/66393/90/I- sugestia nieprzyjęta/;

- w wypadku wątpliwości co do treści prawa, wykładnia r.p.o. usilnie się stara o ich wyjaśnienie /wnioski o wykładnię do TK - w sumie 5, prośby o pytania prawne do SN - 7/, traktując sam stan niejasności jako zagrożenie dla pryncypiów demokratycznego państwa prawnego /niezależnie od osobistych preferencji co do kierunków wykładni/.

Problemem jest natomiast osiągnięcie eliminacji błędów "rozproszonych" praktyki administracji i jednostek gospodarczych, por. RPO/69531/90/V - w zakresie błędów praktyki dotyczącej mieszkań zakładowych, czy RPO/54317/90/V dotyczącej spraw mieszkaniowych osób pozbawionych wolności. Tu bowiem przy rozproszeniu "sprawców" błędów i braku jednolitego ośrodka mogącego sugerować zmiany praktyki /usamorządowanie administracji i gospodarki stwarza dodatkowe problemy/ - nawet najdokładniej zebrane i zanalizowane błędy praktyki nie mogą dotrzeć do tych, w których działaniu występują. W tym zakresie należy oczekiwać raczej pogorszenia sytuacji /okres nauki działania administracji i samorządów w nowych warunkach, nacisk konieczności gospodarczej na komercjalizację działań, nawet przez łamanie czy nadużywanie prawa/.

W tych zakresach r.p.o. stara się działać poprzez mass-media. Niestety, nie zawsze mają one zrozumienie, że to co społecznie ważne, nie zawsze może być powierzchownie sensacyjne, i że mądrze zrozumiana popularyzacja wymaga wiedzy i wysiłku.

V. PODSTAWOWE GRUPY SPRAW W PRAKTYCE RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

1. Partie polityczne, obyczaj polityczny

Do r.p.o. zgłaszały się kilkakrotnie partie polityczne, sugerując naruszenia praw obywatelskich tam, gdzie w rzeczywistości chodziło o realizację politycznych celów partii, a także wewnątrzpartyjne spory. Rzecznik odmawia wtedy działania; w sprawie RPO/67884/90/I, gdzie terenowa komórka partii zagrożona likwidacją /spory wewnątrzpartyjne/ usiłowała zaangażować r.p.o.; RPO/55315/90/I - rzecznik odmówił zajmowania stanowiska w sporze o "przywłaszczenie" nazwy partii; RPO/53255/89/II - odmówiono interwencji na rzecz dopuszczenia do prac legislacyjnych przedstawicieli ugrupowania uważającego się za partię polityczną.

R.p.o. odmówił także podejmowania i prowadzenia spraw o charakterze gospodarczo-politycznym /likwidacja "czapy" spółdzielczej, likwidacja Stoczni Gdańskiej, "Igloopolu"- RPO/69663/90/VI, RSW Prasa-RPO/69724/90/VI, RPO/69009/90/I. W sprawach tych nie chodziło bowiem o naruszenia praw obywatelskich /choć można tam było dostrzec rozmaite naruszenia prawa w ogólności/, lecz o konflikt na tle politycznym i gospodarczo-politycznym, zaś piszącym chodziło o pozyskanie r.p.o. jako sojusznika "ich sprawy". Z tych samych względów /neutralność polityczna r.p.o./ odmówiono działań na rzecz /lub przeciw/ przekazywania mienia b. PZPR /por. np. RPO/57744/90/XII, RPO/69958/90/I/.

Ta sama zasada działania r.p.o. była przyczyną odmowy dokonywania ocen z zakresu politycznego obyczaju. W sprawie RPO/60148/90/I chodziło o likwidację gazety resortowej przez szefa resortu i przekazanie jej zasobów materialnych innej, nowej gazecie, przy czym zarzut dotyczył faworyzowania przez szefa resortu interesów gospodarczych partii politycznych, do której sam należy. R.p.o. uważając, że sprawa nie dotyczy naruszenia praw obywatelskich lecz politycznych obyczajów, przekazał sprawę Sejmowej Komisji Kultury i Środków Masowego Przekazu z sugestią wyjaśnienia granic tego "co wypada" i co "nie wypada" w polityce. Ocena Komisji nie wykazała przekroczenia granic uznawanych obecnie w Polsce za wyznaczające ramy dobrych obyczajów w polityce. Tę samą metodę zastosował rzecznik w sprawie RPO/63262/90/I, gdzie jednej partii politycznej nie dopuszczono do emisji radiowych z uwagi na brak wyraźnej regulacji ustawowej tej kwestii, zaś inną /konkurującą/ siłę polityczną dopuszczono omijając wspomnianą wyżej przeszkodę prawną poprzez uznanie spółki przygotowującej emisję za własną placówkę organizacyjną Radiokomiteu. R.p.o. nie dopatrzył się naruszenia praw obywatelskich /partia uznająca się za pokrzywdzoną może sama wszcząć starania o uzyskanie podobnego statusu organizacyjnego lub środkami politycznymi dążyć do zmiany ustawy/. Uznał jednak, że jasność w zakresie politycznych obyczajów przemawia za zajęciem stanowiska przez wspomnianą Komisję Sejmową, zwłaszcza że sprawa wiąże się z określeniem granic i kryteriów ograniczenia swobody informacji /art. 10 Europejskiej Konwencji, do której standardów należy zbliżyć polskie prawo i praktykę/.

Z oczywistych przyczyn r.p.o. nie podejmował wniosków wzywających go do zastosowania środków prawnych /np. "postawienie przed Sądem Najwyższym" - RPO/63707/90/XII/ wobec polityków, których poglądy wnioskodawca uważał za szkodliwe. Przejawy tego rodzaju folkloru politycznego nasiliły się w okresie kampanii prezydenckiej. W sprawie RPO/69720/90/I ugrupowanie polityczne usiłowało wciągnąć r.p.o. o walkę polityczną przez sugerowanie, aby wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniami o jawne politycznej treści /sprawa nie podjęta/.

Z kolei w sprawie RPO/69669/90/I prokurator, któremu /z uwagi na ustawowy nakaz apolityczności/ przełożeni zabronili udziału w kampanii wyborczej - uznał to za ograniczeniem praw obywatelskich /r.p.o. nie dopatrzył się naruszenia/.

Zdecydowanie krytycznie r.p.o. ocenił natomiast "wyręczanie" organów państwowych przez organy polityczne /RPO/48250/90/I/ - na tle rozstrzygnięć dotyczących konfiskaty pieniędzy pracownikowi, który dopuścił się czynu nagannego na zagranicznej budowie, a także pojawiające się próby jednostronnego kształtowania z politycznego punktu widzenia ciał opiniotwórczych /np. przy akcji rekrutacyjnej na wyższe uczelnie i konkursach pracowniczych - RPO/62906/90/I, RPO/63247/90/I/. Krytyka monopolizacji politycznej spotkała się z bardzo prawidłową reakcją adresatów wystąpienia dotyczącego akcji rekrutacyjnej. Aprobata oznaczałaby tu bowiem kontynuację skompromitowanych praktyk z przeszłości.

2. Sprawy osób pozbawionych wolności

a/ Jak poprzednio działalność w tym zakresie r.p.o. prowadzi w dwojaki sposób:

- poprzez lustrację jednostek penitencjarnych,
- poprzez badanie indywidualnych wniosków osób pozbawionych wolności.

W 1990 r. odwiedzano łącznie 124 jednostki penitencjarne /20 zakładów karnych i aresztów śledczych, 100 policyjnych izb zatrzymań/. Niektóre jednostki odwiedzano kilkakrotnie /rekontrola, badanie drastycznych skarg indywidualnych na miejscu/.

W okresie XII 1989 r. - XI 1990 r. doszło do protestów w wielu jednostkach penitencjarnych. W trzech wypadkach protesty przybrały formę buntów. Zwiększyła się, w porównaniu z poprzednim rokiem, liczba skarg i wniosków wpływających od osadzonych /ponad 1 900/. Takie fakty zmuszały do intensywnego i szerokiego zajmowania się ochroną praw obywatelskich osób pozbawionych wolności. W okresie sprawozdawczym załatwiono 1 589 wniosków, zlecono wykonanie 117 badań przez lekarzy spoza więziennej służby zdrowia /z r.p.o. współpracuje obecnie 112 lekarzy wefyfikujących na zlecenie r.p.o. skargi w zakresie leczenia; do r.p.o. kierowane są też niektóre skargi z Biura Interwencyjnego Senatu w tym zakresie/.

b/ Po stłumieniu buntów w zakładach karnych w: Czarnem, Goleńowie i Nowogardzie skazani z tych placówek zostali rozwiązani do innych jednostek. W dniu 18 grudnia 1989 r. ukazała się w prasie notatka, że skazani ci często byli bici po buncie, w okresie transportu i po przybyciu do nowych zakładów. W dniu 21 grudnia 1989 r. pracownicy Biura Rzecznika udali się do 5 takich zakładów i po przeprowadzeniu rozmów ze 103 osobami uzyskali potwierdzenie zarzutów wysuniętych w prasie. Sprawozdanie z tych czynności zostało niezwłocznie przesłane prokuratorowi generalnemu /RPO/R/57/89/. Spowodowało to wszczęcie wielu postępowań przygotowawczych, które obecnie są w końcowej fazie.

Zarzut przedstawiono kilkudziesięciu funkcjonariuszom Służby Więziennej.

c/ W czasie buntów władza w trzech wymienionych zakładach karnych przeszła na pewien czas w ręce skazanych. Wypowiadano różne opinie na temat tego, czy wówczas dochodziło do ekscesów w wyniku których część skazanych zgwałcono, pobito, okradziono itd. W celu uzyskania ogólnej orientacji w tej sprawie pracownicy Biura Rzecznika przeprowadzili rozmowy ze 133 osobami w trzech jednostkach penitencjarnych, w których przebywali skazani przeniesieni tam z zakładów objętych buntami. Dokonane ustalenia pozwoliły stwierdzić, że w czasie buntów - generalnie biorąc - nie dochodziło między skazanymi do porachunków lub wyrządzania krzywdy w inny sposób. /Pomi-

nięto tu nie do końca jeszcze wyjaśniane przypadki śmierci skazanych, przy czym niewątpliwie jest, że większość z nich zginęła od pocisków, a jeden zmarł wskutek pobicia przez współwięźniów - RPO/59605/90/IX/.

d/ W 1988 r. Rzecznik Praw Obywatelskich dokonał odpowiednich ustaleń i sporządził raport dotyczący przestrzegania praw obywatelskich w zakładach karnych. W 1989 r. opublikowano analogiczny raport odnoszący się do praw osób osadzonych w aresztach milicyjnych. W listopadzie 1990 r. podjęto rekontrolę tych ostatnich /obecna nazwa: policyjne izby zatrzymań/ ;opracowanie raportu zbiorczego jest w toku.

Faktem niepokojącym jest, że powtórne wizytacje niektórych aresztów policyjnych wykazały brak poprawy sytuacji /mimo zapewnień podjęcia środków zaradczych/ w zakresie oświetlenia cel, higieny, a także przetrzymywania osadzonych ponad 48 godzin /zakaz z art. 209 k.k.w./. Traktując to jako sygnał ostrzegawczy przekazano w tej sprawie wystąpienie /RPO/R/55/90/ Ministrowi Spraw Wewnętrznych.

W bieżącym roku natomiast przeprowadzono stosowne rozeznanie w 9 aresztach śledczych. Bazowało ono na ukierunkowanych rozmowach z 285 tymczasowo aresztowanymi i na 270 przyjętych skargach. Główne ustalenia są następujące:

- nastąpił postęp w humanizowaniu wykonywania tymczasowego aresztowania, a przypadki ekscesów funkcjonariuszy zdarzają się tylko sporadycznie,
- na ogół wysoce niedostateczne jest nasilenie sztucznego oświetlenia cel,
- w jednostkach nieskanalizowanych zbyt rzadko pozwala się skazanym na korzystanie z ubikacji usytuowanych poza celami, a kubły sanitarne nie zawsze są we właściwym stanie,
- w niektórych aresztach dochodzi do przeludnienia powodującego, że na jednego osadzonego przypada mniej niż 3 m² powierzchni,
- warunki bytowe w Areszcie Śledczym w Radomiu /budynek wzniesiony w pierwszej połowie XVII wieku/ są bardzo złe i jednostka ta po-

winna być zlikwidowana, gdyż nie nadaje się do modernizacji, zaś Areszt Śledczy w Suwałkach albo powinien być niezwłocznie poddany modernizacji, albo zlikwidowany.

Raport o przestrzeganiu praw obywatelskich osób tymczasowo aresztowanych przekazano odpowiednim komisjom Sejmu i Senatu, zainteresowanym organom administracji oraz organizacjom społecznym zajmującym się ochroną praw człowieka /RPO/R/44/90/. Po czynnościach w określonym areszcie od razu przekazywano sprawozdanie Centralnemu Zarządowi Zakładów Karnych i naczelnikowi danej jednostki, aby umożliwić niezwłoczną realizację wniosków, które zostały uznane za słuszne. Możliwość ta była w pełni wykorzystywana w zakresie tych przedsięwzięć, które kwalifikowały się do niezwłocznego podjęcia.

e/ W Zakładzie Karnym w Kamińsku pracownicy Biura Rzecznika przeprowadzili na osobności 40 ukierunkowanych rozmów ze skazanymi oraz przyjęli od nich 143 skargi. Stwierdzono szereg nieprawidłowości, wyrażających się m.in. w osadzaniu tam osób, które mają rodziny w odległych miejscowościach kraju, niedostatku pracy penitencjarnej, braku opieki psychologicznej nad osobami z zaburzeniami itd. Odpowiednie wnioski przekazano właściwym organom.

f/ Najczęstsze są skargi osadzonych, zarówno w zakładach karnych jak i aresztach śledczych, na brak lub nieprawidłowości opieki lekarskiej /29% ogółu skarg/. Zasadność zarzutów z tego zakresu jest najczęściej badana przez lekarzy z powszechnej służby zdrowia na zlecenie rzecznika.

Około 70% takich skarg zawiera zarzuty całkowicie niezasadne. Są one głównie powodowane chęcią uzyskania przerwy w odbywaniu kary, przepustki lub wynikają z pieniactwa. W takich skargach często dochodzi do zniesławiania i znieważania pracowników więziennej służby zdrowia. Niejednokrotnie zarzuty stawiają osoby dokonujące samouszkodzeń, które przez okaleczenie się, łykanie przedmiotów, zasypywanie oczu itp. chcą zmusić właściwe organy do wypuszczenia ich na wolność.

Skargi zasadne natomiast /ok. 30%/ wynikają przede wszystkim z niedostatków opieki lekarskiej. Klasycznym przykładem może być tu sytuacja w Zakładzie Karnym w Kamińsku.

Wskutek krańcowo peryferyjnego usytuowania tej jednostki nie ma w niej w ogóle /choć należy do placówek dużych/ ani lekarza na pełnym etacie, ani stomatologa. Mimo to do tego Zakładu kieruje się także osoby poważnie chore. Dlatego po dokonaniu takich ustaleń wysunięto postulat odstąpienia od podobnej praktyki.

W niektórych jednostkach skazani muszą długo czekać na przyjęcie przez specjalistę, co niejednokrotnie także wynika z trudności kadrowych.

Otwarta pozostaje sprawa w jakim zakresie udaje się więziennej służbie zdrowia postawić właściwe rozpoznanie u osób zgłaszających się z dolegliwościami zdrowotnymi. Diagnoza jest często utrudniona, gdyż wielu osadzonych symuluje, dokonuje krwioupuśców i innych samouszkodzeń, fałszywie przedstawiając genezę zaburzeń organizmu.

Mając na względzie nasilenie samoagresji i jej szkodliwość sporządzono w biurze rzecznika analizę nasilenia, struktury i uwarunkowań tego zjawiska w latach 1976-1989. /RPO/R/38/90/. Analizę tę udostępniono zainteresowanym organom wyrażając pogląd, że powinna ona stanowić punkt wyjścia dla bliższego zajęcia się problemami jakie zostały ujawnione.

Należy dodać, że niepokojąco duża jest liczba zgonów osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych. Na przykład w 1988 r. takich przypadków było 152, a w 1989 r. - 115.

Średnio co czwarty zgon jest spowodowany samoagresją.

Na podstawie materiałów zawartych w wielu sprawach dotyczących samoagresji, a zwłaszcza samouszkodzeń, można zasadnie wnioskować, że niektórym czynom tego rodzaju dałoby się zapobiec gdyby osadzeni wykazujący określone tendencje byli w większym zakresie otaczani odpowiednią opieką psychologiczną i psychiatryczną oraz gdyby w toku pracy penitencjarnej bardziej wnikano w nurtujące ich problemy. Trzeba bowiem stale mieć na uwadze, że kilkadziesiąt procent skazanych pozbawionych wolności, a większość recydywistów, to osoby z zaburzeniami psychicznymi, niejednokrotnie o stopniu znacznym.

g/ W 1990 r. bardzo ostro zarysował się problem bezrobocia wśród osób pozbawionych wolności. O ile w końcu sierpnia 1989 r. zatrudnionych było 66% ogółu osadzonych, to w końcu sierpnia 1990 r.

odsetek ten zmalał do 44%. Sytuacja w tym zakresie ulega systematycznie pogorszeniu. W przypadku konieczności redukcji załogi związki zawodowe żądają w pierwszym rzędzie rezygnacji z zatrudnienia osób pozbawionych wolności. Niektórzy skazani niepracujący nie posiadają pieniędzy nawet na zakup papierosów, coraz częściej nie można znaleźć pracy dla osób, na których ciąży obowiązek alimentacyjny.

Przepisy o zasiłkach dla bezrobotnych nie mają zastosowania do pozbawionych wolności.

Jeśli chodzi o skazanych zatrudnionych to obowiązujące przepisy przewidywały bardzo poważne potrącenia z zarobków przez nich uzyskiwanych, co powodowało, że nie pozostawały im do dyspozycji kwoty niezbędne na zakup podstawowych artykułów codziennego użytku.

Mając na uwadze te fakty rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie stworzenia warunków umożliwiających zatrudnienie większej liczby osób pozbawionych wolności /RPO/59468/90/IX/. Uzyskano niewiążące obietnice podjęcia problemu i "rozważenia możliwości" stworzenia miejsc pracy. W praktyce nic się nie zmienia. Nadto rzecznik skierował do organów zajmujących się legislacją wniosek dotyczący nowelizacji kodeksu karnego wykonawczego tak, aby pracujący mogli otrzymywać większą niż dotychczas część wynagrodzenia. Ten wniosek został uwzględniony.

Pogłębia się natomiast zjawisko braku pracy dla osadzonych, co grozi wieloma konsekwencjami, z różnymi formami protestów włącznie.

h/ Ustalenia dokonane w wyniku badania skarg pisemnych i zgłaszanych ustnie pracownikom Biura Rzecznika wskazują, że praca penitencjarna w zakładach karnych nie uległa widocznej poprawie w porównaniu z ubiegłymi latami. Skargi nadal często dotyczą takich problemów nurtujących skazanych, które mogłyby być stosunkowo łatwo rozwiązane przy dobrej pracy wychowawczej. Jest to tym bardziej znamienne, że po redukcji liczby osadzonych /67 886 na 31 I 1989 r., 40 764 na 31 I 1990 r. i 46 606 na 31 VIII 1990 r./ zmniejszyła się liczba osób przypadających na wychowawcę.

Czynne obserwacje prowadzą do wniosku, że prawo skazanych do resocjalizacji jest w dalszym ciągu realizowane w stosunkowo małym

zakresie, co w powiązaniu z przymusową bezczynnością 56% osadzonych niepracujących rodzi szczególnie niekorzystne skutki. Należy żywić nadzieję, że zmiany kadrowe dokonane w pionie penitencjarnym więziennictwa doprowadzą do uzyskania w przyszłości lepszych efektów resocjalizacyjnych.

1/ W okresie sprawozdawczym wyraźnie zarysowała się poprawa w traktowaniu osadzonych przez funkcjonariuszy Służby Więziennej. Do sporadycznych należą skargi na niezasadne użycie siły wobec osadzonych, rzadkie są przypadki żalenia się na znieważanie. W skargach powtarza się natomiast zarzut "bezosobowego" stosunku do osadzonych. Z tym obrazem sytuacji kontrastują opisane przypadki bicia skazanych w czasie buntów w trzech zakładach karnych.

j/ Warunki bytowe pozbawionych wolności uległy o tyle poprawie w porównaniu z poprzednim okresem, że zmniejszyło się zagęszczenie cel. Na wniosek rzecznika do regulaminów wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania wprowadzono w 1989r. przepis gwarantujący każdemu osadzonemu 3 m² powierzchni celi. Lustracje dokonywane w 1990 r. w aresztach śledczych wykazały, że - mimo mniejszej niż w latach ubiegłych liczby osadzonych - norma ta nie zawsze jest dochowywana. Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Centralnego Zarządu Zakładów Karnych co doprowadziło do zapewnienia przestrzegania obowiązujących przepisów /RPO/R/34/90/.

R.p.o. zgłaszał postulat zamknięcia ZK w Wiśniczu Nowym /złe warunki higieniczne, nienadająca się do spożycia woda - RPO/R/37/89/IX/. Minister Sprawiedliwości zobowiązał się do usunięcia braków poprzez stosowne adaptacje.

Przeprowadzona rekontrola ujawniła pełne dostosowanie Zakładu do Norm Minimalnych /bieżąca woda, zabudowane kąpielnie sanitarne, dobre - rzadkość w jednostkach penitencjarnych - oświetlenie, nowe podłogi, c.o./.Zobowiązanie doprowadzenia ZK do przyzwoitego stanu zostało zrealizowane.

W zasadzie nie ma skarg osadzonych na wyżywienie pod względem ilościowym, a także mniej jest narzekań na skład pożywienia. Taki stan, w okresie ostrego kryzysu ekonomicznego, zasługuje na duże uznanie.

Nadal natomiast osadzeni donoszą często, że potrawy są niesmaczne, co przede wszystkim wiąże się z brakiem stałych, zawodowych kucharzy.

k/ Problemem rodzącym ciągłe trudności w praktyce jest korespondencja więźniów, mimo ustalenia zasady niecenzurowania korespondencji kierowanej do r.p.o. /skierowano w tej mierze wystąpienie do Komisji Kodyfikacyjnej, postulując wprowadzenie tej zasady do k.k.w. - RPO/R/45/90/.

W praktyce ustalenie to jest często łamane /RPO/62097/90/IX/. Trzeba o nim wielokrotnie przypominać administracji więziennej /RPO/R/45/90/. Sygnalizowano także - z przychylną reakcją - potrzebę kwitowania przez służbę więzienną korespondencji złożonej przez więźniów /likwiduje to spory co do faktu przekazania przesyłek - RPO/59310/90/IX/.

l/ Z połówiczną reakcją spotkały się inicjatywy r.p.o., aby lepiej uregulować w k.p.c. sposób doręczeń sądowych w sprawach o prawa stanu więźniów /rozwoły, odebranie władzy rodzicielskiej/. Więźniowie zaś żalą się, że nie mają szans ochrony swych interesów w tych doniosłych sprawach. Wprawdzie znowelizowano art. 327 i 328 k.p.c. /osobie pozbawionej wolności, nieobecnej przy ogłoszeniu wyroku doręcza się z urzędu odpis sentencji, przy czym od daty doręczenia biegnie termin do wniosku o uzasadnienie wyroku/, jednakże nie jest jasne, jak sprawa będzie wyglądała w postępowaniu nieprocesowym, ponieważ zawiera ono "uregulowania odmienne". To zaś postępowanie ma znaczenie właśnie dla sygnalizowanego problemu.

2/ Z przychylną reakcją CZ ZK spotkały się inicjatywy:

- dotyczące przepisów w postępowaniu z depozytami więźniów /zezwo-
lenie na posiadanie zegarka /RPO/48023/89/IX/;
- szybka reakcja na sprawy nosicieli wirusa HIV /RPO/60079/90/IX,
RPO/61797/90/IX, RPO/62459/90/IX/;
- przestrzeganie zasad szczególnych przy rozmieszczaniu skazanych
za czyny lubieżne itp. /narażonych na szykany ze strony współ-
osadzonych - RPO/60099/90/IX.

Nie wykazano natomiast zainteresowania /RPO/R/28/89/IX/ propozycją zorganizowania produkcji i dystrybucji wyrobów pamiątkarsko-galanteryjnych wykonywanych przez więźniów.

Na ogół uwzględniane są interwencje indywidualne w sprawach mających duże znaczenie dla więźniów, wymagających przełamania postępowania rutynowego np. dążenie do pozasądowej ugody/w sprawie RPO/16663/90/IX, gdzie doszło do rażących nieprawidłowości postępowania wobec więźnia ze strony ZK, co spowodowało ciężkie następstwa zdrowotne - odszkodowanie w wysokości 4 milionów/; szybka i właściwa reakcja wobec utrudnień w uzyskaniu zgody na zawarcie związku małżeńskiego /RPO/54931/90/IX/, czy wyrażenie zgody na odstępstwo od regulaminowej fryzury w celu zamaskowania defektów fizycznych /RPO/54941/89/IX - przejaw rozumienia "poniżającego traktowania" w duchu EK/.

m/ Oświetlenie jednostek penitencjarnych jest ciągłym, nie poddającym się korektom, powszechnie spotykanym mankamentem.R.p.o. wystąpił /RPO/59407/90/IX/ o opracowanie polskiej normy oświetleniowej w tym względzie. Inicjatywę podjęto; poprawy brak.

n/ Problemem nierozwiązanym są uprawnienia mieszkaniowe więźniów.R.p.o. wystąpił do organów administracji i Ministra Sprawiedliwości, wskazując na konkretne środki poprawy praktyki administracyjnej i orzeczeniowej /RPO/54317/89/V/. W wystąpieniu wskazano na błędy praktyki w orzekaniu /wadliwe posługiwanie się w postępowaniu administracyjnym instytucją uznania administracyjnego, pochapne rezygnowanie z rozprawy administracyjnej, powierzchowne prowadzenie od strony dowodowej spraw opartych na art. 691 k.c., składanie obietnic bez pokrycia więźniom, że w przyszłości po odcierpieniu kary przydzielą im się mieszkanie/ o utracie uprawnień do lokalu i wymeldowaniu, które - w szczególności wobec osób pozbawionych wolności-rodzą nieodwracalne skutki prawne.

Reakcja była grzeczna, powierzchowna i nie wskazuje na przemyślenie uwag i wyciągnięcie z nich wniosków. Istnieje pilna potrzeba drażnienia sprawy, której właściwym gospodarzem jest Minister Sprawiedliwości i jego agendy.

o/ Ogólnie biorąc można stwierdzić, że w 1990 r. nastąpił postęp w przestrzeganiu praw obywatelskich osób pozbawionych wolności. Doszło jednak do wzrostu liczby skarg i wniosków kierowanych do rzecznika przez te osoby. Ten wzrost można wyjaśnić - jak wynika z opinii szeregu członków społecznych organizacji penitencjarnych - zwiększeniem się zaufania do możliwości uzyskania, przez działania rzecznika, załatwienia różnych spraw z pomocą postpenitencjarną właściwie. Nadto odgrywa tu rolę fakt, że osadzeni żalą się także na różne nieprawidłowości w pracy organów ścigania /np. na ekscesy funkcjonariuszy b. MO/ oraz sądów /przewlekłość postępowania, brak odpowiedzi na pisma procesowe itp./. W ramach pracy rzecznika załatwiane są także sprawy tego typu /Np. RPO/54847/90/IX - załatwianie doniesienia o przestępstwie wobec więźnia - w trybie skargowym/.

Doświadczenie wskazuje, że wiele kwestii wymaga cierpliwego drażnienia spraw w celu zmiany praktyki. Nie można tu oczekiwać /czego oczywiście należy żałować/ zmian po jednym wystąpieniu czy zwróceniu uwagi.

Lustracja muszą być powtarzane, obietnice poprawy są traktowane z ograniczonym zaufaniem /por. powrotna fala zagęszczeń w aresztach, brak poprawy w zakresie oświecenia jednostek penitencjarnych, uporczywość złych praktyk w zakresie cenzurowania korespondencji, powierzchowne potraktowanie wystąpienia r.p.o. o błędach praktyki w zakresie praw mieszkaniowych więźniów/.

3. Sprawy milicji /policji/, służby bezpieczeństwa

a/ Dopiero od drugiej połowy 1990 r. r.p.o. pracuje /we wskazanym wyżej zakresie/ na materiale bieżącym, dlatego też trzeba mieć na uwadze, że oceny rzecznika dotyczą w poważnej mierze zaszciości z lat minionych.

Obecnie zdecydowanie mniej jest skarg na działanie policji, a także nie wpływają już, a jeżeli tak to bardzo nieliczne skargi na działania b. MO. Te zaś skargi, które odnoszą się do bezprawnego działania funkcjonariuszy MSW zawierają wnioski o odszkodowania za bezpodstawne zabranie mienia /np. RPO/5942/90/II/. Uderza nikła liczba skarg /zwłaszcza do lata 1990 r./ na bezprawne zatrzymania.

b/ W sprawach tego typu zasada jest konieczność działań nekających ze strony r.p.o., konieczność powtarzalności działań, drażnienia sprawy. W przeciwnym razie reakcje są powierzchowne i formalne.

Niżej przedstawiamy wybór charakterystycznych przypadków.

b₁. RPO/21865/90/II/KZ - sprawa pobicia radnego z Poznania Michała D. przez MO w dniu 21 XI 1988 r. w Poznaniu. Pismem z dnia 25 listopada 1988 r. r.p.o. zwrócił się do Prokuratora Generalnego, który /21 XII 1988 r./ powiadomił, że Prokuratura Rejonowa dla Dzielnicy Poznań Stare Miasto wszczęła śledztwo. Prokurator przedstawił zarzut Stanisławowi K., że polecił podległym mu i nieustalonym w toku śledztwa funkcjonariuszom ZOMO pobicie Michała D., co spowodowało u pokrzywdzonego rozstrój zdrowia na okres ponad 7 dni /art. 158 § 1 k.k./.

Sąd Rejonowy umorzył postępowanie wobec Stanisława K. na podstawie ustawy z 1989 r. o amnestii. Rzecznik w dalszym ciągu interesuje się sprawą, która znalazła się w fazie postępowania odwoławczego na skutek złożenia zażalenia przez Michała D. i obrońcę oskarżonego. Sąd Wojewódzki w Poznaniu zaskarżone postanowienie uchylił a sprawę przekazał Prokuratorowi Rejonowemu celem kontynuowania postępowania przygotowawczego /rzecznik wyraził zamiar zbadania akt, gdyby Sąd Wojewódzki zażalenia nie uwzględnił/.

Ponieważ na tle zastosowania przez Sąd Rejonowy amnestii z dnia 29 V 1989 r. do tego przypadku wyłoniły się wątpliwości, czy do tego rodzaju czynów popełnionych przez funkcjonariuszy MO i SB może mieć zastosowanie przepis art. 1 pkt 4 i art. 3 cyt. ustawy, rzecznik wystąpił z wnioskiem z dnia 29 IX 1989 r. do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie w tym względzie powszechnie obowiązującej wykładni ustawy /RPO/21865/88/II/. Wykładni tej dokonano /por. Dz.U.Nr 31 z 1990 r., poz. 189/; Trybunał Konstytucyjny wykorzystał tu zastrzeżenie r.p.o. co do możliwości stosowania amnestii z 1989 r. wobec działań milicji o charakterze ekscesu /pobicie w karetce milicyjnej/.

Ponownie skierowano akt oskarżenia przeciwko Stanisławowi K.

W międzyczasie r.p.o. otrzymał list od Michała D. żalącego się na przewlekłość postępowania i szkany. Podjęto interwencje, której skutkiem było otrzymanie w grudniu 1989 r. sporządzonego w Prokura-

turze Wojewódzkiej w Poznaniu zapisu urzędowego z rozmowy z Michałem D. sugerującego celowe stosowanie w tym względzie nacisków tak na sąd, jak też niektórych prokuratorów w Poznaniu. Pismem z 17 I 1990 r. rzecznik poinformował o tych podejrzaniach Ministra Sprawiedliwości, sugerując potrzebę skorzystania z art. 27 k.p.k. przez zwrócenie się do SN - ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości - o przekazanie sprawy do rozpoznania sądowi z innego województwa.

Pismem z dnia 1 marca 1990 r. Minister Sprawiedliwości zapewnił o podjęciu ze swej strony poczynąń mających na celu prawidłowy bieg sprawy.

Sprawa stanowi ilustrację przewlekłego postępowania, zmierzającego w gruncie rzeczy /ze strony Prokuratury/ przynajmniej w jego początkowej fazie do zneutralizowania konsekwencji karnych z jakimi winni spotykać się sprawcy pobicia, czemu mogły oczywiście służyć trudności dowodowe. Jest także ilustracją dążenia do korzystnego dla sprawcy czynu zakończenia postępowania przy pomocy instrumentu prawnego jakim była amnestia. Dopiero pod naciskiem działania rzecznika, z wywołaniem stanowiska Trybunału Konstytucyjnego uzasadniającego wniosek o nieprawidłowym zastosowaniu w omawianym przypadku postanowień amnestii z dnia 29 maja 1989 r., sprawa przybrała prawidłowy obrót.

b₂. RPO/5942/90/II - sprawa ze skargi Danuty L. /zabranie jej bezprawnie przez Wojewódzki Urząd Bezpieczeństwa w Gdańsku w 1953 r. 675 rubli/. Wymieniona nie otrzymała żadnego orzeczenia właściwego organu sądowego lub prokuratorского, że nastąpił przypadek tych wartości na rzecz Skarbu Państwa i że walory te miały /tak było w istocie/ charakter numizmatyczny. Prowadzona początkowo przez biuro rzecznika korespondencja z Prokuraturą Wojewódzką w Gdańsku nie przyniosła rezultatu, przy czym Prokuratura ta powiadomiła w lipcu 1989 r. biuro, że skargę jej Prokuratura Generalna skierowała do Gabinetu Ministra Spraw Wewnętrznych, ze wskazaniem na potrzebę szczegółowego zbadania tego przypadku. Pismem z dn. 12 X 1989 r. Gabinet MSW powiadomił , że nie znajduje podstaw do przyjęcia odpowiedzialności za poniesioną przez panią L. szkodę, powołując się w tym względzie na przepisy ustawy z dnia 15 XI 1956 r. o odpowiedzialności Państwa

za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych, a także na przedawnienie roszczeń cywilnoprawnych.

W związku z tym r.p.o. skierował pismo do Ministra SW wskazując na bezprawne zabranie wymienionych wartości, zwracając ponadto uwagę na przepisy prawa cywilnego, zwłaszcza zaś na art. 417 § 1 k.c., jako korespondujący z bezprawnym działaniem funkcjonariuszy b. WUBP w Gdańsku i art. 117 § 2 k.c. pozwalający na zrzeczenie się korzystania z przedawnienia przez tego, przeciwko komu roszczenie przysługuje.

W odpowiedzi na to pismo Minister Spraw Wewnętrznych pismem z maja 1990 r. powiadomił Rzecznika Praw Obywatelskich, że Biuro Prawne wydało opinię zawierającą wniosek o uwzględnienie roszczeń Danuty L. odsyłając jednak realizację zapłaty do Ministra Finansów, co spotkało się z reakcją rzecznika zawartą w piśmie z dnia 24 V 1990 r. skierowanym do Wiceministra S.W., w którym podkreślono niewłaściwość takiego działania MSW, które w gruncie rzeczy składa ciężar konkretnego zakończenia sprawy na Ministra Finansów.

W rezultacie podejmowanych przez rzecznika działań pismem z dnia 5 VII 1990 r. Naczelnik Wydziału Skarg i Wniosków MSW powiadomił, że Minister Spraw Wewnętrznych zrzekł się prawa korzystania z przedawnienia w sprawie zwrotu zebranych Danucie L. złotych monet i że wystąpił do Ministra Finansów o ich zwrot lub wypłacenia równowartości. W ciągu ponad trzech miesięcy zainteresowana nie otrzymała żadnego stanowiska z Ministerstwa Finansów. Sprawa trwa.

Powyższa sprawa /i nie tylko/ jest ilustracją konieczności łamania uporczywego stanowiska MSW w kwestiach wynagradzania szkód wyrządzanych przez funkcjonariuszy b. resortu bezpieczeństwa publicznego, do tego w pewnych sprawach stopnia, że w opiniach Biura Prawnego MSW zaprzeczano sukcesji MSW po b. MBP. W tej ostatniej kwestii Rzecznik Praw Obywatelskich dał wyraz swemu stanowisku w wystąpieniu do MSW z 16 V 1990 r. /RPO/52880/90/II/ w związku z opinią Biura Prawnego MSW nr L-II. 49/90, zaprzeczającego sukcesji MSW po b. MBP i odpowiedzialności funkcjonariuszy b. resortu bezpieczeństwa publicznego za wyrządzone szkody. Po wymianie korespondencji między rzecznikiem a Ministrem Spraw Wewnętrznych

resort ten zmienił swe stanowisko zapewniając rzecznika, że będzie dążył do naprawienia tych szkód /RPO/52880/90/II/ i zamierza opracować jednolite zasady postępowania w tych sprawach.

b₃. RPO/17074/89/II - sprawa Andrzeja S., który podniósł zarzuty bezprawnego przeprowadzenia przeszukania jego mieszkania, wyrażającego się w tym, że czynności tej dokonano bez nakazu prokuratorского i jedynie w obecności jego 16-letniej córki i 18-letniego sąsiada. Biuro Rzecznika poprosiło o wyjaśnienie zasadności zarzutów szefa Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w Lublinie.

Z udzielonej dnia 29 VI 1989 r. odpowiedzi wynikało, że postępowanie wobec pana S. było prawidłowe i nie można w działaniu funkcjonariuszy WUSW w Lublinie dopatrywać się cech szykanowania go, ponieważ: a/ w czerwcu 1988 r. prowadzono postępowanie o wykroczenie przeciwko Kazimierzowi G., u którego w mieszkaniu znaleziono sprzęt i materiały poligraficzne i zachodziło - zdaniem WUSW - podejrzenie, że rzeczy te mógł zdeponować Andrzej S., w związku z czym przeprowadzono także w jego mieszkaniu przeszukanie, w toku którego znaleziono różne publikacje "wydane bez wymaganego zezwolenia"; b/ przeszukanie istotnie przeprowadzono w obecności nieletniej córki pana S. i przybranego do tej czynności jako świadka pełnoletniego sąsiada; c/ według informacji WUSW przeszukanie zostało zatwierdzone w dniu 13 VI 1988 r. przez prokuratora.

Ponieważ informacja ta nasuwała zastrzeżenia co do jej wiarygodności, zwłaszcza zaś co do konkretności okoliczności uzasadniających tego rodzaju czynności w stosunku do Andrzeja S., przesłano jego skargę oraz pismo WUSW Prokuratorowi Wojewódzkiemu w Lublinie z prośbą o wyjaśnienie zrodzonych w tym względzie wątpliwości.

W odpowiedzi Prokurator Wojewódzki w Lublinie w piśmie z dnia 30 IV 1990 r. poinformował Biuro Rzecznika, że: a/ nieprawdziwe jest twierdzenie WUSW, że przeszukania w mieszkaniu dokonano w związku z toczącym się postępowaniem o wykroczenie przeciwko Kazimierzowi G. i w aktach tej sprawy w ogóle nazwisko pana S. nie występuje; b/ przeciwko panu S. żadne postępowanie karne się nie toczyło; c/ w aktach sprawy Kazimierza G. nie ma protokołu przeszukania mieszkania Andrzeja S. i prokurator nie zatwierdzał tego przeszukania. Po

na dło Prokurator Wojewódzki informuje, że badania akt Kolegium do Spraw Wykroczeń w Świdniku przeciwko Kazimierzowi G. wskazuje na bezpodstawność jego ukarania, w związku z czym zamierza wnieść sprzeciw na korzyść obwinionego.

Ponieważ rozbieżności powyższe uzasadniały wnioski o nierzetelności informacji WUSW /a także o działaniu wobec pana S. mającym charakter szykanowania go/ Biuro Rzecznika zwróciło się pismem z dnia 25 VI 1990 r. do dyrektora Gabinetu MSW o wyjaśnienie tych rozbieżności i ponowne rzetelne ustosunkowanie się do stawianych przez Andrzeja S. zarzutów naruszenia jego praw obywatelskich przez przez funkcjonariuszy WUSW w Lublinie.

b₄. RPO/11995/89/II - sprawa Teresy T. Chodzi o budzące zastrzeżenia przeszukania mieszkania przez funkcjonariuszy MO w Gdańsku oraz zatrzymanie obecnej w nim Joanny T. Na postawione przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich pytania szefowi WUSW w Gdańsku, czy: a/ istniały podstawy prawne i jakie przeszukania mieszkania, b/ czy istotnie w mieszkaniu tym została zatrzymana Joanna T. i jakie były podstawy jej zatrzymania. Na pytania te odpowiedział pismem z dnia 26 VI 1989 r. Naczelnik Wydziału Ogólnego WUSW w Gdańsku, twierdząc - w powołaniu się na przepis art. 2 ust. 1 pkt 4, art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 14 VII 1983 r. o Urzędzie MSW, że WUSW w Gdańsku sporządził "harmonogram wzmoczonych działań milicyjnych w systemie"ład i porządek"na I kwartał 1988 r.", i że w ramach tego planu RUSW realizował w godzinach od 6.00 - 10.00 i od 20.00 - 23.00 działania rozpoznawczo-operacyjne, a ponieważ w ramach tego planu przewidziano kontrolę mieszkania Barbary K., które figuruje w ewidencji jako melina"prostytucko-pijacka"funkcjonariusze MO weszli do tego mieszkania i ustalano tożsamość znajdujących się tam osób. Znajdowała się tam również Joanna T., która nie posiadała żadnego dowodu tożsamości i mimo że zgodnie z prawdą podała swoje dane osobowe przewieziono ją do Komisariatu VI MO w Gdyni. W konkluzji stwierdzono, że skarga na czynności funkcjonariuszy była bezzasadna.

Ponieważ Biuro Rzecznika nie podzielało poglądu o dopuszczalności wejścia do mieszkania Barbary K. i legitymowania przebywających tam osób, a także zatrzymania Joanny T. - uznając to za na-

ruszenie praw obywatelskich a przede wszystkim konstytucyjnego prawa nienaruszalności mieszkania bez konkretnych okoliczności wskazujących, że chodzi o osoby naruszające lub zagrażające porządkowi i bezpieczeństwu publicznemu - zwróciło się pismem z dnia 15 II 1990 r. do autora informacji z prośbą o przeprowadzenie ponownej analizy badanego zdarzenia na tle obowiązujących przepisów, regulujących w owym czasie tryb zatrzymywania osób i wchodzenia do pomieszczeń mieszkalnych.

Sprawa zakończyła się wreszcie uznaniem nieprawidłowości działania milicji i oddaniem /czysto moralnej/ satysfakcji Teresie T.

Nie kwestionując prawa i potrzeby służb milicyjnych, a obecnie policyjnych, do prowadzenia działań operacyjnych mających na celu rozpoznawanie środowisk przestępczych, sprawa ta ilustruje całkowitą dowolność w interpretacji regulujących te zagadnienia przepisów, co doprowadziło w omawianym wypadku do naruszenia podstawowych praw obywatelskich, przy czym WUSW w Gdańsku zamiast dokonać rzeczowej i krytycznej oceny podległych mu funkcjonariuszy podjął próbę nadania ich czynnościom pozorów działania zgodnego z prawem.

b₅. RPO/36607/90/II - sprawa Andrzeja A. z 1988 r. dotycząca tzw. profilaktycznej działalności funkcjonariuszy SB podejmowanej wobec skarżącego się, który działalność tę określił jako szykanującą go.

Odpowiedź, jakiej udzielił zainteresowanemu Wydział Skarg i Wniosków MSW Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich uznało za mało przekonywającą i mało rzeczową. Zawierała bowiem jedynie bardzo ogólne powołanie się na przepisy regulujące działalność organów MSW, i wyjaśnienie, że funkcjonariusze działali w ramach "posiadanych kompetencji i realizowali postawione przed nimi zadania w oparciu o obowiązujące przepisy".

Odpowiedź stanowiła typowy przykład braku zamiaru rzeczowego i konkretnego ustosunkowania się do oczywistych naruszeń praw obywatelskich, polegających na pozaprawnych czynnościach tzw. profilaktycznych. Dał temu wyraz Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie skierowanym do Dyrektora Gabinetu MSW z dn. 15 II 1990 r., wskazując na naruszenie przepisów regulujących kwestię kontroli tożsamości

obywateli, prawo do zatrzymywania ich, przeglądania bagaży i tryb przeszukań, a to wobec braku konkretnych okoliczności uzasadniających tego rodzaju czynności wobec Andrzeja A.

W odpowiedzi na pismo biura Rzecznika Praw Obywatelskich MSW starało się w dalszym ciągu podtrzymać stanowisko o zasadnym działaniu funkcjonariuszy SB i MO, motywując, że rozmowa przeprowadzona z zainteresowanym nie miała na celu szykanowanie go i że udzielone w tym względzie wyjaśnienia panu A. przez specjalne wydelegowanego funkcjonariusza MSW zadowolili skarżącego się, oraz że funkcjonariusze podejmujący wobec niego czynności zostali zwolnieni ze służby w związku z likwidacją komórki SB w RUSW w Pleszewie.

b₆. RPO/33367/90/II - sprawa ze skargi Adama Z., który został wydalony ze służby w MO na skutek postępowania dyscyplinarnego. Przeciwno wymienionemu toczyło się jednocześnie postępowanie przygotowawcze pod zarzutem przyjęcia łapówki za zwrot zatrzymanego prawa jazdy kierowcy prowadzącemu pojazd mechaniczny w stanie nietrzeźwym. Postępowanie przygotowawcze umorzono wobec braku dostatecznych dowodów popełnienia przestępstwa. W postępowaniu dyscyplinarnym uznano, że Adam Z. dopuścił się ciężkiego przewinienia dyscyplinarnego i uchylenie wymierzonej mu kary dyscyplinarnej - jak stwierdził Departament Kadr MSW w wymienionej z biurem Rzecznika korespondencji - byłoby możliwe w przypadku "... uniewinnienia od postawionego zarzutu w toku postępowania karnego".

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę w piśmie skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych na niebezpieczny precedens, jaki stwarza przyjęta przez Departament Kadr interpretacja zasad procesu karnego - uznaje bowiem za winną osobę jedynie podejrzaną o popełnienie przestępstwa w oparciu o tymczasowy stan dowodowy, mimo że postępowanie karne zostało umorzone właśnie w braku dostatecznych dowodów popełnienia przestępstwa. Stanowi to oczywiste naruszenie zasady domniemania niewinności.

b₇. RPO/58968/90/II - skarga Witolda M., obywatela RFN, na zachowanie się w stosunku do niego funkcjonariuszy Rejonowego Urzędu Spraw Wewnętrznych w Złotowie, dokonujących czynności służbowych w związku z wypadkiem drogowym spowodowanym przez inną osobę. Skarżący się twierdzi, że zachowanie funkcjonariuszy miało na celu nie tyle

ustalenie winnego spowodowania wypadku drogowego, ile dążenie do tego aby udowodnić, że to właśnie on, poszkodowany, był odpowiedzialny za wypadek.

Z pisma skierowanego przez Wydział Skarg i Wniosków MSW do Witolda M. wynika, że MSW uznaje sugestie pokrzywdzonego za niesłuszne i że działający funkcjonariusze RUSW nie przekroczyli swych uprawnień.

Do innych wniosków należało dojść na podstawie akt dochodzenia prowadzonego w tej sprawie przez Prokuraturę Rejonową w Złotowie, czemu biuro Rzecznika dało wyraz w piśmie z dnia 28 VI 1990 r. do Dyrektora Gabinetu MSW, z prośbą o weryfikację stanowiska Wydziału Skarg i Wniosków MSW.

b₈. RPO/34610/90/II - sprawa ze skargi Krystyny S. z 26 IX 1988 r. skierowana do Prokuratora Wojewódzkiego w Poznaniu, przesłana do wiadomości Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Autorka skargi podnosi szereg zarzutów pod adresem funkcjonariuszy WUSW w Poznaniu. Chodziło o bezprawne - zdaniem autorki skargi - kilkakrotne wtargnięcie do różnych mieszkań jej znajomych, którym składała wizyty, legitymowanie i przeszukiwanie znajdujących się tam osób oraz przesłuchiwanie jej w siedzibie WUSW i inne działania mające charakter nękania i szykanujący.

Postanowieniem z dnia 28 XI 1988 r. Prokuratura Rejonowa Grunwald i Jeżyce odmówiła prowadzenia w tej sprawie postępowania przygotowawczego wobec braku znamion przestępstwa w działaniu funkcjonariuszy WUSW w Poznaniu, a Prokurator Wojewódzki w Poznaniu w związku z zażądaniem przez biuro Rzecznika informacji ograniczył się do przesłania kserokopii postanowienia, nie zadając sobie trudu dokonania oceny prawidłowości postępowania tak funkcjonariuszy WUSW jak też trafności decyzji Prokuratury Rejonowej. Na ponowną w tym względzie indagację biura Rzecznika Praw Obywatelskich, które poddało w wątpliwość legalność działania służb bezpieczeństwa, Prokurator Wojewódzki przekazał do wiadomości kserokopię obszernego pisma Naczelnika Wydziału Śledczego WUSW w Poznaniu z dnia 27 X 1988 r. opisującego szczegółowo podejmowane działania/w ramach postępowania wyjaśniającego/ wobec Krystyny S. i innych osób z kręgu jej

znajomych. I w tym wypadku Prokurator Wojewódzki nie dokonał żadnej oceny zasadności tych poczynań, a na wyraźne już zażądanie przez biuro Rzecznika zajęcia stanowiska co do legalności omawianych czynności, Prokurator Wojewódzki pismem z dnia 28 V 1990 r. ograniczył się do lakonicznego stwierdzenia, że dokonywane czynności znajdowały oparcie w daleko idących uprawnieniach wynikających z przepisów rozporządzenia MSW z 6 I 1984 r. w sprawie zasad i trybu zatrzymywania, kontroli osobistej przeglądania zawartości bagaży oraz sprawdzania ładunku osób naruszających lub zagrażających porządkowi i bezpieczeństwu publicznemu.

Wyjaśnień tych nie można uznać za przekonywujące i zadowalające, ponieważ treść informacji WUSW uzasadnia wniosek, że podejmowane czynności wobec Krystyny S. i innych osób /w tym również kierowanie wniosków do kolegów do spraw wykroczeń/ było bezpodstawne. Powinien zwrócić na te elementy uwagę Prokurator Wojewódzki w Formaniu i w konsekwencji rozważyć dokładnie postępowanie funkcjonariuszy WUSW oraz zasadność ukarania niektórych osób za wykroczenia.

b₉. RPO/49560/90/II - sprawa ze skargi Jana D. poszkodowanego działaniami służby bezpieczeństwa na przełomie 1949-1950 r. W czasie prowadzonego śledztwa był aresztowany i doznawał najróżniejszych fizycznych dolegliwości ze strony prowadzących postępowanie. M.in. przebywał na Zamku w Lublinie.

Rzecznik przekazał list Jana D. Ministrowi Spraw Wewnętrznych z prośbą o rozważenie wypracowania w resorcie sposobu rekompensowania tego rodzaju krzywd doznawanych w przeszłości ze strony organów bezpieczeństwa publicznego, noszących cechy naruszenia praw obywatelskich.

Ponieważ odpowiedzi w tej sprawie MSW nie można było uznać za zadowalającą, wskazywała ona bowiem na niemożność uzyskania dokumentu, "który mógłby stanowić podstawą do odszkodowania", rzecznik uznał za konieczne zainteresować tą sprawą Ministra Sprawiedliwości, sugerując podjęcie czynności zmierzających do odtworzenia akt postępowania przygotowawczego w stopniu pozwalającym na wyrobienie sobie poglądu w kwestii zasadności podnoszonych przez pana D. zarzutów i dochodzenia odpowiedniego odszkodowania.

Minister Sprawiedliwości po pięciu miesiącach oczekiwania odpowiedział, iż zwrócił się do Prokuratury Wojewódzkiej w Lublinie o odtworzenie akt.

b₁₀. RPO/15904/90/III - Wilhelm P. i Stanisław W. zgłosili fakt przeszukania mieszkania bez nakazu prokuratora i bez uzasadnionej przyczyny. Zarzuty /po dłuższej korespondencji/ potwierdziły się.

Funkcjonariusze zostali ukarani pozbawieniem okresowych premii i pominięciem w awansach na kolejne stopnie podoficerskie.

b₁₁. RPO/48884/90/I - przekroczenie uprawnień funkcjonariuszy MO, rażące nieprawidłowości w czynnościach służbowych /bezprawie, samowola/. W 1987 r. dokonano przeszukania mieszkania Ryszarda Z., skąd zabrano wydawnictwa i pamiątki związane z działalnością NSZZ "Solidarność", które zainteresowany zbierał w celach kolekcjonerskich. Czynności tych funkcjonariusze MO nigdzie nie udokumentowali. W styczniu 1989 r. Ryszard Z. wystąpił o ich zwrot podejrzewając, jak napisał do Rzecznika, że zbiór ten został rozkradzony, bowiem nie prowadzono żadnego postępowania. W wyniku podjęcia sprawy Prokuratura Wojewódzka we Wrocławiu, stwierdzając jedynie uchybienia MO skierowała wystąpienie do Szefa WUSW, informując rzeczownika, iż zbiór został zwrócony zainteresowanemu, podczas gdy on sam wcześniej został powiadomiony o przepadku wydawnictw "na podstawie art. 412 k.c.". Sprawę skierowano do Prokuratury Generalnej, gdzie polecono wszcząć postępowanie karne z art. 246 k.k.

Sprawa ilustruje trudności w dotarciu do prawdy i "krycie" milicji przez prokuraturę, a także fakt podawania rzecznikowi nieprawdy /jest to dość częsty przypadek/.

4. Wykroczenia

a/ Notuje się spadek liczby spraw tego rodzaju /zmiany w zakresie organizacji i podporządkowania kolegiów, zmiana atmosfery i polityki karania za wykroczenia/. Praktyka r.p.o. w tym zakresie w 1990 r. dotyczyła ciągle spraw dawnych i może służyć jako dalsza

egzemplifikacja bardzo krytycznych ocen /Sprawozdanie r.p.o. z 1989 r., s. 44-47/ formułowanych na tle prawa i praktyki ówczesnej /fatalny poziom profesjonalny, "polityzacja" i instrumentalizacja praktyki - por. zwłaszcza RPO/20604/88/III, RPO/47796/89/III czy RPO/47953/89/III/. Zwłaszcza ta ostatnia sprawa zasługuje na uwagę jako przykład prawidłowego /obecnie/ działania. W sprawie gdzie doprowadzono do zagubienia rzekomych "narzędzi przestępstwa" stanowiących w istocie pamiątki osobiste - doprowadzono do ugody: przez wyrażenie ubolewania i zadośćuczynienie pieniężne.

b/ Mając na uwadze wątpliwości co do możliwości występowania z wnioskiem o uchylenie orzeczenia na korzyść obwinionego po dwóch latach od zatarcia ukarania /kwestia sporna w literaturze i praktyce/ rzecznik wystąpił /RPO/23050/89/II w 1989 r./ do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie powszechnie obowiązującej wykładni art.113 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia w postaci wyjaśnienia czy przewidzianej w tym przepisie możliwości uchylenia prawomocnego rozstrzygnięcia na korzyść obwinionego stoi na przeszkodzie zatarcie ukarania, które w myśl art. 46 § 1 kwk następuje po upływie 2 lat od wykonania, darowania lub przedawnienia wykonania kary. Konieczność postawienia Trybunałowi takiego pytania wyłoniła się w związku ze stanowiskiem praktyką powołującej się na to swoiste "przedawnienie" i odmawiającej rozpoznania wniosku na korzyść obwinionego /np. RPO/23050/89/II/.

Trybunał Konstytucyjny /W 5/89/ uchwałą z dnia 4 IV 1990 r. ustalił, że: "Przewidzianej w art. 112 w zw. z art. 113 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia możliwości uchylenia prawomocnego rozstrzygnięcia /orzeczenia, nakazu karnego, postanowienia/ wyłącznie na korzyść obwinionego nie stoi na przeszkodzie uznanie - zgodnie z art. 46 § 1 kw - ukarania za niebyłe". Otworzyło to drogę do możliwości uchylania niesłusznych orzeczeń kolegów, umacniając gwarancje prawa obywatelskiego do sprawiedliwych i zgodnych z prawem orzeczeń, wydawanych w tych postępowaniach. W ten sposób działanie r.p.o., swoiście "sekwencyjne" otworzyło drogę do zrewidowania na korzyść orzeczeń wydanych w okresach dawniejszych.

Dotyczyło to także reminiscencji z przeszłości /postępowania oparte na nie obowiązującym art. 52a kodeksu wykroczeń/, podobnie tym sposobem można było zrewidować dawne orzeczenia także w sprawach, gdzie orzeczono przepadek środka transportu /RPO/47796/89/II/.

c/ Spośród przykładów bardziej drastycznych uchybień zasadom prawidłowej procedury przez kolegia wypada wskazać /przykładowo tylko/ sprawę RPO/55013/90/II, gdzie po raz pierwszy r.p.o. wystąpił o uchylenie orzeczenia /rzekomo nieudzielenie pomocy potrąconemu przez samochód/, wskazując na rażące błędy w kwalifikacji czynu i wszechstronnej ocenie stanu faktycznego w konsekwencji prowadzące do zlekceważenia elementu winy.

Mimo zdawałoby się oczywistej w tym względzie argumentacji, Kolegium do Spraw Wykroczeń przy Wojewodzie Szczecińskim, rozpoznając ponownie tę sprawę - na skutek przekazania jej przez Komisję Orzecznictwa - darowało obwinionemu karę dodatkową zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, powołując się na art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 XII 1989 r. o amnestii w zw. z art. 10 § 1 pkt 9 kpw.

Spowodowało to ponowne wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Komisji Orzecznictwa przy Wojewodzie Szczecińskim. We wniosku podkreślono wadliwość zastosowania amnestii tylko w odniesieniu do orzeczonej kary dodatkowej, a ponadto powtórzono argumentację odnoszącą się do wadliwości oceny strony podmiotowej zarzuconego obwinionemu czynu. Sprawę ostatecznie załatwiono poprawnie, ale sposób działania świadczy albo o daleko posuniętej nieporadności profesjonalnej, albo niewłaściwym stosunku do sprawy /chodzi wszak o swoistą rewizję nadzwyczajną/ albo o szykanowaniu ukaranego.

5. Sprawy wojska

a/ Liczba spraw wykazuje niewielki spadek /164 sprawy podjęte tj. wskazujące na podejrzenie naruszenia praw obywatelskich/ w 1990 r.

Zdecydowanemu zmniejszeniu uległa liczba spraw dotyczących odroczenia bądź przedterminowego zwolnienia ze służby ze względu na konieczność prowadzenia gospodarstwa rolnego. Jest to efekt zmiany -

złagodzenia normatywnych kryteriów wymaganych do uzyskania odroczenia bądź przedterminowego zwolnienia ze służby wojskowej między innymi ze względu na konieczność prowadzenia gospodarstwa rolnego, co z pewnością pozwoliło na ustabilizowanie praktyki w tym zakresie.

Po wejściu w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 XII 1989 r. /w sprawie udzielania odroczeń zasadniczej służby wojskowej oraz uznawania poborowych i żołnierzy za jedynych żywicieli rodzin/ w drugim półroczu 1990 r. w zasadzie nie zarejestrowano tego rodzaju skarg. Natomiast skargi, które wpłynęły pod koniec 1989 r. i w pierwszym półroczu 1990 r. w większości pochodziły od osób odbywających służbę wojskową, które w świetle uprzednio obowiązujących przepisów nie miały w zasadzie szans na uzyskanie przedterminowego zwolnienia. Jednak w związku ze zmianą przepisów jak i też z uwagi na okres odbytej już służby, zostały zwolnione z dalszego jej odbywania w trybie wyjątkowym /np. RPO/41849/89/I, RPO/47816/89/I, RPO/58928/90/I/.

W latach 1988 i 1989 sygnalizowano zbyt rygorystyczny rygorystyczny /nieuwzględnianie interesu indywidualnego powierzchowne zredukowanie do rozumienia wąsko resortowego interesu społecznego, co r.p.o. sygnalizował w swym wystąpieniu do Przewodniczącego Komitetu Obrony Kraju - RPO/20350/88/I oraz Ministra Obrony Narodowej - RPO/R/25/89/. Niepokoić może fakt, że i obecnie mimo, że przepisy rozporządzenia z grudnia 1989 r. dają możliwość uznawania poborowych i żołnierzy za prowadzących gospodarstwo rolne - w przypadkach indywidualnych, nie mieszczących się w ramach przepisów, a zasługujących ze względów humanitarnych lub społecznych na szczególne potraktowanie - wnioski załatwione są odmownie, mimo występujących przesłanek pozytywnych/ nie uznano np. za prowadzącego gospodarstwo rolne w sytuacji, gdy na gospodarstwie o powierzchni poniżej 3 ha pozostaje tylko matka - RPO/62235/90/I/.

b/ W grupie spraw związanych z zasadniczą służbą wojskową wystąpił ogólniejszy problem powoływania do służby wojskowej właścicieli prywatnych zakładów w sytuacjach gdy zatrudniają matki samotnie wychowujące dzieci. MON stoi na stanowisku, że właścicielom prywatnych zakładów nie przysługuje odroczenie służby wojskowej ze względu na wykonywanie zawodu, a fakt, że zatrudniają matki samotnie wychowu-

jące dzieci nie jest umieszczony w przepisach jako kryterium udzielania odroczenia /RPO/61840/90/I/. Sprawa - zdaniem r.p.o. - wymaga normatywnej regulacji uwzględniającej nowe realia gospodarcze.

c/ Traktowanie żołnierzy. Sporadycznie trafiają się tego typu sprawy /utrudnianie praktyk religijnych, znęcanie się nad żołnierzami -RPO/66396/90/I, czy junakami- RPO/622/90/I . Sprawy te wykazują, że "coś jest nie w porządku",zwłaszcza gdy r.p.o. kieruje pytania o wyjaśnienia do różnych adresatów. Przychodzą wtedy informacje czasem sprzeczne, czasem powierzchowne. Sprawy te wymagają cierpliwego, długotrwałego drażenia zanim osiągnie się efekt w postaci ujawnienia uchybień, a tym bardziej w postaci konkretnych działań wobec poszkodowanego /wyjątkowo drastyczne wypadki z uwagi na skutki i oporność reakcji - por. RPO/42965/89/I, RPO/43208/90/II/, czy też szerzej zakrojonych działań prewencyjno-wychowawczych.

Charakterystyczna jest sprawa RPO/31610/90/II, w której dopiero dość ostre wystąpienie rzecznika do Ministra Obrony Narodowej, zwracające uwagę na niewłaściwą reakcję Naczelnej Prokuratury Wojskowej i złą atmosferę panującą w wojsku, a zwłaszcza na postawę kadry oficerskiej spowodowało przyznanie przez Ministra Obrony Narodowej dodatkowego odszkodowania rodzicom żołnierza, który popełnił samobójstwo w następstwie doznawanych od swego przełożonego szykan.

d/ Rzecznik usiłował /bez skutku/ sugerować korzystniejszą interpretację przepisów dotyczącą absolwentów szkół wyższych powoływanych na długotrwałe przeszkolenie wojskowe, którzy zostali uznani za jedynych żywicieli rodzin, mających na utrzymaniu więcej dwie osoby /RPO/52763/89/I, RPO/66394/89/I/.

e/ Zmniejszeniu uległa liczba wniosków dotyczących żołnierzy w zawodowej służbie wojskowej /przeważnie chodziło o brak zgody na zwolnienie przed upływem terminu "odsłużenia". Prawie wszystkie sprawy po przekazaniu ich Ministrowi Obrony Narodowej załatwione zostały pozytywnie /np..RPO/58914/90/I, RPO/58923/90/I, RPO/60166/90/I/.

Oznacza to szersze korzystanie z uprawnień zwalniania w trybie wyjątkowym w szczególnie uzasadnionych wypadkach żołnierzy i świadczyć również może o chęci "ludzkiego" załatwienia sprawy. Odnotowano też ostatnio wnioski o pomoc w przywróceniu do zawodowej służby wojskowej osób zwolnionych w czasie stanu wojennego w związku z prezentowanymi przekonaniami politycznymi /RPO/63252/90/I - zniszczenie legitymacji partyjnej; sytuacja gdy w kierowanej przez zainteresowanego jednostce powstała grupa członków "Solidarności" - RPO/67016/90/I/. Być może przy zmienionej koniunkturze politycznej sprawy te zostaną załatwione w sposób satysfakcjonujący zainteresowanych. Interesujący przykład tworzy sprawa /RPO/26280/90/II, gdzie zwolniono z zawodowej służby wojskowej podoficera po postawieniu przed sądem honorowym za m.in. przechowywanie nielegalnych wydawnictw o treści antysocjalistycznej oraz publiczne wypowiedzi podważające autorytet PZPR. Wymierzono mu karę dyscyplinarną pozbawienia posiadanego stopnia wojskowego, uprawnień do mieszkania oraz uprawnień emerytalnych.

W następstwie wymienionej w tej sprawie korespondencji /dotyczącej także pewnych kwestii prawnych na tle niekorzystnej interpretacji niektórych przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych/ Minister Obrony Narodowej poinformował, że uchylił w trybie nadzoru orzeczenie sądu honorowego, utrzymał w mocy zwolnienie ze służby wojskowej, ale z zachowaniem przez zainteresowanego wszelkich uprawnień przysługujących podoficerom zawodowym zwalnianym z wojska z przyczyn nie powodujących ich utraty.

f/ Służba zastępcza. Rzecznik otrzymał niewiele wniosków o interwencję. Nadal powtarzają się skargi na niewłaściwe załatwianie wniosków o służbę zastępczą polegające na kierowaniu do pracy niezgodnie z przygotowaniem zawodowym, bądź kierowaniu do służby poza miejscem zamieszkania. W skargach podnoszono problem skrócenia służby zastępczej, zbyt niskich równoważników pieniężnych za wyżywienie i ubranie /RPO/48009/89/I, RPO/55387/89/I/.

Służba zastępcza niejednokrotnie odbierana jest przez zainteresowanych jako swoisty rodzaj "kary" za prezentowane przekonania religijne lub wyznawane zasady moralne. Przekonanie to niesłusznie znajduje potwierdzenie w stosunku organów państwowych wobec

korzystających ze służby. Skargi, które wpłynęły w ostatnim okresie wskazują, że w aktualnej, zmienionej sytuacji społeczno-gospodarczej organy administracji nie są właściwie przygotowane do pełnienia wynikających w związku z tym zadań. Rzecznikowi sygnalizowane są bowiem przypadki "zawieszania" poborowym dalszego odbywania służby zastępczej wobec rezygnacji z nich - z różnych powodów - przez zakłady pracy, w których dotychczas pełnili służbę i nie wyrażenie zgody przez inne zakłady pracy na ich przyjęcie /RPO/62762/90/I/.

Sprawa wymaga nowelizacji przepisów o służbie zastępczej. Rzecznik śledzi prace legislacyjne, choć z uwagi na zakres swych kompetencji i pełnioną rolę społeczną odmówił / **Stowarzyszeniu Objector** - RPO/66882/90/I/ czynnego uczestniczenia w tym procesie.

g/ Sprawy orzeczeń komisji poborowych oraz wojskowych komisji lekarskich w zakresie ustalania kategorii zdrowia i zdolności do pełnienia zasadniczej służby wojskowej, a nadto nie uznawania przez komisje lekarskie związku ze służbą wojskową powstałych lub ujawnionych u żołnierzy podczas jej odbywania schorzeń.

Niejednokrotnie orzeczenia w zakresie kategorii zdrowia i zdolności do służby wojskowej nie są adekwatne do faktycznego stanu zdrowia osób powołanych do służby wojskowej. Dochodzi często to sytuacji, że w krótkim czasie, a nawet po kilku dniach od rozpoczęcia służby zachodzi konieczność zwalniania ich ze względu na czasową bądź trwałą niezdolność do służby z uwagi na stan zdrowia, który uległ znacznemu pogorszeniu /RPO/42965/89/I, RPO/57247/90/I/. We wszystkich sprawach, w których występował rzecznik organy wojskowe uznawały, że orzeczenia były zasadne i nie naruszały obowiązujących w tym względzie przepisów.

Sprawa wymaga poważnego potraktowania przez administrację. Środki stojące w dyspozycji r.p.o. są niewystarczające do udowodnienia nieprawidłowości. Nie jest realne zorganizowanie sieci lekarzy niezależnych /jak przy weryfikacji skarg więźniów na leczenie/. Problem powierzchowności i arbitralności ocen wojskowej służby zdrowia istnieje i wymaga rozwiązania. Sprawa ma także swój aspekt "rewindykacyjny" - skargi osób skarżących się na doznany w przeszłości wypadek /rozstrój zdrowia/ rzutujący na ich stan obecny. Trudności dowodowe powodują, że spraw tych osób rozwiązać nie można. Zmiana

stanu rzeczy w tym zakresie wymagałaby działań zbliżonych do kontroli skarg więźniów na leczenie /korpus niezależnych lekarzy/. Tego rodzaju rozwiązanie nie jest możliwe do podjęcia z wielu względów /także organizacyjno-finansowych/.

Rzecznik sygnalizuje problem już w kolejnym rocznym sprawozdaniu.

h/ Sprawa alimentów należnych od żołnierzy - pojawiła się w związku z kwestią zaświadczeń wystawianych przez jednostki wojskowe i resort spraw wewnętrznych o wysokości zarobków żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy MO dla potrzeb sądów w sprawach o alimenty - RPO/43021/89/I; w rezultacie zarówno resort MSW jak i MON /po kilkumiesięcznym drażeniu sprawy/ uwzględniły uwagi r.p.o. Nowe wytyczne Szefa Departamentu MON z dnia 4 IV 1990 r. i stanowisko MSW /pismo z dnia 13 XI 1989 r./ - stanowią, że w zaświadczeniach podaje się równoważnik za umundurowanie, za remont kwatery stałej, inne stałe dochody nie będące uposażeniem w przeliczeniu miesięcznym.

i/ Odmowa złożenia przysięgi wojskowej w powołaniu na przepisy Konstytucji o swobodzie poglądów, por. pkt II. 3 i 4/.

6. Sprawy rehabilitacyjne

a/ W treści wniosków o rehabilitację nie zauważa się istotnych zmian poza tym, że wyłączają się sprawy rehabilitacyjne, a ściśle o rewizje nadzwyczajne, w sprawach nie jak poprzednio o przynależność i działalność w AK, ale także innych organizacjach zbrojnych /np. RPO/32767/90/II/, gdzie także naruszono postanowienia amnestyjne /chodzi o amnestię z 22 II 1947 r./ oraz osób indywidualnych, których działanie zakwalifikowane jako usiłowanie obalenia ustroju /art. 86 § 1 i 2 kkWP/.

Ogółem w okresie XII 1989 - XI 1990 r. r.p.o. wniósł 7 rewizji rehabilitacyjnych /niektóre dotyczące kilku osób/-4 uwzględniono, reszta w toku.

Na uwagę zasługuje, że r.p.o. nie jest związany ograniczeniem /ponieważ działa z urzędu/, że podanie o rewizję nadzwyczajną można

wnieść tylko raz /do podmiotów przyjmujących wnioski w tej sprawie/.
Dlatego r.p.o. ^{mógł wnieść} ~~rewizję~~ w sprawie czterech skazanych /RPO/44385/
90/II/ za przestępstwo z art. 86 § 2 kkWP, tj. usiłowanie przemocą
zmienienia ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. W rewizji
postawiono zarzut błędu w ustaleniach faktycznych przyjętych za
podstawę orzeczenia - podczas gdy brak było zupełnie znamion przy-
pisanego oskarżonym przestępstwa. Typowy przykład całkowicie bezkry-
tycznej oceny działalności oskarżonych i "obsesyjne" traktowanie
jej jako poczynañ kontrrewolucyjnych - w rewizji postawiono wnio-
sek o uniewinnienie oskarżonych. Sprawa jeszcze nie rozpoznana.

Godne uwagi jest to, że Prokuratura Generalna pismem z dnia
22 XI 1988 r. odmówiła wniesienia rewizji nadzwyczajnej. Odmowa na-
stąpiła także ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości /pismo z 9 I
1989 r./, z tym że z przyczyn formalnych, a to wobec odmowy Proku-
ratora Generalnego /art. 466 kpk/.

Zaznaczyć należy, że w drugim półroczu 1990 r. odczuwa się
atmosferę oczekiwania na akt generalny dotyczący rehabilitacji,
co powoduje - jak można sądzić - opóźnienia w wyznaczaniu terminów
rozpatrzenia rewizji nadzwyczajnych w sprawach rehabilitacyjnych.

b/ Coraz wyraźniej pojawia się problem odtwarzania zniszczo-
nych akt. W tym zakresie notować można znaczną opieszałość zobowią-
zanych /RPO/56286/90/II - korespondencja bez efektu 5 miesięcy;
RPO/23201/90/II - korespondencja o nadesłanie akt - od roku; RPO/
49560/90/II - 5 miesięcy oczekiwania na reakcję Ministra Sprawie-
dliwości; RPO/15237/90/II - korespondencja o nadesłanie akt - 9
miesięcy; RPO/34054/90/II - 9 miesięcy; RPO/15281/89/II - 9 mie-
sięcy.

c/ R.p.o. nie ma możliwości wnoszenia rewizji nadzwyczajnych
od wyroków sądów wojskowych, co ogranicza jego możliwości w zakre-
sie rehabilitacji. W przeszłości kilkakrotnie z mniejszym lub
większym powodzeniem sugerował podmiotom uprawnionym wnoszenie
takich rewizji /a nawet przygotowywał ich projekty/. Przeszkodą
w działaniu okazała się praktyka stosowana przez Izbę Wojskową Sądu
Najwyższego w procesach rehabilitacyjnych polegająca na umarzaniu

postępowania - w jednym wypadku bez podania ściśle podstawy umorzenia /z bardzo ogólnym powołaniem się na przepis art. 11 kpk/. Fakt ten spowodował wystąpienie rzecznika do Prokuratora Generalnego /RPO/58247/90/II/ - ma on możliwość wnoszenia rewizji od wyroków sądów wojskowych -który na skutek tego wniósł rewizję nadzwyczajną od tego wyroku Izby Karnej SN. Chodzi o rehabilitację Edwarda Jasińskiego "Nurta". Drugi przykład działania rzecznika /RPO/54273/89/II/ - chodziło o skierowany przez rzecznika projekt rewizji nadzwyczajnej na korzyść dwóch oficerów AK Aleksandra Kułakowskiego i Zygmunta Turowicza z wnioskiem o uniewinnienie oskarżonych. I Prezes SN /uprawniony do wnoszenia rewizji od wyroku sądów wojskowych/ skierował wprawdzie rewizję nadzwyczajną zgodnie z sugestią, ale postawił wniosek, który podzielił SN, o umorzenie postępowania wobec jego przedawnienia, co stanowi całkowite zaprzeczenie celu i jest niezgodne z art. 468 kpk. Tym sposobem działanie r.p.o. na rzecz rehabilitacji całkowicie ubezskuteczniono. /Por. też krytyczna ocena orzeczenia SN w: "Państwo i Prawo" nr 7/1990, W. Daszkiewicz - glosa/. Zdarza się, że rozpoczynając sprawę trudno ustalić, czy należy ona do właściwości r.p.o. czy też nie. /Tak- RPO/41564/90/II- w sprawie Lecha K., wyrok Sądu Marynarki Wojennej w Gdyni/.

W wyniku wymienionej z Sądem Marynarki Wojennej w Gdyni i Izbą Wojskową Sądu Najwyższego korespondencji okazało się, że akta zostały zniszczone. R.p.o. zwrócił się z prośbą do Prezesa Izby Wojskowej o wydanie zarządzeń zmierzających do odtworzenia akt; gdy to nastąpiło okazało się, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie był uprawniony do wniesienia rewizji nadzwyczajnej, gdyż Lech K., w chwili sądenia był żołnierzem. Rzecznik przekazał więc akta Prokuratorowi Generalnemu z sugestią potrzeby wniesienia tego nadzwyczajnego środka wzruszenia wyroku, czyniąc jednocześnie uwagi co do jego podstaw. /Por. też np. RPO/55222/90/III/.

Sprawa wzięła początek z pisma Koła Starych Gdynian przy Klubie Morskim Związku Zawodowego Marynarzy i Portowców. Autorzy zwrócili się z prośbą o podjęcie kroków, które pozwoliłyby na rehabilitację skazanych w latach 1950-1956 oficerów i marynarzy Marynarki Wojennej.

Ponieważ rzecznik nie jest właściwy do wnoszenia rewizji nadzwyczajnych od wyroków sądów wojskowych skazujących osoby wojskowe - Rzecznik Praw Obywatelskich przekazał sprawę Ministrowi Sprawiedliwości z sugestią potraktowania jej jako materiału poglądowego przy opracowywaniu koncepcji generalnych rozwiązań rehabilitacyjnych w tego rodzaju sprawach oraz rozważenia, czy nie byłoby możliwości wniesienia rewizji nadzwyczajnych w indywidualnych sprawach.

Minister Sprawiedliwości /VII 1990 r./ zobowiązał się do wzięcia pod rozwagę tych sugestii, a ponadto do podjęcia czynności zmierzających do ustalenia konkretnych spraw, w których mogą być wniesione rewizje nadzwyczajne.

R.p.o. interweniował w sprawie dwóch żyjących uczestników walk o Westerplatte, którym do końca 1988 r. nie przyznano żadnych odznaczeń /RPO/3335/88/III/. Interwencja zakończyła się odznaczeniem zainteresowanych "Orderem Odrodzenia Polski", "Medalem za udział w Wojnie Obronnej 1939 r." oraz "Orderem Virtuti Militari", a także nadaniem stopni oficerskich.

d/ Problemem na tle szeroko rozumianych rehabilitacji jest naprawianie szkód związanych z działalnością b. władz bezpieczeństwa /RPO/5942/90/II/. Niepokój wzbudziło stanowisko Biura Prawnego MSW /w odpowiedzi na wystąpienie RPO/52880/89/II/, gdzie na propozycję r.p.o. postulującą wypracowanie jednolitej koncepcji postępowania pozwalającego na zrekompensowanie doznanych krzywd, mimo stojących temu na przeszkodzie okresów przedawnienia z prawa cywilnego lub karnego, nadesłano opinię, w której: a/ przytacza się przepisy tak prawa cywilnego jak i karnego pozwalające na dochodzenie roszczeń mimo okresów przedawnienia, b/ przerzuca się ciężar postępowania i obowiązek podejmowania w tych sprawach czynności prawnych na Ministerstwo Finansów, c/ kwestionuje się sukcesję Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w zakresie praw i obowiązków /także jeśli chodzi o odpowiedzialność za czyny niedozwolone/ po b. Ministerstwie Bezpieczeństwa Publicznego.

W replice r.p.o. wykazał całkowitą bezzasadność takiego stanowiska, co w rezultacie spowodowało zobowiązanie się /pismo MSW z dnia 11 VI 1990 r., nr Z-1149/90/MSW/ do przystąpienia do opracowania regulacji resortowej, zapewniającej jednolite postępowanie

resortu w tych sprawach, potwierdzając że roszczenia osób pokrzywdzonych działaniem funkcjonariuszy b. MBP winny znaleźć moralne i finansowe zadośćuczynienie.

e/ Sporadycznie do r.p.o. kierowane są prośby o załatwienie spraw odszkodowawczych po procesie rehabilitacyjnym. Ponieważ wymagają one działań ściśle "adwokackich", na co biuro r.p.o. nie może sobie pozwolić z powodu obciążenia - nawiązano kontakt z Fundacją Pomocy dla Żołnierzy AK, która świadczy taką pomoc /np. RP0/59689/90/II/.

7. Roszczenia rewindykacyjne w związku z utratą własności nieruchomości

a/ Sprawy żądań rewindykacyjnych w związku z utratą własności nieruchomości stanowiły od początku działalności Rzecznika Praw Obywatelskich i stanowią nadal bardzo znaczący/gwałtownie rosnący w 1990 r./ procent ogółu spraw. W ostatnim okresie poszerzył się znacznie zakres tytułów wysuwanych przez domagających się zwrotu utraconych nieruchomości względnie zapłaty stosownego odszkodowania za nie. W początkowym okresie wysuwane żądania dotyczyły przede wszystkim: a/ nieruchomości przejętych na własność Państwa na podstawie dekretu z dnia 26 X 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy /Dz.U. Nr 50, poz. 279/; b/ zakładów przejętych pod przymusowy zarząd państwowy na podstawie przepisów dekretu z dnia 16 XII 1918 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego /Dz.U.RP Nr 21, poz. 67 z późn. zm./, a następnie upaństwowionych na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 II 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod przymusowym zarządem państwowym /Dz.U. Nr 11, poz. 37 z późn. zm./; c/ ekwiwalentów za mienie nieruchome pozostawione w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. przez właścicieli na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru Państwa /art. 88 ustawy z dnia 29 IV 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości /tekst jedn. Dz.U. z 1989 r. Nr 14, poz. 74 ze zm./.

W ostatnim okresie doszło kilka nowych tytułów:

- rewindykacji dworków i budynków mieszkalnych przejętych na cele reformy rolnej,

- nieruchomości ziemskich przejętych na podstawie przepisów dekretu z dnia 27 VII 1949 r. o przejęciu na własność Państwa nie pozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego /Dz.U. Nr 46, poz. 339/,

- ekwiwalentów za nieruchomości utracone w związku z regulacją granic ze Związkiem Radzieckim, przeprowadzoną w 1951 r. /Umowa o zamianie odcinków terytoriów państwowych - Moskwa 15 II 1951 r.; rafał. - Dz.U. z 1951 r. Nr 31, poz. 242, w dr.: Dz.U. z 1952 r., Nr 11, poz. 63 i 64/,

- zwrotu aptek przejętych pod zarząd państwowy, a następnie na własność na podstawie ustawy z dnia 8 I 1951 r. o przejęciu aptek na własność Państwa /Dz.U. Nr 1, poz. 1/,

- majątków poniemieckich,

- majątków osób, które w czasie wojny dopuściły się odstępstwa od narodowości polskiej,

- majątków opuszczonych.

Ponadto zagadnienia wymagające ustosunkowania się wyłoniły się na tle art. 16 /w dawnej numeracji art. 9/ ustawy z dnia 12 III 1958 r. o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego /tj. Dz.U. z 1959 r. Nr 58, poz. 348/, a także na tle art. 7 ustawy z dnia 3 I 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej /Dz.U. Nr 3, poz. 17 z późn. zm./.

Wśród wyżej wymienionych tytułów przejęcia nieruchomości przez Państwo należy dokonać klasyfikacji pod kątem możliwości i zakresu podjęcia przez rzecznika określonych działań zgodnie z ustawą o r.p.o. W szczególności: - po pierwsze, w niektórych aktach normatywnych przewidziano prawo osób, których nieruchomości przeszły na własność Państwa, do otrzymania stosownego odszkodowania, przy czym zasady tego odszkodowania miały określać rozporządzenia wykonawcze /art. 8 i 9 dekretu o gruntach warszawskich, art. 7 ustawy z dnia

3 I 1946 r. o nacjonalizacji przemysłu - niezrealizowane/;

- po wtóre, akt normatywny przewiduje prawo byłych właścicieli do otrzymania ekwiwalentu, niemniej jednak w dalszym ciągu pozostaje aktualna sprawa realizacji tych uprawnień, w praktyce m. in. poprzez poszerzenie form ekwiwalentu, a ponadto sprawa rozciągnięcia przewidzianych w ustawie uprawnień na rzecz innych osób, które znalazły się w podobnej a niekiedy nawet gorszej sytuacji /art. 88 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości/;

- po trzecie, niektóre akty normatywne przewidywały wprowadzić przejęcie określonych nieruchomości na własność Państwa, jednakże na skutek ekscesywnej wykładni danych przepisów doszło do przejęcia nieruchomości, które w ogóle pod te przepisy nie podpadały./Np.przejmowanie swego czasu na wielką skalę drobnych zakładów przemysłowych i rzemieślniczych oraz tzw. domów pensjonatowych na podstawie dekretu z 1918 r. i ustawy z 1958 r. o przymusowym zarządzie państwowym/;

- po czwarte, akty normatywne, które przewidują wygaśnięcie prawa do nieruchomości zamiennej z uwagi na to, że do oznaczonego czasu uprawnienie nie zostało zrealizowane /przepisy ustawy z 12 III 1958r. o sprzedaży nieruchomości i uregulowaniu spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego/, czy też przejście własności nieruchomości na własność Państwa po upływie okresu tzw. przemilczenia /dekret z 8 III 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich/;

- po piąte, akty normatywne, na podstawie których mienie przeszło na własność Państwa bez możliwości otrzymania przez byłych właścicieli odszkodowania /przepisy dotyczące odstępstwa od narodowości polskiej oraz przepisy dekretu z 8 III 1946 r. o majątkach poniemieckich oraz inne przepisy szczególne na podstawie których mienie obywateli narodowości niemieckiej przeszło na własność Państwa/.

b/ Jeżeli chodzi o pierwszą z wymienionych wyżej grup /roszczenia oparte na przewidzianym w ustawie z dnia 26 X 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy, a dotąd niezrealizowanym, obowiązku Skarbu Państwa do wypłacenia stosownego odszkodowania za przejęte grunty i nieruchomości/ r.p.o. zaraz na początku swego urzędowania wystąpił do Prezydium Sejmu z wnioskiem o uchylenie przez Sejm art. 89 ust. 1 wskazanej wyżej ustawy, wedle

którego to przepisu uznano za wygasłe prawa do odszkodowania za nieruchomości warszawskie /RPO/1/8/88/IV/. Sejmowe Komisje uwzględniając wniosek rzecznika oraz innych osób i instytucji, wystąpiły do Prezesa Rady Ministrów o spowodowanie przygotowania właściwej propozycji Rządu co do ostatecznego uregulowania sprawy w II półroczu 1988 r. Niestety, dotąd przepis art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 27 VII 1990 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniem nieruchomości nie został uchylony. Być może nastąpi to w odrębnej przygotowanej ustawie. Rzecznik sygnalizuje problem już w trzecim rocznym sprawozdaniu.

c/ Jeżeli chodzi o przewidziany w art. 7 ustawy z dnia 3 I 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej /Dz.U. Nr 3, poz. 17 z późn. zm./ obowiązek wypłacenia byłym właścicielom odszkodowania wedle szczegółowych zasad, to miało określić je rozporządzenie Rady Ministrów, które nie zostało wydane. Rzecznik w związku z kierowanymi do niego w tej sprawie listami osób zainteresowanych uznał za konieczne zwrócić się do Wiceprezesa Rady Ministrów - Przewodniczącego Komitetu Rady Ministrów z prośbą o zajęcie stanowiska, które pozwoliłoby na udzielenie odpowiedzi na skierowane indywidualne wnioski obywateli /RPO/3757/88/IV/. Odpowiadając na to wystąpienie Wiceprezes Rady Ministrów wskazał, że rozwiązaniu w niedługim czasie tej sprawy sprzeciwiają się przede wszystkim względy finansowe, związane ze skrajnie trudną sytuacją ekonomiczną Polski. Możliwość pozytywnego rozwiązania problemu odszkodowań z tytułu nacjonalizacji przemysłu stwarzać będą dopiero zamierzone przekształcenia własnościowe w gospodarce narodowej i postęp prac legislacyjnych w tym zakresie, co pozwala przewidzieć, że powstaną warunki do opracowania zasad wypłacania omawianych odszkodowań za pomocą bonów prywatyzacyjnych, akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych oraz innych papierów wartościowych. Dodać w tym miejscu należy, że również rzecznik występując do Ministra Przemysłu o rozważenie zasadności decyzji Ministra Przemysłu Ciężkiego z dnia 2 maja 1960 r., na podstawie której uznano za składnik przejętego w swoim czasie przedsiębiorstwa ukryte przez właściciela i jego rodzinę na terenie

ogrodu przylegającego do znacjonalizowanej fabryki kosztowności /wyjątkowo jaskrawy eksces nacjonalizacji/, wysunął sugestie co do możliwości zrekompensowania szkody w wypadku uznania decyzji za nieważną w postaci ewentualnych akcji przedsiębiorstwa /EPO/55712/ 90/IV/.

d/ Jeżeli chodzi o odszkodowanie za nieruchomości pozostawione poza granicami kraju przez repatriantów /tzw. mienie zabużańskie/ w ostatnim okresie wysunęły się na czoło trzy zagadnienia, a mianowicie: a/ sprawa realizacji uprawnień repatriantów, b/ kwestia poszerzenia w przyszłości form ekwiwalentu poza tymi, które przewiduje art. 88 ustawy z dnia 29 IV 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, c/ kwestia zakresu art. 88 ustawy pod względem podmiotowym. We wszystkich wymienionych sprawach rzecznik w licznych wystąpieniach /kilkanaście/ skierowanych do właściwych ministrów wskazywał na konieczność podjęcia przez resorty działań organizacyjnych, mających na celu realizację uprawnień repatriantów wynikających z art. 88 powołanej wyżej ustawy m.in. poprzez stworzenie w skali województwa a nawet kraju, banku informacji, stworzenie odpowiedniej podaży działek oraz budynków i lokali mieszkalnych. Ponadto z uwagi na małe zasoby tych nieruchomości rzecznik zwrócił uwagę na potrzebę poszerzenia form ekwiwalentów, co oczywiście mogłoby nastąpić jedynie w drodze nowelizacji art. 88 ustawy względnie przez uchwalenie ustawy szczególnej, która by w sposób całościowy unormowała sprawę odszkodowań repatriantów m.in. poprzez poszerzenie ^{pównież} pod względem podmiotowym uprawnień tej grupy obywateli. Pamiętać bowiem należy, że do niedawna w orzecznictwie oraz także obecnie w praktyce wspomniany art. 88 ustawy, który wiąże sprawę uprawnień do utrzymania ekwiwalentu z zawartymi przez Państwo umowami międzynarodowymi rozumiany jest w ten sposób, że dotyczy on tylko repatriacji w okresie od września 1944 r. do 27 maja 1957 r. W związku z tym rzecznik w wielu wystąpieniach wskazywał na konieczność poszerzenia pod względem podmiotowym uprawnień do uzyskania ekwiwalentów poprzez objęcie nimi również: a/ obywateli polskich zamieszkałych w RP lub poza jej granicami, którzy pozostawili mienie nieruchome na obszarach objętych repatriacją, a nie byli

objęci jakakolwiek repatriacją /żołnierze Armii Radzieckiej i Armii Wojska Polskiego, Armii gen. Andersa, osoby cywilne ewakuowane z ZSRR z Armią gen. Andersa, partyzanci/; osoby te nie korzystały również z uprawnień do otrzymania ziemi w oparciu o przepisy o osadnictwie wojskowym, b/ obywateli polskich zamieszkałych aktualnie w RP lub poza jej granicami, którzy w warunkach wojennych w latach 1939-1944 r. pozostawili swoje mienie zmieniając /z własnej woli lub pod przymusem/ miejsce swego zamieszkania, c/ obywateli polskich repatriowanych z ZSRR w latach 1957-1959, którzy - jak wynika z ich relacji i przedstawionych dokumentów - nie mieli możliwości dysponowania przed wyjazdem z ZSRR swoim majątkiem osobistym bezpośrednio lub za pośrednictwem polskiej placówki dyplomatycznej w Moskwie lub polskiej placówki konsularnej w Kijowie, które to możliwości przewidywała umowa polsko-radziecka z 1957 r.

W wielu przypadkach osoby te były w latach wcześniejszych /począwszy od 1939 r./ zesłane lub wydalone /w większości na Syberię lub do Kazachstanu/, zaś ich majątek nieruchomy przejęty bez ich udziału na własność państwa radzieckiego.

Zaznaczyć należy, że problemy repatriantów były przedmiotem informacji rzecznika przekazanej Marszałkowi Sejmu oraz zainteresowanym resortom, Komisjom Sejmowym i Senackim, a także wystąpienia do Ministra Spraw Zagranicznych, nawiązującego do wystąpienia skierowanego do tego resortu w lutym 1989 r. Ostatnio zaś po stwierdzeniu, że opracowany przez resort Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa i skierowany do uzgodnień międzyresortowych w czerwcu 1990 r. projekt ustawy "o uregulowaniu zobowiązań za mienie nieruchome pozostawione na terenach nie wchodzących w skład obszaru Państwa" nie zawiera uregulowań dotyczących wyżej wymienionych grup repatriantów i przewiduje jedynie, że prawo do rekompensaty przysługuje byłym właścicielom nieruchomości, którzy powrócili do kraju w okresie między 9 września 1944 r. a 23 maja 1957 r., rzecznik w obszernym wystąpieniu w dniu 14 lipca 1990 r. do Prezesa Rady Ministrów zwrócił się z prośbą o podjęcie działania w kierunku objęcia przyszłą ustawą również wskazanych wyżej grup repatriantów /RPO/1335/88/IV/. Zauważyć w związku z tym należy, że ostatnio podjęta przez Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów

w dniu 30 maja 1990 r. uchwała /sygn. III CZP 1/90/ jak również uchwała tego Sądu z dnia 5 czerwca 1990 r. /sygn. III CZP 4/90/ wskazuje, że nawet w aktualnym stanie prawnym istnieje możliwość pozytywnych rozstrzygnięć dla wskazanych wyżej grup repatriantów poprzez przyznanie im ekwiwalentu w oparciu o art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości. Dlatego też mając na względzie niejednorodność praktyki, rzecznik zwrócił się do I Prezesa SN z sugestią zadania pytania prawnego: "Czy przewidziane w art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości /tekst jedn.: - Dz. U. z 1989 r. Nr 14, poz. 74 z późn. zm./ prawo do zaliczania wartości mienia nieruchomego pozostawionego przez obywateli polskich na terenach wschodnich wchodzących obecnie w skład ZSRR, na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste lub ceny sprzedaży działki budowlanej oraz ceny sprzedaży położonych na niej domów, budynków lub lokali, a także ceny sprzedaży nieruchomości rolnych stanowiących własność Państwa przysługuje również obywatelom polskim, którzy tereny te opuścili przed zawarciem przez PKWN układów z Rządem Ukraińskiej SRR oraz Białoruskiej SRR w dniu 9 września 1944 r. oraz z Rządem Litewskiej SRR w dniu 22 września 1944 r.; i nie byli objęci jakąkolwiek repatriacją /żołnierze Armii Radzieckiej i Armii Wojska Polskiego, Armii gen. Andersa, osoby cywilne ewakuowane z ZSRR z Armią gen. Andersa, partyzanci/ jak również obywatelom polskim, którzy w warunkach wojennych w latach 1939-1944 pozostawili mienie zmieniając /z własnej woli lub pod przymusem/ miejsce swego zamieszkania".

Wnioski kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach repatrianckich, których liczba wynosiła dotychczas około trzech tysięcy, stanowią najpoważniejszą pozycję ze wszystkich spraw rewindykacyjnych. Wymagało to podjęcia przez Biuro Rzecznika na szeroką skalę akcji informacyjnej. W kilku po sobie następujących pismach informowano na bieżąco wnioskodawców o stanie prawnym dotyczącym ekwiwalentów za mienie zabużańskie, o przysługujących im uprawnieniach, sposobie składania podań do właściwych organów administracji, o orzecznictwie Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym środków dowodowych, o podejmowanych przez rzecznika działaniach u władz centralnych.

Niepokój wzbudza fakt, iż przeprowadzona reforma majątkowa dotycząca mienia komunalnego /przy pozostawieniu obowiązku realizacji zobowiązań dotyczących mienia zabużańskiego w kompetencjach administracji państwowej/ niesie ze sobą realne zagrożenia dla praw obywateli uprawnionych do korzystania z ekwiwalentu. /Prowadzenie przetargów wyłączających uprawnionych, żądanie wadium w pieniądzu, różne formy eliminowania osób uprawnionych do ekwiwalentu - por. np. RPO/47701/90/IV/. Z żalem należy zauważyć, że administracja nie przewidywała zawczasu niebezpieczeństwa i nie podjęła żadnych środków przeciwdziałania zjawisku. Sytuacja uprawnionych uległa bowiem w 1990 r. zasadniczemu pogorszeniu.

e/ Wystąpienia /RPO/9801/88/VI i kilka innych/ doprowadziły też do podjęcia przez administrację prób /dość połowicznych w skutkach/ załatwienia wniosków osób dotkniętych skutkami regulacji granic z ZSRR w latach 50-tych w wyniku przychyłnej interpretacji przepisów o ekwiwalentach za mienie zabużańskie.

f/ We wszystkich sprawach, w których wnioskodawcy kwestionują przejęcie na rzecz Państwa nieruchomości, rzecznik podejmował i podejmuje działania w tych przypadkach, kiedy na skutek stosowania ekscesywnej wykładni obowiązujących przepisów doszło do ich naruszenia i pozbawienia obywateli prawa własności. Dotyczy to przede wszystkim przejmowania swego czasu przez Państwo drobnych zakładów przemysłowych, warsztatów rzemieślniczych, tzw. przedsiębiorstw pensjonatowych oraz innych zakładów na podstawie przepisów dekretu z dnia 16 grudnia 1918 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego /Dz.U. PP Nr 21, poz. 67 z późn. zm./ a następnie przejęcia tych zakładów na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym /Dz.U. Nr 11, poz. 37 z późn. zm./.

Zgodnie z przepisami dekretu z 1918 r. przymusowemu zarządowi mogły być poddane przedsiębiorstwa przemysłowe i handlowe, a w szczególności instytucje kredytowe, bankowe, ubezpieczeniowe, kolejowe oraz instytucje naukowe, oświatowe, kulturalne, opieki społecznej i dobroczynne, fundacje tudzież ich mienie ruchome i nieruchome, znajdujące się na obszarze Rzeczypospolitej. Ponadto pod przymusowy

zarząd państwowy mogły być przejmowane przedsiębiorstwa, które zaprzestały swej działalności, a których uruchomienie leżało w interesie Państwa.

Tymczasem, jak wynika z wpływających masowo do rzecznika od początku podjęcia przez niego działalności pism, w latach czterdziestych i pięćdziesiątych przejmowano, powołując się na przepisy wyżej powołanego dekretu, małe obiekty gospodarcze /jak: młyny gospodarcze, tartaki, zakłady rzemieślnicze, pensjonaty itp./, które w ogóle pod przepisy dekretu nie podpadały. Z kolei zastosowanie do tych obiektów przepisów ustawy z dnia 25 II 1958 r. sankcjonujących zaistniały stan rzeczy było oczywiście sprzeczne z całym ustawodawstwem dotyczącym nacjonalizacji przemysłowej, w szczególności z ustawą z dnia 3 I 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej oraz sprzecznie z przepisami ustawy z dnia 3 I 1946 r. o zakładaniu nowych przedsiębiorstw i popieraniu prywatnej inicjatywy w przemyśle i handlu /Dz.U. Nr 3, poz. 18/.

Podjęmując działania w tych sprawach rzecznik w szeroko uao-tywowanym wystąpieniu do ówczesnego Przewodniczącego Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z dnia 27 VI 1989 r. zwrócił się z prośbą o przedstawienie nasuwających się problemów podłobrady Komitetu dla opracowania jednolitych zasad postępowania przez właściwe resorty /RPO/3757/88/IV/. Wiceprezes Rady Ministrów w lipcu 1989 r. podzielał pogląd Rzecznika co do konieczności wyraźnego określenia polityki Państwa w tej niewątpliwie drażliwej społecznie sprawie, uznał jednakże, że sprawa ta powinna być rozstrzygnięta w sposób kompleksowy w ustawie o przekształceniu stosunków własnościowych w Polsce. Rzecznik z kolei zwrócił uwagę, że nie przesądzając jak i kiedy zostanie wydana wspomniana ustawa, już obecnie w ramach obowiązującego systemu prawa istnieje możliwość dokonania korekt i to od zaraz pod warunkiem uzgodnienia polityki gospodarczej kilku resortów /zwłaszcza rolnictwa, budownictwa, przemysłu, rynku wewnętrznego/ - na podstawie przepisów k.p.a. o weryfikacji decyzji nieważnych.

Prezentując to stanowisko rzecznik przesłał resortom według właściwości nadesłane do niego podania osób zainteresowanych celem rozważenia zasadności wydanych swego czasu decyzji. Odpowiedzi Mi-

nistrów Rolnictwa, Przemysłu, Handlu Wewnętrznego ze stycznia 1990 r. zawierały informacje o podjętej decyzji o generalnym, kompleksowym rozwiązaniu tego problemu /opracowanie projektu odpowiedniej ustawy/ oraz o zamiarze rozpatrywania indywidualnych spraw dopiero po wejściu w życie odpowiednich przepisów. Motywem były trudności w przeprowadzeniu weryfikacji i obawa przed następstwami finansowymi tej akcji.

Spowodowało to kolejne wystąpienie rzecznika w tej sprawie do tych ministrów, do Pełnomocnika Rządu do spraw Przekształcenia Własności jak również w kwietniu do Prezesa Rady Ministrów. W wyniku tych wystąpień sprawa była m.in. przedmiotem posiedzenia Rady Ministrów w dniu 14 V 1990 r., na którym zobowiązano właściwych ministrów do przedstawienia rzecznikowi informacji o realizacji za-
leceń rzecznika skierowanych pod ich adresem.

Jak wynika z nadesłanych w lipcu i sierpniu 1990 r. pism Ministra Przemysłu, Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Ministra Rynku Wewnętrznego w kierowanych przez nich resortach podjęta została weryfikacja wydanych swego czasu orzeczeń o przejęciu na własność Państwa wskazanych drobnych zakładów z punktu widzenia ich zgodności z przepisami prawa.

g/ Z problematyką dotyczącą przejęcia zakładów pod przymusowy zarząd państwowy wiąże się pośrednio sprawa przejęcia aptek na podstawie ustawy z dnia 8 I 1951 r. o przejęciu aptek na własność Państwa /Dz.U. Nr 1, poz. 1/. Stosownie do przepisów tej ustawy przejęcie aptek następowało na podstawie orzeczenia Ministra Zdrowia. Do czasu zaś zakończenia postępowania dotyczącego przejęcia aptek należało ustanowić zarząd państwowy, do którego w myśl art. 9 ust. 2 ustawy stosuje się odpowiednio dekret z dnia 16 XII 1918 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego. Wskutek wielu listów, kierowanych przez byłych właścicieli aptek w sprawie możliwości ich zwrotu w aktualnych /zmienionych od czasu wydania ustawy/ warunkach społeczno-gospodarczych rzecznik w kilku wystąpieniach /dotychczas bezskutecznych/ do Ministra Zdrowia zwrócił uwagę na konieczność wyjaśnienia stanu prawnego własności /w szczególności czy jest to własność państwowa czy też własność prywatna pod

przymusowym zarządem państwowym/.

W wielu bowiem przypadkach przejęcie aptek następowało wyłącznie pod przymusowy zarząd państwowy, bowiem nie wydano odpowiednich orzeczeń i nie dokonano w obowiązującym trybie ogłoszenia o przejęciu aptek na własność Państwa.

Ponadto rzecznik zwrócił uwagę na przypadki sprzedaży aptek z pominięciem przysługującego byłym właścicielom pierwszeństwa w nabyciu. Sprzeciwił się również jako ograniczającym prawa obywatelskie praktykom uzależniającym nabycie apteki od kryterium wieku, tj. nieosiągnięcie przez ubiegającego się o nabycie apteki wieku emerytalnego /60 lat/, /RPO/62056/90/IV/.

Jak wynika z reakcji Ministerstwa Zdrowia /16 V 1990 r./ zalecono dyrektorom "Cefarmu" wstrzymanie sprzedaży aptek, które na podstawie ustawy z 8 I 1951 r. zostały przejęte na własność Państwa, do czasu uchwalenia ustawy o ich reprivatyzacji /RPO/59478/90/IV/.

Niestety, nie podjęto działań mających na celu weryfikację wadliwych decyzji o przejęciu aptek. Resort Zdrowia jest jedynym, który nie zastosował się do wyraźnego zalecenia podjętego na posiedzeniu Rady Ministrów - 14 V 1990 r.

h/ Przyjmując jako zasadę konieczność oceny w sprawach rewindykacyjnych wysuwanych przez osoby zainteresowane żądań w świetle obowiązujących w danym okresie jak i obowiązującym obecnie modelu przepisów prawnych, na podstawie których doszło do przejęcia nieruchomości na własność Państwa, rzecznik podejmował działania w kierunku wyjaśnienia niektórych przepisów, które - jego zdaniem - na tle przedstawianych w listach stanów faktycznych budzą poważne wątpliwości jeśli chodzi o ich dotychczasową i akceptowaną wykładnię. W szczególności: a/ w sprawie - RPO/20340/88/IV rzecznik zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o podjęcie uchwały w przedmiocie powszechnie obowiązującej wykładni przepisu art. 2 ust. 1 lit. e/ dekretu z dnia 6 IX 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej /Dz.U. z 1945 r., Nr 3, poz. 12, poz. 13, z późn. zm./, a w szczególności rozstrzygnięcie, czy zakresem przedmiotowym tego przepisu objęte są także nieruchomości rozparcelowane przed 1 września 1944 r. na działki budowlane. Udzielono odpowiedzi negatywnej, co oznacza

rozszerzenie zakresu ochrony praw obywateli w porównaniu z dotychczasową praktyką administracji - por. wykładnia TK ogłoszona w Dz.U. Nr 66, poz. 396/; b/ w sprawie - RPO/48103/90/IV rzecznik wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o wykładnię art. 16 /art. 9 dawnej numeracji/ ustawy z dnia 12 III 1958 r. o sprzedaży nieruchomości Państwowemu Funduszowi Ziemi oraz o uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwie rolnym /jedn. tekst.: Dz.U. z 1989 r., Nr 58, poz. 348/, w szczególności wyjaśnienie budzące wątpliwości przy zastosowaniu tego przepisu zagadnienia prawnego, sprowadzającego się do pytania: czy w świetle art. 16 ustawy o przejęciu na własność Państwa nieruchomości rolnych i leśnych decydują wyłącznie przesłanki w powołanym przepisie wymienione, a więc - objęcie nieruchomości we władanie Państwa do dnia wejścia w życie ustawy, a więc do dnia 5 kwietnia 1958 r., oraz:

- pozostawanie tych nieruchomości nadal we władaniu Państwa lub przekazanie ich przez Państwo w użytkowanie innym osobom fizycznym lub prawnym - bez względu na okoliczności w jakich doszło do objęcia nieruchomości przez Państwo,
- czy też dyspozycją tego przepisu nie są i nie były objęte sytuacje, kiedy właściciel dawał wyraz woli odzyskania swej nieruchomości, względnie z przyczyn obiektywnych od siebie niezależnych nie miał możliwości dochodzenia swoich praw.

Nasuwająca się wątpliwość co do zakresu przedmiotowego stosowania przepisów dekretu z dnia 27 VII 1949 r. o przejęciu na własność Państwa nie pozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego /Dz.U. Nr 46, poz. 339/, w szczególności czy na podstawie przepisów tego dekretu mogły być przejęte tylko nieruchomości rolne, czy też wszelkie nieruchomości ziemskie, została wyjaśniona po wzajemnej wymianie poglądów rzecznika z Ministrem Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Rzecznik podziela pogląd Ministerstwa, że w świetle wykładni gramatycznej jak też celowościowej dekret dotyczył wszelkich nieruchomości, a więc gruntów zabudowanych i niezabudowanych bez względu na ich sposób użytkowania /rolnego lub nierolnego/.
/RPO/12574/90/IV/.

i/ W razie stwierdzenia, że brak jest podstaw prawnych do kwestionowania przejętych swego czasu na rzecz Państwa niektórych nieruchomości, rzecznik podejmował jednakże działanie w kierunku prezentowania swego stanowiska wobec organów naczelnych w tych sprawach, w których z punktu widzenia zachodzących u nas zmian społeczno-gospodarczych, nasuwa się konieczność szukania rozwiązań już obecnie na tle obowiązujących przepisów jak też określenia polityki Państwa w tego rodzaju sprawach w przyszłości. Przykładem tego może być sprawa odzyskania przez właścicieli lub ich następców prawnych zabytkowych zespołów dworsko-parkowych i pałacowo-parkowych przejętych na własność Państwa w trybie dekretu z dnia 6 IX 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. Przedstawiając w liście do Ministra Kultury i Sztuki nasuwające się w tych sprawach problemy rzecznik prosił o zajęcie stanowiska co do proponowanej polityki resortu w tym przedmiocie. Zajęte przez resort stanowisko, że do czasu kompleksowego unormowania tej sprawy należy szukać rozwiązań w przepisach ustawy z dnia 29 IV 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości poprzez przekazywanie tych nieruchomości ich właścicielom lub następcom prawnym za tzw. "symboliczną złotówkę" rzecznik w zupełności podziela /RPO/52961/89/IV/.

j/ W sprawach rewindykacji nieruchomości istotne znaczenie ma przy ocenie rozważanych podań i wniosków obywateli przewidziana w niektórych aktach normatywnych zasada dawności wprowadzana przez ustawodawcę w interesie bezpieczeństwa i stabilności obrotu prawnego. Stąd też wszelkie wysuwane przez byłych właścicieli wnioski o podjęcie przez rzecznika działań w kierunku przywrócenia im prawa własności nieruchomości musiały i muszą spotkać się z odmową. Wskazać w szczególności należy na przepisy ustawy z dnia 12 III 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego /jedn. tekst. Dz.U. Nr 58, z 1989 r., poz. 348/. Na podstawie tych przepisów z dniem wejścia w życie ustawy, tj. z dniem 5 IV 1958 r. wygasły uprawnienia:

- wywłaszczonych właścicieli lub współwłaścicieli nieruchomości ziemskich wymienionych w art. 2 część pierwsza, lit. e/ dekretu z dnia 6 IX 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej do otrzymania gospodarstwa rolnego; prawo takie przewidywał art. 17 powołanego dekretu,

- właścicieli nieruchomości ziemskich przejętych na cele reformy rolnej i osadnictwa w trybie dekretu z dnia 28 XI 1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa /Dz.U. Nr 57, poz. 921/ do otrzymania tytułem ekwiwalentu nieruchomości ziemskiej o równej wartości i jakości,

- byłych właścicieli i współwłaścicieli nieruchomości przejętych na własność Państwa z mocy dekretu z dnia 27 VII 1949 r. o przejęciu na własność Państwa nie pozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego /Dz.U. Nr 46, poz. 334/ do otrzymania na własność gospodarstw /działek/ z innych gruntów w myśl przepisów dekretu z 6 IX 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej oraz dekretu z dnia 6 IX 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego miasta Gdańska, względnie do nabycia mienia nierolniczego.

1/ Zasada dawności jako przesłanka przejęcia nieruchomości na własność Państwa została wprowadzona również w odniesieniu do mienia opuszczonego w związku z wojną rozpoczętą 1 IX 1939 r. w dekrecie z dnia 8 III 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich /Dz.U. Nr 13, poz. 87 z późn. zm./. Stosownie do art. 34 dekretu Skarb Państwa przez przemilczenie nabywał tytuł własności majątków opuszczonych: a/ co do nieruchomości z upływem lat 10, b/ co do ruchomości z upływem lat 5, licząc w obu przypadkach od końca roku kalendarzowego, w którym wojna została zakończona, a więc od dnia 31 XII 1945 r.

W związku z napływającymi listami osób, które na podstawie powołanego wyżej przepisu utraciły własność, rzecznik wyjaśnił zainteresowanym szczegółowo podstawę prawną przejęcia własności na rzecz Państwa ze wskazaniem równocześnie na uchwałę całej Izby

Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 24 V 1956 r., sygn. I CO 9/56, która uznając, że termin z art. 34 dekretu jest terminem tzw. prześmiłczenia i że w związku z tym każda czynność podjęta przez właścicieli, z której wynikała jego wola odzyskania utraconej nieruchomości, przerywała bieg tego terminu, stworzyła szeroką możliwość odzyskania opuszczonej nieruchomości. Skoro więc dana osoba nie zachowała minimum staranności w swoich sprawach, brak jest podstaw do kwestionowania faktu utraty własności nieruchomości /RPO/4976/88/IV/.

1/ Zasadę dawności stosuje się także do bardzo licznych, wręcz masowych obecnie wniosków kwestionujących /nawet bez usiłowania wykazania naruszenia ówczesnie obowiązującego prawa/, dawniej orzeczone wyłączenia, przejęcia nieruchomości za należności scalone uwłaszczenia i wszelkie inne tytuły /przepisy ustawowe, akty administracyjne czy orzeczenia sądowe/.

Rzecznik stale trzyma się zasady, że stan prawny stworzony illo tempore w sposób niewadliwy wiąże rzecznika i może być jedynie podważony w drodze ustawodawczej.

Zasada ta nie znajduje wszak zrozumienia wśród wnioskodawców.

Podkreślić też należy, że sporadycznie pojawiają się wnioski cudzoziemców dotyczące rewindykacji /np. RPO/23360/88/IV/. W świetle obowiązującego ustawodawstwa nie są one zasadne.

2/ W ostatnim okresie zaczęły wpływać do biura rzecznika również listy, w których wnioskodawcy kwestionują przejęcie z mocy prawa własności nieruchomości, których właścicielami były osoby narodowości niemieckiej, na rzecz Państwa na podstawie dekretu z dnia 8 III 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich oraz na podstawie przepisów szczególnych. Odmawiając podjęcia działania we wszystkich tego rodzaju sprawach, rzecznik w obszernym opracowaniu pisemnym wskazał na podstawy prawne przejęcia tego mienia na własność Państwa /RPO/55496/89/IV/.

m/ Z kolei jeżeli chodzi o majątek osób, które dopuściły się odstępstwa od narodowości polskiej lub zostały zaliczone przez okupanta do jednej z grup uprzywilejowanych, co w konsekwencji doprowadziło do utraty przez nie majątku na skutek orzeczenia przez sąd

przypadku, bądź też w późniejszym okresie z uwagi na to, że nie były w posiadaniu tego majątku w dniu wejścia w życie ustawy amnestyjnej, tj. w dniu 22 VII 1950 r. rzecznik, zajmując negatywne stanowisko w tego rodzaju sprawach, wyjaśnił szczegółowo zainteresowanemu stan prawny i wynikające z niego ujemne konsekwencje w sferze majątkowej /RPO/47359/89/IV/.

n/ Inne sprawy rewindykacyjne /w toku wyjaśnienia/; barki rzeczne - RPO/45772/89/IV; kina - RPO/63187; RPO/62860/90/IV; Zakłady Zdrojowe - RPO/66524/90/IV/.

8. Należności polskich obywateli

Kwestię tę sygnalizowano już w sprawozdaniu za 1989 r. /Biuletyn RPO - Materiały, s. 57-58/.

W 1990 r. r.p.o. występował kilkakrotnie w sprawach:

a/ wykupu obligacji państwowych emitowanych w okresie międzywojennym. Rzecznik uznając, że ciągłość Państwa jest nie tylko historyczna ale także wyraża się w wypełnianiu zobowiązań finansowych, wielokrotnie przedstawiał tę sprawę Ministrowi Finansów. Mimo zgodności poglądów sprawa ta nie doczekała się jeszcze załatwienia /RPO/44712/IV/, z uwagi na zły stan gospodarki w.p.o. odmawia w tej sytuacji prowadzenia spraw indywidualnych;

b/ doprowadzenia do wykupu przez władze ZSRR obligacji radzieckich znajdujących się w posiadaniu obywateli polskich; dzięki zainteresowaniu MSZ spowodowanym wystąpieniem r.p.o., sprawa ta zbliża się do rozwiązania /RPO/24663/90/VI/, ponieważ MSZ zbiera zgłoszenia dotyczące obligacji z lat 1947-1954 i 1955-1957. Mają być one w najbliższym czasie wykupione przez ZSRR. Termin zgłoszeń minął 30 XI;

c/ doprowadzenia do wypłaty należności polskich obywateli znajdujących się na rachunkach b. Banku III Rzeszy - zobowiązania były przejęte przez NRD. Sprawa ta /RPO/24663/90/VI/ jest nadal nieuregulowana /sporna była sprawa odsetek; co do zwrotu kapitału istniała zgoda/. Zjednoczenie Niemiec skomplikowało sprawę. Minister Finansów nie informuje o postępach w rokowaniach;

d/ odrębny problem to przerachowania wkładów polskich obywateli w markach NRD, deponowanych w polskich bankach. Jak wiadomo negocjacje polskie z Niemcami zakończyły się fiaskiem. Brak jest dowodów, że były prowadzone niewłaściwie; natomiast poinformowania polskich obywateli o niemożności załatwienia sprawy po ich myśli dokonano niezręcznie, bez starania o przekonanie, iż polska strona dobrze pilnowała ich interesów. R.p.o. spraw tych nie podejmował, wychodząc z założenia, iż brak tu naruszenia praw obywatelskich przez polskie władze; notuje jednak dużą niezręczność informacyjną /oficjalna informacja rządowa zawierała sformułowania odczytane dość powszechnie jako sugestia o nielegalnym pochodzeniu dewiz/.

9. Sprawy podatkowe.

W 1990 r. r.p.o. podjął interwencje dotyczące niektórych uregulowań podatkowych oraz praktyki opodatkowania. Były to sprawy dotyczące:

- podatku wyrównawczego od emerytur i rent zagranicznych wypłacanych z opóźnieniem, co powodowało zwiększenie tego podatku przy kumulacji przekazów i zmianach zasad opodatkowania /RPO/59462/90/VI/ - sprawa zakończona sukcesem, wstrzymanie poboru podatku;

- wyłączenia gospodarstw do 1 ha z opodatkowania podatkiem rolnym, podwyższenia podatku od nieruchomości - w nieruchomościach o pow. do 0,5 ha, sprawa przywrócenia ulg w podatku od nieruchomości dla emerytów i rencistów /RPO/59620/90/VI/ - argumentację r.p.o. odrzucono po pierwszej wymianie korespondencji; sprawa trwa;

- zasadności świadczeń na fundusz gminy;

- zasadności wymiaru składek na fundusz ubezpieczenia społecznego rolników /zmiana zasad - RPO/60040/90/VI/;

- zmiany wysokości stawek karty podatkowej w świetle opóźnienia doręczenia decyzji wymiarowych;

- podatku wyrównawczego od wypłat z funduszu Akcji Socjalnej Młodzieży;

- wprowadzenia dodatkowo do należności celnych podatku obrotowego /RPO/54955/90/VI/ itp.;

- opłaty skarbowej od transakcji kupna-sprzedaży /samochodów nabytych od zakładów pracy, rzeczy nabytych za granicą i innych nieprofesjonalnych transakcji/.

W kilkudziesięciu przypadkach indywidualnych Izby Skarbowe zmieniły wymiar podatku, bądź częściowo go umorzyły /rozłożyły na raty/.

10. Garaże wybudowane z własnych środków ludności - nierzetelne działania organów terenowych

Wystąpienia r.p.o.w 1989 r. skierowane do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa /wielokrotnie powtarzane - RPO/35314/ 89/VI/ spowodowały umieszczenie w noweli do ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z 1990 r. postanowienia /art. 23 ust. 5 projektu/ mającego na celu rozwiązanie kwestii własności garaży dla tych, którzy wybudowali je z własnych środków na gruntach państwowych. Umowy, które w latach 60-tych i 70-tych byli zmuszeni podpisywać /po 10 latach budowla stawała się własnością państwa/, r.p.o. określił jako niegodziwe. Nowela przewiduje nieodpłatne przekazanie garaży tym, którzy je wybudowali. Wobec weta prezydenckiego dotyczącego noweli /nie dotyczącego sprawy garaży/ ostateczne załatwienie sprawy pozostało w zawieszeniu. Powodowało to nerwowość wielu posiadaczy garaży, którzy je zbudowali, tym bardziej zasadną, że daje się zauważyć nasilenie akcji "rugowania" z garaży przed wejściem w życie ustawy.

Część terenów, na których zbudowane zostały garaże została w latach ubiegłych przekazana przez administrację miejską na rzecz różnych spółdzielni, co powoduje wypowiedanie przez spółdzielnię umów i postępowania eksmisyjne. W niektórych miastach zmieniono przeznaczenie gruntów, na których pobudowane zostały garaże, które przez to zostały obecnie przeznaczone do rozbiórki /np. w Szczecinie - RPO/43987/89/II/. W wielu przypadkach są czynione - mimo wysiłków Ministra Budownictwa, wyjaśniającego niewłaściwość takich działań - czynności mające na celu usunięcie posiadaczy garażów z tych garaży przed rozstrzygnięciem uprawnień do nabycia własności /tj. przed wejściem w życie noweli do ustawy z 1985 r. - np. RPO/59721/ 90/VI, RPO/59243/90/VI i inne/.

Przykładowo: Spółdzielnia Budowlano-Mieszkaniowa "Sztuka" w Warszawie uzyskała nakaz administracyjny wyburzenia 56 garaży zbudowanych na gruntach państwowych ze środków własnych ludności z zamiarem wykorzystania tych gruntów dla własnych celów. Interwencja rzecznika u Prezydenta m. st. Warszawy spowodowała cofnięcie tej decyzji /RPO/66685/90/VI/. Także interwencja r.p.o. u Kwatermistrza Wojska Polskiego spowodowała wydanie zaleceń, aby garaże wybudowane ze środków własnych osób wojskowych na gruntach będących w administracji wojska były w miarę możliwości traktowane tak, jak garaże wybudowane na innym terenie tj., aby ci którzy je wybudowali mogli ich własność odzyskać, a grunt nabyć w użytkowanie wieczyste /RPO/35314/90/VI/.

Najwyższy niepokój mogą budzić praktyki terenowe zmierzające do ubezpieczania działania ustawy tam, gdzie nowela w swej intencji ma naprawić wyrządzoną krzywdę osobom, które poniosły nakłady na budowę garażów. Tego rodzaju uprzedzające działanie administracji wobec zmian ustawodawczych jest sprzeczne z zasadami demokratycznego państwa prawnego /zasada zaufania/.

11. Nierzetelne traktowanie obywatela jako kontrahenta - Kwestie ogólne

a/ Zmiany gospodarcze, wyrażające się w dowartościowaniu przedsiębiorczości i komercjalizacji działań podmiotów świadczących /dobra i usługi/, owocują - niestety także - postawami dobrze znanymi z doświadczeń innych państw, a mianowicie ekspozycją własnego interesu z pozycji silniejszego. Dotyczy to nie tylko narzucania wygórowanych /czy uznawanych przez zainteresowanych za wygórowane/ cen /w tym zakresie r.p.o. nie podejmuje ocen i działań/, ale i narzucania warunków umów, w szczególności dotyczy to przerzucania na słabszego kontrahenta całości ryzyka handlowego, wprowadzenia niedozwolonych transakcji wiązanych, pobierania opłat za świadczenia w rzeczywistości nie istniejące lub w rozmiarach nie odpowiadających rzeczywistości /ryczałt/ pod pozorem uproszczenia rozliczeń itp.

Niepokój może budzić fakt, iż zjawiska tego nie dostrzega /albo dostrzega w niedostatecznym stopniu/ administracja centralna, najwidoczniej przeświadczona, iż jest to nieuchronność, bezwzględnie towarzysząca gospodarce rynkowej. Tymczasem doświadczenia innych państw w zakresie szeroko rozumianej ochrony konsumenta świadczą o istnieniu bogactwa technik, sposobów i metod obrony interesu "szabszego" obywatela. Nie jest prawdą /w świetle doświadczeń krajów o rynkowej gospodarce/, iż tylko zdanie się na "niewidzialną rękę rynku" /wykreowanie dużej podaży i konkurencji/ jest jedynym rozwiązaniem. Niepokój budzi też skala tolerancji dla niechlujstwa, bałaganu godzącego w niedoświadczonego partnera. Przykładem może być /RPO/59943/90/VI/ sformułowanie zasad oprocentowania obligacji państwowych w ogólnie dostępnym folderze w taki sposób, że wprowadzały w błąd nabywców. Nie dość, że naruszono bezkarnie starą zasadę kupiecką: "in dubio contra proferentem", ale i przez niedbalstwo dopuszczono do podważenia zaufania do wspomnianych obligacji, co z pewnością nie leży w interesie samego emitenta.

Szczególny zaś niepokój budzi postawa w nieświadomy sposób wykorzystująca nową ideologię do obrony zdezaktualizowanych racji gospodarczych. Tak Minister Budownictwa w sprawie niesprawiedliwej wysokości opłat za zużycie zimnej i ciepłej wody wg powierzchni /RPO/58887/90/VI, RPO/52843/90/VI, RPO/60255/90/VI/. Tu bowiem, broniąc ryczałtowego sposobu rozliczeń, wygodnego dla usługodawców, zapoznał się fakt, iż chodzi o dostarczenie towaru /określonej, kontrolowanej ilości/. Obrona wadliwego systemu rozliczeń, nie: zapewniającego zapłaty tylko za to, co zostało dostarczone - jest obroną nierynkowego charakteru gospodarki w tym zakresie. Z zadowoleniem należy odnotować świeżą zmianę stanowiska Ministerstwa w tej kwestii.

b/ Oprócz wskazanych wyżej wystąpień na rzecz prawidłowego wyliczania należności za ciepłą i zimną wodę, r.p.o. poruszał także, inspirowany motywacją podaną w punkcie jw., następujące problemy:

- prywatyzacja handlu i usług powoduje znikanie przedsiębiorstw społecznych. Do nich zaś były adresowane akty normatywne chroniące konsumenta, ponieważ dotychczas właśnie j.g.u. /statystycznie/ były najczęstszym profesjonalnym partnerem obywatela. W tej sy-

racji wytwarza się niezamierzona luka prawna pogarszająca stan rzeczy. Zwrócono na to uwagę podsekretarowi stanu w URM /odpowiedzialnemu za kwestie legislacyjne/, ponieważ przeciwdziałanie prowadzi się do pustego zabiegu "ponownego" uchwalenia ogólnych warunków umów konsumenckich, ze zmienionym zakresem podmiotowym RPO/69845/90/VI/.

- niesprawiedliwego systemu wyliczania powierzchni grzewczych RPO/59840/90/VI/,

- braku wodomierzy i nieracjonalnego gospodarowania wodą /RPO/56808/89/VI/,

- nadmiernych dopłat naliczanych w tzw. rachunkach dodatkowych zużywaną w br. energię elektryczną /nowe taryfy/./RPO/55627/90/VI/,

- przymusowej dopłaty na gazyfikację /Społeczne Komitety Gazyfikacji/./RPO/40999/90/V. RPO/49758/90/V/ - sprawa zakończona częściowym sukcesem,

- ściągania od ludności opłat, obciążania mieszkańców spółdzielczych zasobów mieszkaniowych na rzecz budowy oczyszczalni ścieków /RPO/38110/89/VI/,

- narzucania niesprawiedliwych rygorów odbiorcom energii elektrycznej korzystających z liczników dwutaryfowych /RPO/59535/90/VI/,

- zmuszania do nieodpłatnego przekazywania na rzecz Zakładów Energetycznych np. stacji transformatorowych wybudowanych przez indywidualnych odbiorców za otrzymanie pieniędzy /RPO/61833/90/VI/ jako warunku przyłączenia energii do nowych budowanych zakładów przemysłowych /sprawa znalazła zrozumienie w URM/,

- usług kominiarskich /pobieranie opłaty bez wykonania usługi/,

- nadawania tym opłatom przez dotychczasowego monopolistę, tj. Spółdzielnię Pracy Usług Kominiarskich charakteru "należności postępkowych", czemu sprzyjała niezaktualizowana regulacja prawna tej sfery /Spółdzielnia obecnie podzieliła się na kilka odrębnych spół-

dzielni, ponadto jest już możliwe wykonywanie tych usług także przez inne podmioty, niemniej unormowanie prawne nie jest nadal dopasowane do aktualnej sytuacji /RPO/55618/90/VI, RPO/59783/90/VI, RPO/59499/90/VI i inne/. Wystąpienia RPO do Komendanta Gł. Straży Pożarnych i do URM /RPO/55618/90/VI/ - sprawa jest przykładem "przerzucania gorącego kartofla" - żonglowania sprawą bez podjęcia prac zmierzających do jej rozwiązania. /Por. też niżej pkt 12-15/.

c/ Z punktu widzenia rzetelnego postępowania z obywatelami - kontrahentami fatalne w skutkach jest wkraczanie ustawodawcy w stosunki umowne, długoterminowe, w toku, bez posłużenia się technikami prawa międzyczasowego /vacatio legis lub zasada dalszego działania dla stosunków w toku/ po to, aby umożliwić obywatelom decyzję choćby w zakresie wcześniejszego wypowiedzenia umowy lub podjęcia renegocjacji jej treści. Wadą tego typu miało być wkroczenie ustawodawcy w trwające stosunki kredytowe /dwa wystąpienia r.p.o. do Premiera i Ministra Finansów - RPO/55719/90/VI i RPO/55701/90/VI/. W odpowiedzi uzyskano potwierdzenie poglądu r.p.o., iż krytykowana praktyka godzi w zaufanie obywatela - oraz nie wiążącą obietnicę poprawy obyczaju legislacyjnego w przyszłości, co zresztą nie nastąpiło. Zaznaczyć należy, że krytykowana metody legislacyjne są szczególnie rażące w okresie dowartościowania własnej inicjatywy i przedsiębiorczości obywateli.

d/ Niektóre przejawy nierzetelności wobec kontrahentów spowodowały skierowanie spraw do organu antymonopolowego. Przykładowo: RPO/51844/90/VI umowy, zawierane przez producentów mających w nazwie "Bumar" /RPO/62891/90/VI/ - a także sprawa Jelczeńskich Zakładów Samochodowych.

Zarówno w pierwszym jak i w drugim przykładzie chodziło o wprowadzenie przez sprzedającego wytwórcę kłauzuli do umowy sprzedaży o obowiązku kupującego udzielenia "pożyczki" lub złożenia na Fundusz Rozwoju Zakładów określonej kwoty /poza ceną za towar/ - oczywiście bezzwrotnie /RPO/54922/89/VI/. Brak "zgody" na taką "zapomogę" warunkował odmowę sprzedaży towaru. Wnioski o podjęcie postępowania przez Urząd Antymonopolowy RPO złożył także w okresie sprawozdawczym w sprawach:

- monopolistycznego działania Przedsiębiorstwa Produkcyjno-Usługowo-Handlowego "ARCO" w Wodzisławiu Śl. sprzedaż sprzętu rtv produkcji zachodniej pośrednictwo firmy z Hamburga /RPO/55701/90/VI/-monopolistycznego działania Spółki z o.o. POL-MOT przy sprzedaży samochodów w eksporcie wewnętrznym /RPO/47350/90/VI/.

e/ Zobowiązania z gry lub z zakładu /Totolotek - RPO/60254/ 90/VI/ i Loteria Błękitna - RPO/45846/90/VI/. Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymywał skargi na nieprawidłowości w wydawaniu nagród rzeczowych przez obie gry. Zbadane regulaminy wykazały nieścisłości, które mogły być interpretowane na niekorzyść grającego. W szczególności ciężar odebrania nagrody rzeczowej, a także ryzyko zmiany ceny tej nagrody, został przerzucony na grającego wówczas, gdy z ofert reklamowych gry wynikało, że ma otrzymać - jeśli wygra nagrodę - samochód, ciągnik /a nie asygnatę/, domek /a nie upoważnienie do odbioru elementów, które trzeba samemu składać/ itd.

Działania rzecznika doprowadziły do zawarcia ugody przez gry z tymi, którzy skierowali skargi do rzecznika, a także uregulowanie tej sprawy na przyszłość, w samym tekście regulaminów. /Sprawę cechuje charakterystyczna, tu akurat uwieńczona sukcesem, działalność na dwóch płaszczyznach w jednej sprawie: jednostkowej i generalnej/.

f/ "Przedpłaty" na zakup telewizorów i innego sprzętu ktv, subskrypcje na encyklopedie /przykładowo: RBO/46222/90/VI i smereg innych/-były to w istocie wnioski o "odwrócenie" przez Rzecznika skutków zawarcia niekorzystnej i nieczystej prawnie umowy. Odmówiono o przyjęcia w drodze indywidualnej, niemniej sam problem jest do wykorzystania w ocenie ogólnej, bowiem sposób działania producentów i sprzedawców jest charakterystyczny, zaś nasze prawo cywilne dla takich sytuacji nie ma dotąd skutecznych instrumentów ochrony prawnej nabywcy /sama możliwość rozwiązania umowy za zwrotem wzajemnych świadczeń zupełnie nie satysfakcjonuje/ i "odstraszenia" handlu od takich - nierzetelnych działań.

Problemem dla r.p.o. jest bardzo niska /niższa od standardów znanych mu z piśmiennictwa zachodniego/ świadomość prawna obywateli.

Dlatego też są oni bardziej podatni, aby stać się ofiarami manipulacji bardziej doświadczonego kontrahenta, niż np. kontrahenci z krajów o wyższej kulturze prawnej /casus Grobelnego/. Jednocześnie jednak r.p.o. z tych samych powodów notuje próby zaangażowania go jako "protektora" lub wyręczyciela osoby zainteresowanej przy załatwianiu lokalnych konfliktów, indywidualnych i zbiorowych, próby uzyskania rzeczywiście fachowej pomocy prawnej w załatwieniu własnych spraw przed innymi instytucjami i urzędami /stricte działań adwokackich/ oraz rozstrzygnięcia spraw spornych w przeważającej części należących do drogi sądowej /zamiast sądu, sprawniej, szybciej itd./.Gdy chodzi o te ostatnie dwie grupy - nie należy się temu dziwić, gdyż:

- uzyskanie wyczerpującej i zrozumiałej porady prawnej oraz należytej jakości pomocy profesjonalnej w prowadzeniu sprawy dla zainteresowanych oznacza wielkie koszty, sami zaś nie mają wystarczającej orientacji nawet co do zasad działania sądu, administracji itd., nie mówiąc już o zaufaniu do prawidłowego działania aparatu państwowego. Stan świadomości prawnej społeczeństwa jest bardzo niski, szczególnie gdy chodzi o prawo gospodarcze;

- nawet najprostsza sprawa w sądzie musi się wlec i w zasadzie nikomu poza zainteresowanym nie zależy na szybkim jej rozpoznaniu /zwłaszcza w sprawach bardziej skomplikowanych/.

Stąd też zainteresowani, obawiając się straty czasu szukają wszelkich dróg obejścia właściwego trybu postępowania. Niestety nie wiadomo jak tę sytuację można zmienić na lepsze, przynajmniej nie leży to w bezpośrednim zasięgu działań r.p.o.

12. Nierzetelne traktowanie obywateli w stosunkach z pocztą.

a/ W 1990 r. nasiliły się skargi na jakość, a także na ceny usług pocztowych. Coraz wyższe opłaty - w ocenie społecznej - obligują Pocztę do wyższej jakości usług. Ponieważ tak się nie dzieje - skargi stały się wręcz agresywne. Wśród skarg przykładowo można tu wskazać:

Skargi na nieterminowe doręczanie korespondencji /listów/ przez pocztę /RPO/44504/90/VI, RPO/62622/90/VI, RPO/44504/VI/90/, długo-
trwałość przetrzymywania przez Zakład Wymiany Poczty z Zagranicą
przesyłek wpływających z zagranicy /na list z USA trzeba oczekiwać
3-5 tygodni/, nieposzanowanie tajemnicy korespondencji /przesyłki
docierają często do adresata w stanie uszkodzonym, wskazującym na
otwieranie itp./.

Przedstawionych spraw dotyczyło wystąpienie r.p.o. do Minis-
tra Transportu, Żeglugi i Łączności jeszcze w 1989 r. Odpowiedź
wskazywała, iż w prowadzonych badaniach terminowości przebiegu prze-
syłek pocztowych Polska osiągnęła "średnie wyniki", co odbiega od
powszechnej opinii społecznej. Odpowiedzialność za uszkodzenie prze-
syłek - jak wynika z odpowiedzi, spoczywa głównie na Zarządach
Nadania, gdzie kilkakrotnie wykryto sprawców - pracowników tamtej-
szych urzędów pocztowych przeszukujących listy kierowane do Polski
w celu kradzieży wkładanych tam banknotów. Rzecznik nie dostrzega
w tych wyjaśnieniach energicznych działań na rzecz polepszenia usług
pocztowych; nie świadczy też o tym praktyka 1990 r.

Skargi dotyczyły odmowy wypłaty odszkodowania za niewykonanie
przez PPTiT zleconej usługi dodatkowej w postaci traktowania prze-
syłki jako poleconej /RPO/44463/90/VI/. Odmawiając wypłaty odszkodo-
wania Dyrekcja Wojewódzka uznała, że umowa o łączności nie przewi-
duje w takich wypadkach wypłaty odszkodowania. Wskazując na podsta-
wę prawną żądania zainteresowanej /przepis ustawy o łączności/
rzecznik zwrócił się o zmianę - w trybie art. 154 § 1 k.p.a. -
wydanej decyzji. Sprawa w toku.

Także sprawy pobierania przez PPTiT przy wykonywaniu usług
łączności pocztowej opłaty za czynności dodatkowe jak np.: opłata
za przepakowanie, opłata za doręczenie i inne - były w zaintereso-
waniu rzecznika. Ceny za te usługi "dodatkowe" /bez których jednak
świadczenie podstawowe nie może być wykonane/ budzą społeczne zas-
trzeżenia. Opłaty te są ustalane zarządzeniem Ministra Łączności
w sprawie taryfy za usługi w obrocie zagranicznym. Jednakże - jak
się wydaje - PPTiT powinna pobierać opłaty tylko za takie czynności,
jakie są przewidziane w Konwencji Hamburskiej.

b/ Sprawa zagranicznych przekazów pocztowych /RPO/60228/ 90/VI/ jest badana przez specjalną komisję w Ministerstwie Łączności. Chodziło tu o sytuację, gdy w okresie październik 1989 r. - marzec 1990 r. przekazywane przez pocztę dewizowe przekazy obywateli /pracujących za granicą/ były realizowane przez wypłaty złotych dla adresatów /posiadaczy kont w PKO SA/. Po dwóch wystąpieniach r.p.o. żaden z adresatów nie poczuwał się do najmniejszej odpowiedzialności, mimo ewidentnego naruszenia rzetelności wobec klientów. Sprawę bada komisja w Ministerstwie Łączności.

c/ Usługi telekomunikacyjne

c₁. Rzecznik podejmował liczne indywidualne interwencje w sprawach najdłużej oczekujących wniosków o przyznanie lub przeniesienie abonamentu bądź też odmowę przekazania telefonu /RPO/23773/ 90/VI/ - mogące wskazywać na naruszenie przez UT przepisów o kolejności realizacji wniosków. Kilkanaście zakończonych pozytywnie - instalacją telefonu.

Interwencje r.p.o. dotyczyły także ujawnionych w tym zakresie nadużyć /np. przydzielenie abonamentu telefonicznego fikcyjnemu oficerowi - na zlecenie J.W./. Wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej - RPO/48520/90/VI - potwierdzone, śledztwo w toku. W sprawie RPO/61043/90/VI - pracodawca, Okręgowy Zarząd Lasów Państwowych, bezzasadnie żądał zwrotu /opłaty kosztów/ instalacji telefonu, odmowa udzielenia wyjaśnień, o które się zainteresowany zwracał, stawianie go w obliczu faktów dokonanych, zawarte w wydanych pismach sugestie, dotyczące "aroganckiego" zachowania petenta, a także tego "co powinien być wiedzieć", niezwiązcziwie przytoczona podstawa prawna działania pracodawcy.

c₂. Sukcesem zakończyła się sprawa RPO/66947/90/VI - obniżenie wygórowanej /2 miliony/ opłaty za przekazanie telefonu. Problemem jest natomiast zwrot nadpłaty, która miała charakter arbitralny, ustanowiony w dowolny sposób przez partnera mocniejszego. W tym zakresie sprawa trwa; r.p.o. wypowiedział się na rzecz zwrotu nadpłaty.

c₃. Prowadzona od ponad dwóch lat sprawa przydziału telefonu "po rozwodzie" /RPO/L/18/88/ nie doczekała się zadowalającego rozwiązania ze strony resortu. W tej sytuacji r.p.o. poprosił Pierwszego Prezesa SN o zdanie SN pytania prawnego /RPO/40887/90/VI/, czy dopuszczalne i możliwe /zdaniem r.p.o. - tak/ jest rozstrzygnięcie tych spraw w wyroku rozwodowym /o podział majątku/. Za tego rodzaju rozwiązaniem przemawia fakt, iż "prawo do telefonu" ma charakter majątkowy, zaś orzeczenie sądowe z uwagi na swą powagę zapewni bardziej skutecznie rozstrzygnięcie spraw konfliktowych.

13. Nierzetelne traktowanie obywateli jako kontrahentów przez banki

Skargi na działalność banków, w szczególności zaś na wykorzystywanie przez NBP, PKO, Bank Handlowy S.A. oraz Bank PKO S.A. dominujących pozycji wobec kredytobiorców, depozytariuszy, czy posiadaczy rachunków rozliczeniowych co zachwiało równość stron obrotu bankowego - spowodowały generalne wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich skierowane do Prezesa Rady Banków /RPO/40843/90/VI/. W tym wystąpieniu generalnym zostały zawarte zarzuty dotyczące:

- stosowania zmiennej stopy oprocentowania od kredytów jak i przy wkładach terminowych i a vista bez umownego ustalenia zasad, na jakich zmienna stopa będzie ustalana /RPO/34626/89/VI/. Zdaje to klienta banków - gdy chodzi o oprocentowanie - na dowolne decyzje banków,

- niestosowania oprocentowania terminowych wkładów metodą procentu składanego/kapitalizowania odsetek/, co działa na niekorzyść klientów banków,

- podwyższanie oprocentowania kredytów jednostronnymi decyzjami banków, nawet w tych przypadkach, gdy w umowie kredytowej nie został zawarty warunek dopuszczający zmienną stopę oprocentowania. Zarzut jednostronnej zmiany umowy przez banki podniesiono też w wystąpieniach dotyczących generalnie źródeł prawa bankowego /RPO/26569/89/VI/, por. też RPO/48220/90/VI/.

W wielu przypadkach Banki Spółdzielcze dopisywały same jednostronnie do skryptów dłużnych bądź umów sporządzonych w 1 egzemplarzu - już po zawarciu umowy - taką klauzulę. /RPO/54361/90/VI, RPO/52300/90/VI, RPO/49012/90/VI, RPO/48380/90/VI, RPO/46279/90/VI/, RPO/45668/90/VI, RPO/45511/90/VI, RPO/51766/90/VI, RPO/49337/90/VI/. Wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich skierowane do Prezesa Zarządu Banku Gospodarki Żywnościowej /RPO/44115/90/VI ujawniły takie niedopuszczalne postępowanie banków spółdzielczych, doprowadziły do zaniechania podobnych praktyk w przyszłości, jednakże ze strony Zarządów Banków nie znalazły należytego zrozumienia,

- stosowanie nie zawsze uzasadnionych prowizji i opłat za czynności bankowe,

- traktowanie w obrocie bankowym klientów banków jak petentów przy braku równości kontraktowej stron tego stosunku.

W odpowiedzi Prezes Rady Banków uznając zarówno intencję r.p.o. jak i przedstawione racje zapowiedział doprowadzenie do likwidacji wytkniętych nieprawidłowości /VII 1990 r./.

Skargi dotyczące terminu realizacji oraz wysokości pobranej przez NBP prowizji za realizację czeku zagranicznego /np. w sprawie RPO/59704/VI/. Z otrzymanych w sprawie wyjaśnień Banku Śląskiego w Katowicach wynika, że trzymiesięczny okres oczekiwania na wypłacenie czeku wynikał z konieczności jego sprawdzenia w USA. Za czynność sprawdzenia NBP pobrał kwotę 40 dolarów USA /czek opiewał na 125 dolarów/. Wątpliwość dotyczy finansowego obciążania klienta przez Bank za czynność dokonaną wyłącznie w interesie Banku. Rzecznik wystąpił do Rzecznika Klientów Bankowych z prośbą o sporządzenie w tej sprawie opinii /zajęcie stanowiska/, sprawa w toku.

Wśród skarg na "praktyki bankowe" występowały także takie problemy jak: niejednolite stanowisko banków przy udzielaniu kredytów dla młodych małżeństw /jedne oddziały banków kredyty udzielały, inne odmawiały ich udzielenia - np. RPO/44655/89/VI/, pobieranie zbyt wysokich prowizji i opłat za czynności bankowe, brak zadowalającego uregulowania prawnego możliwości rozporządzenia książeczką mieszkaniową na wypadek śmierci /np. RPO/37036/88/VI/ i inne.

Na tle krytycznej oceny stosunków banków do posiadaczy rachunków bankowych RPO występował w kwestiach:

- rozważania możliwości utrzymywania realnej wartości wkładów oszczędnościowych w związku z inflacją, w tym także bonów lokacyjnych i depozytowych, które relatywnie straciły na wartości /RPO/ 59496/90/VI/,

- zbytniego opodatkowania sprzedaży walut na potrzeby turystyki,

- kont "S", oprocentowania tych wkładów, wymienialności walut gromadzonych na tych kontach itp. W tym zakresie skierował wniosek do Urzędu Antymonopolowego, którego jednak nie uwzględniono - przede wszystkim z uwagi na zaniechanie prowadzenia kont "S" /RPO/26569/90/VI/. Zdaniem r.p.o. zarzuty dotyczące niewłaściwych praktyk wobec klienteli /przerzucanie ryzyka na klientelę, uciążliwe klauzule/ występują także w innych umowach bankowych, godnych zainteresowania ze strony Urzędu Antymonopolowego. Niestety ten ostatni nie podjął sprawy /przede wszystkim z uwagi na zapowiedzianą likwidację kont "S"/,

- uregulowania spraw zagranicznych rachunków zablokowanych prowadzonych przez NBP bez właściwej podstawy prawnej oraz ze stratą dla osób, które były zmuszone do złożenia swoich kapitałów na tych kontach /RPO/26846/90/VI/. Sprawa ta zakończyła się sukcesem: zrównaniem prawnego statusu d. rachunków zablokowanych z innymi rachunkami.

W stosunkach z bankami odczuwa się dużą niepodatność zwłaszcza średniego i wyższego personelu bankowego /czasem wbrew stanowisku ścisłego kierownictwa/ na perswazję zmierzającą do przyswojenia standardów myślenia europejskiego w zakresie ochrony klienta, o potrzebie chronienia jego zaufania. Drapieżny interes, istniejąca /błędna/ praktyka są miarą ocen uznawanych za panujące. W postawach tego typu nierzadko operuje się opacznie pojmowanym argumentem o potrzebie dowartościowania przedsiębiorczości.

14. Nierzetelne traktowanie obywatela jako kontrahenta
przez przedsiębiorstwa ubezpieczeniowe /PZU, TUiR "Warta"/

a/ Podobnie jak w latach 1988-1989 liczne skargi dotyczyły:

- poziomu i kalkulacji składek za ubezpieczenia ustawowe,
- systemu ubezpieczeń ustawowych /aż 9 ubezpieczeń, później 8/, który zadaniem wielu skarżących się naruszał ich konstytucyjne prawa do samodzielnego decydowania o własności osobistej /szczególnie ostro skargi atakowały ustawowe ubezpieczenia pojazdów od uszkodzeń - auto casco/,

- zaniżania odszkodowań za szkody w budynkach i uprawach rolnych,

- wysokości rent zakupionych w PZU, które - w obecnie wypłacanej wysokości - stały się ekonomicznie bez znaczenia /analogicznie renty z tytułu ubezpieczenia NW/,

- wysokości rent wypadkowych, wypłacanych przez PZU i wysokości wypłacanych odszkodowań z tytułu ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków, chorób i kosztów leczenia w czasie pobytu za granicą.

b/ Wobec stale rosnących składek za ubezpieczenia ustawowe komunikacyjne, r.p.o. na podstawie spraw indywidualnych poddał krytyce:

- system obniżek składki za jazdę bezszkodową, który obniżki uwzględnia "po upływie lat kalendarzowych", a nie wg okresu faktycznej jazdy bezszkodowej liczonej od daty zawarcia umowy ubezpieczenia. Problem ten nasilił się w związku z wprowadzeniem przez PZU opłat kwartalnych /zmieniających się - RPO/54684/90/VI/ i brakiem korelacji ubezpieczeń prowadzonych przez PZU i TUiR Warta, wyrażającym się nieodliczaniem z wysokości składki krajowej przerwy w ubezpieczeniu ustawowym spowodowanej wyjazdem samochodem za granicę, a więc gdy dochodzi do ponownego ubezpieczenia OC, lecz tym razem w TUiR "Warta",

- krytyce został także poddany system wysokości składki za ubezpieczenia ustawowe komunikacyjne odpowiedzialności cywilnej. W tej materii posiadacze samochodów wywodzili, że jeśli podział na samochody produkcji b. krajów socjalistycznych i krajów kapitalistycznych może ma sens przy ubezpieczeniach auto-casco /pojazdy produkcji zachodniej są relatywnie droższe/, to zwiększona składka za ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej dla posiadaczy pojazdów samochodowych produkcji zachodniej nie wynika już z jakiegokolwiek przesłanki materialnej czy logicznej.

c/ Rzecznik Praw Obywatelskich od 1989 r. występował na rzecz potrzeby dokonania zmiany obowiązującej ustawy o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych z dnia 20 września 1984 r. /Dz.U. Nr 45, poz. 242 z późn. zm./ w szczególności wskazując, że część ustalonych przez tę ustawę ubezpieczeń ustawowych /ustawowe ubezpieczenie bydła i trzody chlewnej, mienia ruchomego, pojazdów od uszkodzeń/ pozostaje w sprzeczności z zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji, składając odpowiednie wnioski do TK /RPO/54684/90/VI, RPO/38017/89/VI/, a także wskazując w swoich wystąpieniach na skutki jakie rodzi monopolistyczna pozycja PZU /RPO/16965/90/VI, RPO/38795/90/VI/. Wobec uchwalenia ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej /Dz.U. Nr 59, poz. 344/, która w art. 5 stanowi o obowiązku Ministra Finansów uregulowania w drodze rozporządzenia zarówno ogólnych warunków ubezpieczeń obowiązkowych jak i określenia podstawowych systemów taryf za te ubezpieczenia - r.p.o. przedstawił Ministrowi Finansów RPO/54684/90/VI, RPO/54791/90/VI, sygnalizowane w skargach i dostrzeżone przez siebie nieprawidłowości dotychczasowych uregulowań w tej materii.

d/ Problemem stale powracającym w skargach stały się renty dożywotnie/odroczone i natychmiast płatne/ zakupione w latach 60-tych i 70-tych w PZU. Renty w znacznej ilości zakupione /na skutek intensywnej agitacji pośredników PZU/ przez ludność wiejską /ogółem chodzi obecnie o portfel 15 000 rent/ - aktualnie stały się bez znaczenia ekonomicznego.

Wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich zarówno w 1989 r. jak i w 1990 r. spowodowały /mimo licznych oporów PZU - "z braku środków"/ podjęcie pewnego urealnienia tych rent.

Urealnienie w 1989 r. spowodowało zwiększenie 4-krotne rent, następnie powiększenie jeszcze o 30%, a w 1990 roku o ok. 100% - mimo to nie przyniosło oczekiwanych rezultatów. Przykładowo RPO/66327/90/VI, gdzie w 1974 r. wykupiono w PZU za 100.000 zł rentę dożywotnią odroczoną, płatną po ukończeniu 55 roku życia. Warunki ubezpieczenia renty przewidywały, że w 1986 r. - gdy klientka osiągnie odpowiedni wiek - otrzyma rentę PZU w wysokości zł 720 miesięcznie. W roku 1974 była to kwota pozwalająca na skromne utrzymanie w warunkach wiejskich /wartość ok. 600 kg zboża/.

Pani W.W. w 1982 r. pragnąc zabezpieczyć sobie starość dopłaciła do ubezpieczenia renty jeszcze 34.000 zł. PZU nie przewidywał inflacji nawet wówczas gdy się pojawiła, co spowodowało, że w 1986 r. wyliczył rentę na kwotę 1.368 zł.

Po generalnych wystąpieniach rzecznika nowa urealniona renta wynosi w 1990 r. 12.174 zł miesięcznie /4-5 bochenków chleba/ ubezpieczona twierdzi, że została "okradziona". Skarg na renty PZU wpływa kilka tygodniowo. PZU w dalszym ciągu nie poczuwa się od odpowiedzialności wobec beneficjentów rent, tłumacząc, że warunki ubezpieczenia renty nie przewidywały "urealnienia" na wypadek inflacji do średniej stopy inflacji oraz że nie ma środków na urealnienie rent.

Podobnie przedstawiała się sprawa z rentami, które PZU jest zobowiązany wypłacać bądź z tytułu przejęcia odpowiedzialności cywilnej za sprawcę szkody, bądź z tytułu zawartych umów ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków młodzieży szkolnej /NW szkolne/.

Gdy chodzi o renty PZU wypłacane z tytułu ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej /OC, ogólne, AOC, OC-Kom. i OC - rolników - są to wszystko renty wypadkowe wynikające z postanowień art. 446 § 2 k.c./ - zbadane skargi wykazują, iż wiele z tych rent przez lata nie było urealnionych i wobec tego nie spełnia swojej roli.

Wiele osób pobierających renty PZU /zasądzone przez sądy bądź wynikające z ugody/ nie było świadomych możliwości żądania podwyższenia tych rent w związku ze zmianą okoliczności faktycznych jakimi są m.in. zmiany w realnej wartości pieniądza wskutek infla-

cji. Ten brak świadomości prawnej społeczeństwa był przez PZU wykorzystywany. Wysokość niektórych wypłacanych przez PZU rent wypadkowych jest groteskowa /np. 1.666 zł miesięcznie - sprawa RPO/62071/90/VI/.

Podjęte przez r.p.o. interwencje w poszczególnych sprawach spowodowały, że skargi jakie były kierowane w tej materii do rzecznika były przez PZU uznane za wniosek o zmianę wysokości renty - po myśli art. 907 § 2 k.c. - i przez PZU badane.

W kilkudziesięciu przypadkach z wniosku rzecznika renty wypadkowe wypłacane przez PZU zostały urealnione.

Inaczej sprawa przedstawia się z rehtami z tytułu ubezpieczenia następstw nieszczęśliwych wypadków młodzieży szkolnej. W zamysśle swoim - ubezpieczenie to miało zmniejszać skutki wypadków jakim ulegają dzieci i młodzież. Przyznane przed wielu laty renty z tego ubezpieczenia - dzisiaj stały się śmiesznie niskie. Przykładowo: renta dożywotnia w związku z wypadkiem i trwałym inwalidztwem w okresie dzieciństwa płacona przez PZU w 1990 r. wynosi 3.150 zł miesięcznie /1,5 bochenka chleba/ już po urealnieniu na skutek generalnej interwencji Rzecznika /RPO/67489/90/VI/.

e/ Również przed laty szeroko reklamowane przez PZU ubezpieczenia mające za zadanie uposażyć dzieci w dniu uzyskania pełnoletności czy ubezpieczenia posagowe - nie zostały przez PZU urealnione. Powoduje to, że ubezpieczającym, którzy przez 18 lat płacili składkę ubezpieczeniową, aby móc uposażyć dziecko /posag/ obecnie wypłaca się śmiesznie niskie kwoty /zgodne z treścią umowy ubezpieczenia/ 200.000 zł, 500.000 zł.

Stało się tak również z powodu braku wyobraźni PZU. PZU nie przedstawiło bowiem w sytuacji narastania inflacji nowej oferty ubezpieczającym: wyższej sumy gwarancyjnej za wyższe okresowe składki /w tej materii wystąpienie do Wicepremiera - Min. Finansów - RPO/59549/90/VI, 62405/90/VI/.

Obecnie PZU - na wystąpienia r.p.o. - odpowiada argumentami o braku środków.

f/ Także niektóre ubezpieczenia prowadzone przez TUiR "Warta" były przedmiotem skarg. M.in. warunki ubezpieczenia następstw nieszczęśliwych wypadków oraz kosztów leczenia za granicą. Do 1990 r. warunki te były tak skonstruowane, że polisa ubezpieczeniowa nie stanowiła za granicą dokumentu gwarancyjnego dla kosztów leczenia. Chory nie posiadający środków na leczenie mimo posiadania ubezpieczenia był zmuszony do zwracania się do placówek konsularnych o pomoc finansową, bowiem dopiero w kraju następowało rozliczenie ubezpieczonych wydatków.

Wymienialność złotówki i w pewnym stopniu wystąpienia r.p.o. spowodowały zmianę warunków ubezpieczenia. Ponadto interwencje rzeczownika spowodowały w kilku przypadkach zmiany stanowiska TUiR "Warta" i pokrycie przez ubezpieczyciela wydatków dewizowych poniesionych przez ubezpieczonego w związku z chorobą za granicą /np. RPO/62594/90/VZ/.

Tak więc w postępowaniu PZU i częściowo TUiR "Warta" dostrzegano brak dostatecznej troski i zainteresowania klientem oraz zaciągniętymi zobowiązaniami umownymi, co - w ocenie rzeczownika - spowodowało wielki spadek zaufania do tych instytucji ubezpieczeniowych.

g/ Słabość zawodowa kadry PZU w wielu wypadkach powodowała nietrafne oceny zaistniałych zdarzeń, a w konsekwencji odmawianie wypłacania odszkodowań w sytuacji, gdy roszczenie nie powinno budzić większych wątpliwości, posługiwanie się schematami i prawem powielaczowym /np. RPO/37601/90/VI, RPO/24384/88/VI, RPO/23601/90/VI/.

15. Nierzetelne traktowanie obywateli jako kontrahentów przewoźników

a/ Liczne były skargi na sposób dokonywania zwrotów za niewykorzystane bilety kolejowe na trasy zagraniczne /RPO/60032/90/VI - za wykupione za dewizy i niewykorzystane bilety kolejowe na trasy zagraniczne PKP dokonuje zwrotów w złotych/. Dwukrotnie już rzeczownik zwracał się do Generalnej Dyrekcji PKP o wskazanie podstawy prawnej takiego postępowania. Dyrekcja Generalna PKP uznaje swoje stanowisko w tej sprawie za prawidłowe, powołując się jednak

na przepisy, które nie mają w tym wypadku zastosowania. Sprawa wymaga prowadzenia.

Sprawy ulg w przewozach zagranicznych dla osób mających prawo do zniżki na przewozy na terenie kraju /np. RPO/51904/90/I/. Zniżki te dotyczą kombatanów, pracowników państwowych, nauczycieli. Problem sprowadza się do pytania czy obywatel jadąc za granicę posiada prawo do ulgi kolejowej na terenie kraju; czy obowiązany jest płacić za bilet bez żadnej ulgi do stacji końcowej, czy też przysługuje mu prawo do ulgi na odcinku do stacji granicznej. Praktyka bowiem była taka, że w takim przypadku nie korzystał z przysługującej mu ulgi na odcinku krajowym. Po wymianie poglądów z Dyrekcją Generalną PKP sprawa została wyjaśniona. Ulga taryfowa na odcinku krajowym przysługuje.

Skarga inwalidy, dotycząca braku zniżek dla inwalidów na przejazdy Polskimi Kolejami Linowymi /RPO/44257/90/VI/ wskazała na nieposzanowanie prawa przez Generalną Dyrekcję Kolei Państwowych. Inwalidzi - kombatanowie mają, zgodnie z ustawą o kombatanach oraz aktami prawnymi o inwalidach wojennych, 50% zniżki na przejazdy kolejami. Dyrekcja PKP utrzymuje, że PKL nie są kolejami w "tradycyjnym pojęciu" i zniżek nie udziela.

b/ Ze sprawami przewozów łączy się sprawa akcji strajkowej NSZZ "Solidarność" przy Krajowej Państwowej Komisji Samochodowej i Przedsiębiorstwie PKS polegającej na niesprzedawaniu biletów ulgowych - niehonorowaniu ulg na przejazdy PKS. W tej sprawie r.p.o. przedstawił pogląd Krajowej Komisji Wykonawczej NSZZ "Solidarność" w Gdańsku wskazując, że niehonorowanie ulg przyznanych ustawami narusza zasady państwa prawnego /RPO/55145/89/VI/Z/. Także w tej sprawie wystąpił do Ministra Transportu i Łączności. PKS przyjęło, że wszystkim, którym przysługiwały zniżki a odmówiono takiej sprzedaży biletu - będą zwracane różnice, a także przeprosiło poszkodowanych.

c/ Odszkodowania związane z katastrofą lotniczą. Mimo upływu czasu w dalszym ciągu wpływają skargi na zaniżone odszkodowania wypłacone rodzinom ofiar katastrofy samolotu PLL "LOT" w dniu 9 maja 1987 r.

Ówczesna Komisja Rządowa działająca po katastrofie określiła "ramowe wysokości odszkodowań" dla rodzin ofiar, które w katastrofie tej poniosły śmierć, stosując zasadę umiarkowanej wysokości odszkodowań. Różnice pomiędzy wysokością odszkodowań wypłacanych obywatelom państw obcych, którzy zginęli w tym samym wypadku a polskim obywatelom /pomijając stany prawne, które to spowodowały/, były olbrzymie, co musiało wywoływać oburzenia rodzin ofiar obywateli polskich /np. RPO/63114/90/VI/. Zajmowane stanowisko przez b. kierownictwo PLL "LOT" spowodowało, że Rzecznik Praw Obywatelskich był zmuszony do przekazywania rodzinom ofiar właściwych informacji dotyczących ich pozycji prawnej i zakresu ich roszczeń i radził wniesienie powództwa do sądu, aby uzyskać wiążące rozstrzygnięcie sprawy.

d/ Zasadnicze niezrozumienie problemu wykazuje PLL "LOT" w reakcjach na kolejne wystąpienia r.p.o. /RPO/32459/90/VI/ w sprawie konieczności informowania przed lub najpóźniej przy zawarciu umowy o jej warunkach /w sprawie chodziło o warunki przewozu "tam i z powrotem" w związku z rezygnacją z części podróży/. Argumentacja LOT sprowadza się do wykazania legalności postępowania /w sensie, że w ogóle istnieją takie, jak przezeń stosowane klauzule umowy/, natomiast przechodzi do porządku dziennego nad faktem nierzetelnego traktowania klienta w zakresie informacji o obowiązujących warunkach umowy - w momencie jej zawierania /co jest przedmiotem wystąpienia r.p.o./. Jest to bardzo charakterystyczne niezrozumienie istoty problemu, częste u monopolistów, znane też z piśmiennictwa światowego.

16. Przywileje

Sprawa przywilejów /pracowniczych, resortowych/ pojawia się często w korespondencji kierowanej do r.p.o., inspirowanej z jednej strony egalitarystyczną wizją społeczną /"dlaczego oni mają to, czego nie mam ja"/ i z drugiej - mocno zaznaczoną troską o własny interes /"zabierają mi zdobycz socjalną"/. Wyżej wskazane ekstremistyczne nastawienia wykazują nie tylko wnioski pochodzące od osób

prywatnych, ale także zespołów pracowniczych czy organizacji związkowych /różnych orientacji/. Sprawy te w większości są materia apeli i protestów, a więc korespondencji nie odpowiadającej pojęciu wniosku w rozumieniu ustawy o r.p.o. Ocena, jakie przywileje są "sprawiedliwe" czy "zasłużone" - nie wchodzi w zakres kompetencji r.p.o. i nigdy nie podejmuje on działań "za" ani "przeciw" przywilejom, motywowanych taką właśnie oceną.

R.p.o. występuje natomiast, gdy dostrzega wadliwość prawną w zakresie normowania kwestii przywilejów. I tak r.p.o.:

- dwukrotnie sygnalizował URM istnienie przywilejów resortowych /łączność, energetyka/ ustanowionych dla siebie samych /RPO/ 55724/90/VI, RPO/28995/88/VI/ aktami instrukcyjnymi;

- podobny problem /przywileje dla pracowników banków, ustanowione aktami własnymi banku, polegające na ulgach w korzystaniu z usług banku/ stały się przedmiotem wniosku do TK /RPO/43004/90/. Wniosek nieuwzględniony: TK wyeksponował myśl o swobodzie gospodarczej banku jako pracodawcy, który może uprzywilejować własnych pracowników wobec reszty klienteli.

W zakresie rent prominenčních r.p.o. odmówił prowadzenia sprawy /RPO/62998/90/I/ nie podzielając poglądu, jakoby ustawowe ich zniesienie było niezgodne z Konstytucją /z odmienną jednak motywacją, niż przyjęto to w orzeczeniu TK inspirowanym w tej kwestii wnioskiem Prezydenta/.

Podobne stanowisko zajęto w sprawach /np. RPO/62229/90/I/, gdzie protestowali emeryci pozbawieni prawa leczenia w lecznicach MZ i MSW; w tych sprawach r.p.o. nie dopatrzył się naruszenia praw obywatelskich. Wątpliwości natomiast w tym względzie budzi sprawa /w toku/ pozbawienia leczenia specjalnego emerytów - kombatanów, których uprawnienia wynikają z ustawy /odebranie uprawnienia nastąpiło zarządzeniem - RPO/62229/90/I/.

Podobna sprawa zniesienia ulg przy ubezpieczeniu komunikacyjnym, także dla kombatanów /ulga dotyczyła ubezpieczeń obowiązkowych, w rozważanej kategorii ubezpieczenia stały się dobrowolne/. Przedstawiciel URM podzielił pogląd R.p.o., o niespójności regulacji; oczekuje się działań porządkujących sytuację /RPO/35379/90/VI/.

VI. REAKCJE NA DZIAŁANIA RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

1. Środki działania rzecznika

a/ Rzecznik podejmując działania ma do dyspozycji środki o charakterze perswazyjnym /niewładczym, działające na zasadzie przekonywania/ oraz środki proceduralne.

Skuteczność działania środków perswazyjnych uległa znacznemu zmniejszeniu. Przypisać to można trzem podstawowym zjawiskom:

a₁. Procesowi reorganizacji wielu instytucji, które w związku z tym przechodzą okresy "zapaści organizacyjnej". W kontaktach z r.p.o. skutkuje to nieterminowością odpowiedzi, brakiem kompetencji i konsekwencji w prowadzonych sprawach, niedotrzymywaniem wcześniejszych obietnic. Reorganizacje takie i ich skutki w postaci spadku efektywności działania dotknęły sądy penitencjarne i prokuraturę - w obu przypadkach proces ten ustępuje, oraz administrację terenową, w stosunkach z którą od miesięcy nie sposób jest załatwić wielu spraw /w starym układzie "już" nie chciało podejmować decyzji, w nowym - "jeszcze"/. Obecnie proces ten ciągle trwa w administracji samorządowej i państwowej terenowej.

a₂. Oczekiwaniom na zmianę prawa, które stają się usprawiedliwieniem dla organów administracji do niepodjęcia spraw prywatyzacyjnych czy rewindykacyjnych. Rzecznik od 2 lat walczy o weryfikację wadliwych decyzji administracyjnych o upaństwowieniu małych zakładów wytwórczych i usługowych /RPO/3757/88/IV/. Po wielokrotnych wystąpieniach monitujących załatwienie kilkuset indywidualnych spraw skierowanych w 1989 r. do ministrów właściwych resortów /zdrowia, rolnictwa, przemysłu, rynku wewnętrznego/ dopiero interwencja poprzez Radę Ministrów spowodowała działania na rzecz weryfikacji poszczególnych przypadków /najszybciej zareagował tu Minister Rynku Wewnętrznego; Minister Zdrowia nadal czeka na generalne uregulowanie i uchyla się od działań możliwych już dziś bez zmiany stanu prawa.

a₂ - Traktowaniu zjawisk związanych ze zmianami systemu społeczno-gospodarczego jako swego rodzaju siły wyższej, która zwalnia od działania bądź usprawiedliwia brak działań. Tego rodzaju reakcje zaprezentował Minister Pracy tłumacząc wzrastającym bezrobociem - niemożność zapewnienia pracy więźniom RPO/59468/90/IX/ i spadkiem wartości złotego - fakt deprecjacji rent polskich płatnych za granicą /RPO/47592/90/VI/. Podobnie Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą uznał, że kwestię serwisu części zamiennych do importowanych samochodów "uporządkuje rynek" /RPO/54183/90/VI/. Jednocześnie tam, gdzie owa "rynkowa" filozofia nakazywałaby podjąć działanie - organy administracji wyznają zasady minionego systemu. Dało się to zauważyć w czasie sporu z Ministrem Budownictwa o kryteria opłacania ciepłej wody /RPO/52843/90/VI/, kiedy to resort długo trwał na stanowisku, że podstawą opłaty powinna być ilość wody zaoferowanej, a nie - rzeczywiście zużytej /czyli opłata liczona wg powierzchni mieszkania, podczas gdy rzecznik twierdził, że właściwsze będzie kryterium liczby lokatorów/. Podobnie wystąpienie rzecznika pytające o zasady rozliczenia zużycia energii i gazu w sytuacji podwyżki ich cen w środku roku napotkało na opór resortu przed uznaniem /co w końcu nastąpiło/ potrzeby odczytania liczników, aby użytkownicy płacili za to, co w istocie zużyli; a nie co "średnio" mogli zużyć /RPO/6327/90/VI/.

W tym zakresie dopiero w ostatnich miesiącach 1990 r. udało się zachęcić resorty do zmiany postawy w zakresie akceptacji "filozofii rynkowej", także co do sposobu obliczeń należności za ciepło i wodę /RPO/59840/90/VI, RPO/52843/90/VI - odpowiedź Ministra Budownictwa z 9 XI 1990 r./. W dalszym zaś ciągu pozostaje nierozwiązana sprawa /RPO/17085/88/IV/ gruntów przeznaczonych pod tzw. zalesianie ochronne oraz gruntów położonych na terenie Kampinoskiego Parku Narodowego, a także w innych wypadkach "zamrożenia" nieruchomości w imię przyszłych, niepewnych inwestycji na tym terenie, co powoduje, że właściciel ma tylko "puste" prawo i ponosi ciężary, bez żadnego pożytku, który mógłby mieć z własności /RPO/60076/90/IV/. Właściciele ze swą własnością nie mogą praktycznie zrobić nic - poza płaceniem od niej podatków. Rzecznik występuje w tej sprawie od 2

lat i nie może uzyskać rozsądnej koncepcji rozwiązania problemu, choć wspomniana filozofia rynku nakazywałaby eliminację tego rodzaju sytuacji. Wymaga tego też wzgląd na obowiązki płynące z konstytucyjnych /wzmocnionych/ gwarancji własności. Podnosząc te kwestie spotyka się również z uzasadnianiem zachodzącymi zmianami społeczno-gospodarczymi działań sprzecznych z obowiązującym prawem.

Nierzadko argumentację prawną zastępują argumenty ekonomiczne lub polityczne. Ekonomiczne - np. w sprawie cen mieszkań, co do których decyzje administracyjne o wykupie zapadły z przekroczeniem terminu i w czasie /po 1 I 1990 r./, gdy obowiązywały już nowe ceny; tu słusność rzecznika i rację prawa przed względami finansowymi uznał dopiero Sąd Najwyższy w swej odpowiedzi na pytanie prawne /RPO/ 56656/90/V/. Przerost argumentacji politycznej daje się zaobserwować - np. w stanowisku MEN w sprawie instrukcji wprowadzającej naukę religii w szkołach, a także w reakcjach na sprawy zwalnianych nauczycieli. Aby uniknąć nieporozumień: rzecznik nie kwestionuje ani dopuszczalności takiej motywacji, ani jej siły perswazyjnej. Obawia się jednak, że respondenci po prostu jej nie odróżniają od argumentacji prawnej, co powoduje że sądzą, iż są od strony prawnej "w porządku" podczas, gdy w rzeczywistości tak nie jest.

Konkludując: wskazane zjawiska generalnych reorganizacji, oczekiwanych kompleksowych zmian prawa i swoistego rozumienia przemian społeczno-gospodarczych powodują opóźnienia w działaniu, zawieszenie bądź wprost przyznaną rezygnację z działania ze strony organów administracji.

b/ Ze strony rzecznika powoduje to sięganie po środki o charakterze proceduralnym, gwarantujące działanie adresata. Pytaniem prawnym zadany Sądowi Najwyższemu zakończyło się, jak wspomniano wyżej, kwestionowanie zasad wykupu mieszkań. Ten sam środek - wobec oporu resortu rolnictwa - posłużył dla określenia zasad wykupu gruntów państwowego Funduszu Ziemi /RPO/59483/90/IV/. W kilku przypadkach różnice poglądów między rzecznikiem a organem administracji wyjaśniła dokonana przez Trybunał Konstytucyjny wykładnia prawa. /Por. RPO/ 20340/88/IV, RPO/55524/89/IV, oczekujący na rozpoznanie RPO/48103/90/IV/. Czasami także długotrwały brak odpowiedzi ze strony adresata

powoduje /gdy to możliwe/ sięgnięcie po środek ostrzegczy: nie mogąc doczekać się reakcji PZU na swe wystąpienie w sprawie bezprawnego ograniczenia postępowania odwoławczego przez tę instytucję /RPO/58795/90/VI/ - rzecznik skierował odpowiedni wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie nieważności aktu.

Pomocniczym środkiem stosowanym przez rzecznika w przypadku niezadowolającej reakcji organów administracji centralnej - jest zwrócenie się do Prezesa Rady Ministrów. Odniosło to skutek /w postaci decyzji Rady Ministrów/ po dwuletniej beczynności kierowników właściwych resortów w indywidualnych sprawach rewindykacji małych zakładów wytwórczych i usługowych /RPO/3757/88/VI - por. też RPO/55719/90/VI/.

2. Reakcje Parlamentu na wystąpienia Rzecznika zdeterminowane niestety zostały dużą intensywnością prac legislacyjnych i związany m z tym przeciążeniem Prezydium Sejmu i poszczególnych komisji.

Dlatego też obecnie r.p.o. ograniczył korzystanie z możliwości przewidzianych w art. 14 i 17 ustawy o r.p.o., ponieważ nie powoduje to dalszych działań, ani informacji o losach wystąpień.

Przykładowo: prośba o pilne podjęcie zawieszonych prac nad nowelizacją kodeksu karnego wykonawczego /RPO/59100/90/IX/ z lutego 1990 r. skierowana do Marszałków obu Izb i czterech przewodniczących komisji - pozostała bez odpowiedzi. Podobnie wystąpienie o zamknięcie zakładu karnego w Wiśniczu Nowym skierowane do Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka /RPO/R/37/89/, informacja o stopniu naruszenia praw współwięźniów w czasie buntów w zakładach karnych /RPO/59605/90/IX/, a także wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Obrony Narodowej w sprawie naruszeń praw obywateli polskich w związku ze stacjonowaniem w Polsce wojsk radzieckich.

Warto tu zaznaczyć, że Rzecznik w niektórych przypadkach spotyka się z zainteresowaniem i pomocą ze strony indywidualnych parlamentarzystów. Notuje się także sytuacje, gdy parlamentarzyści kierują do r.p.o. listy o czysto interwencyjnym charakterze. Nie-

kiedy zaś rzecznik otrzymuje wystąpienia, do których wręcz trudno mą się jest ustosunkować - jak w przypadku listu jednej z posłanek, która po uchwaleniu ustawy regulującej sprawę przedpłat na samochody - pyta r.p.o., co należy zrobić z tymże problemem /RPO/66926/90/XII/.

3. Ograniczone zainteresowanie dało się zauważyć również w reakcjach na roczne sprawozdanie Rzecznika z jego działalności.

Jedynie Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa nadesłał uwagi wskazujące na zapoznanie się z całością opracowania.

4. Sposoby i metody reagowania na wystąpienia rzecznika

Podstawowy problem, z jakim styka się r.p.o. występując w podejmowanych przez siebie sprawach można generalnie sprowadzić do faktu, że biurokracja w wydaniu polskim ma niewiele wspólnego z racjonalną organizacją w rozumieniu Maxa Webera. Podstawowe braki w pracy biurowej /posługiwanie się tylko dziennikiem podawczym, nieumiejętność korzystania z instytucji terminarzy, repertoriów, kartotek/ są przyczyną bardzo poważnych uchybień w merytorycznej pracy. Można zaryzykować twierdzenie, że kwestie merytorycznej niezgodności stanowisk zostają zepchnięte na drugi plan przez bezwolność, nieruchomość i opór maszyny, która stanowiska te ma formułować. Najbardziej uciążliwe zjawiska i nieprawidłowości tu występujące, to:

a/ "Rozszczepienie" ośrodków decyzji zwłaszcza w organach centralnych. Rzecznikowi zdarza się, że otrzymuje odpowiedzi sprzeczne lub niespójne z tej samej instytucji /z różnych jej komórek - por. stanowisko Generalnego Prokuratora w sprawie RPO/62965/90/I, przysłane w odpowiedzi na wniosek do TK, w nieświadomości o wcześniejszej korespondencji w tej sprawie z Ministrem Sprawiedliwości jako Generalnym Prokuratorem; podobnie Min. Finansów w sprawie RPO/50038/90/VI, gdzie motywacja odpowiedzi na wniosek skierowany do TK była diametralnie różna od jednocześnie opracowanego projektu zmian legislacyjnych itd./. Na porządku dziennym jest brak świadomości

mości wcześniejszej korespondencji w sprawie lub - węższej - w zakresie tego samego problemu.

Istnienie tego typu zjawisk każe wątpić w istnienie jednolitego centrum decyzyjnego, a co za tym idzie - jednolitej polityki i świadomości jednoci celów w obrębie jednostek centralnych.

Zdarza się też, że dwa wystąpienia w jednej sprawie, kierowane do dwóch różnych adresatów/RPO/47953/90/II- do Ministra Sprawiedliwości i MSW/ dają w efekcie dwa różne stanowiska świadczące o wzajemnym niekomunikowaniu się adresatów i - przynajmniej w odniesieniu do jednego z nich - niezbadaniu akt sprawy

b/ Szczególne zaniedbania w terminowości udzielania odpowiedzi. Wiele spraw rentowych prowadzonych w ZUS-ie ciągnie się miesiącami: RPO/23883/88/III - 7 miesięcy i 3 monity; RPO/42424/89/III - 7 miesięcy i 2 ponaglenia, sprawa nadal niezakończona; RPO/31893/88/IV - 6 miesięcy, w tym 3 ponaglenia. Wystąpienie do Ministra Zdrowia o zamknięcie części działów Huty Konin /RPO/17500/88/III/ ma już półtoraroczną historię i nie wskazuje na jej zakończenie. Ten sam adresat sprawę śluzowania wody /RPO/10243/88/VIII/ zakatwiał 15 miesięcy przy 4 ponagleniach ze strony r.p.o. W zasadzie jako regułą można uznać konieczność "popychania" spraw kolejnymi monitami; w wielu przypadkach bowiem do czasu pierwszego ponaglenia /wysekanego w 2-3 miesiące po wystąpieniu/ w sprawie nic się nie dzieje /tak m.in. w przypadku wystąpień kierowanych do Ministra Sprawiedliwości: RPO/54673/89/IV, RPO/55222/89/II, RPO/29685/89/II, RPO/54929/90/I, RPO/48250/90/VI . Resort sprawiedliwości zastosował przy tym nową technikę odpowiedzi: na zbiorcze pismo r.p.o. wymieniające zaległe wnioski, Dyrektor Gabinetu Ministra odpowiadał podając nazwiska i telefony pracowników ministerstwa - referentów tych spraw, choć wystąpienia r.p.o. były kierowane do Ministra. Podobna /zdarzająca się i gdzie indziej/ technika świadczy o przekonaniu, że r.p.o. powinien pilotować sprawy także w obrębie struktury organizacyjnej adresata.

W niektórych wypadkach r.p.o. żywi uzasadnione podejrzenia, że adresat jego pism w ogóle nie otrzymuje /nie jest o nich informowany/. Tak wobec korespondencji kierowanej do Prezesa Rady Ministrów /RPO/R/39/90, RPO/1335/90/IV oraz RPO/4442/90/VI/.

c/ Konieczność powracania do spraw, które należałoby uznać za pozytywnie zakończone. Przyczyną tego jest w części przypadków nierealizowanie danych obietnic. Wojewoda wrocławski po półtorarocznej korespondencji /8 wystąpień r.p.o./ poinformował o załatwieniu sprawy zagrożenia pożarowego /RPO/12471/88/VI/. Po sprawdzeniu okazało się to nieprawdą - trzeba było znowu do sprawy wrócić. W przypadku wspomnianej wcześniej Huty Konin r.p.o. otrzymał już 3 obietnice zamknięcia szkodliwej produkcji - żadnej jak dotąd nie zrealizowano. Podobnie obietnica Ministra Finansów dana w lutym 1988 r., a dotycząca nie wydawania aktów prawnych ze wsteczną mocą obowiązywania /RPO/66998/90/VI/ - była realizowana tylko przez krótki czas; obecnie powrócono do starej praktyki, a rzecznik powrócił do sprawy. W niektórych przypadkach konieczność powrócenia do sprawy oznacza po prostu "stanie nad głową" i przypominanie co jakiś czas, aby np. zobowiązany organ wykonał delegację ustawową. Por. przypadek Ministra Budownictwa - RPO/59499/90/VI w kwestiach bezpieczeństwa przeciwpożarowego, czy Ministra Spraw Wewnętrznych /RPO/55618/90/VI/, sprawa do dziś nie doprowadzona do końca. Zdarza się, że obietnice rychłego, często realizacyjnego zajęcia się sprawą, okazują się bez pokrycia. Sprawa pozornie załatwiona - wraca /RPO/5924/90/II - styk MSW i Ministerstwa Finansów, RPO/33151/89/I - PZU - komisja ds. stacjonowania wojsk radzieckich/.

W części przypadków ta przymusowa powracalność spowodowana jest faktem, że poruszana kwestia wydaje się nie mieć adresata: jest "bezpańska".

Wystąpienie r.p.o. pozostaje wtedy bez echa, bo nikt nie poczuwa się do zajęcia się poruszonym problemem. Kiedy więc zmieniają się warunki - np. zaczynają się toczyć prace legislacyjne obejmujące wcześniej poruszoną problematykę - rzecznik ponawia wystąpienie /tak np. po ponad dwóch latach powróciła - w związku z pracami nad ustawą o ewidencji ludności - sprawa osób "wymeldowanych do nikąd" - RPO/Ł/49/88 - wystąpienie pierwotnie adresowane do Prezydium Sejmu i wielu różnych resortów.

Również w sprawie zasad rządzących kontami "S" /RPO/26569/90/VI/ Prezes NBP po pierwszym wystąpieniu r.p.o. zapewnił o skrygowa-

niu błędnych praktyk, po czym w ciągu kilku miesięcy podjęto decyzje znacznie bardziej nieprawidłowe. /Później praktyki skorygowano/.

Konieczność powracania do spraw wynika niekiedy z chęci zwrócenia uwagi na sprawy załatwione przez administrację w latach 1988-1989 negatywnie /lub połowicznie/; r.p.o. ma nadzieję, że "nowe" władze okażą się względniejsze. Por. wystąpienie do Prokuratora Generalnego w sprawie RPO/6422/90/II /brak odpowiedzi/, uwzględnione wystąpienie do MSW w sprawie RPO/13171/90/II - dar z łaski, w wysokości 5 mln zł za szkody wyrządzone przez milicję; RPO/1445/88/IV - wystąpienie do "nowych" organów terenowych w nadziei na przyzwoitsze potraktowanie sprawy - bardzo prawidłowa reakcja prezydenta Bydgoszczy.

d/ Luki kompetencyjne powodujące "przerzucanie" sprawy między właściwymi organami: w efekcie żaden nie czuje się zobowiązany do koordynowania i prowadzenia w niej działań. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku transferu odszkodowań dla obywateli polskich z zagranicy /RPO/16217/90/VI/, do której to sprawy nie poczuwało się ani Ministerstwo Finansów, ani Spraw Zagranicznych, ani Współpracy Gospodarczej z Zagranicą. Wreszcie szef URM podjął niezbędne działania koordynacyjne. Mniej szczęścia ma kwestia odpowiedzialności za opóźnienia wypłat rent zagranicznych /RPO/51147/90/XII/: trwa "ping-pong" między ZUS a pocztą. Podobnie - sprawa realizacji przekazów dewizowych osób zatrudnionych zagranicą /RPO/60228/90/VI - choć tu Ministerstwo Łączności poczuło się zobligowane i powołało komisję do zbadania kwestionowanych praktyk/. Czasami zresztą z kilku potencjalnie zainteresowanych adresatów ten, któremu sprawa powinna być najbliższa - traktuje ją najbardziej zdawkowo. Typowy przykład to pierwsza ogólnikowa i niechętna reakcja Ministra Sprawiedliwości na wystąpienie w sprawie zabezpieczenia prawa do mieszkania osób pozbawionych wolności /RPO/54317/89/V/, przy prawidłowej reakcji /wydano odpowiednią instrukcję dla organów decyzyjnych/ Ministra Budownictwa. Por. też problemy koordynacyjne Min. Zdrowia /RPO/21104/88/III, RPO/55138/90/III/.

Niekiedy adresaci wystąpień r.p.o. uznają, że skoro rzecznik zajął się sprawą, to niech ją sam załatwia. Szczególnie dobrze wy-

kazał się tu Szef Gabinetu Prezesa PKU odsyłając klienta w sprawie absolutnie nie do załatwienia na gruncie obowiązujących przepisów - do rzecznika /RPO/52767/89/VI/. Najczęściej jednak jest to przekonanie, że r.p.o. powinien sprawę koordynować i prowadzić. Por. odpowiedź Ministra Spraw Zagranicznych, który odpowiada Rzecznikowi, że zrobi coś w poruszanej sprawie, o ile zwróci się o to do niego Minister Pracy /RPO/54530/89/III/; Ministra Zdrowia, który jest bezradny wobec odmowy Ministra Finansów udzielenia kredytów dla inwalidów na realizację już otrzymanych przydziałów na samochody /RPO/10243/88/VI/, choć uważa tę decyzję - podobnie jak rzecznik - za głęboko niesprawiedliwą. Wydaje się, jakby w przypadku sporów kompetencyjnych lub merytorycznych między ministrami brakowało świadomości, że w wypadku sporu należy się samemu zwrócić do organu nadrzędnego /Rady Ministrów/. Na tym tle warto zaznaczyć pozytywne reakcje. W sprawie /RPO/10600/88/VI/ szykanowania obywatela w związku z ujawnionymi przez niego nieprawidłowościami gospodarczymi z szerokiego grona adresatów wniosku /m.in. Komisji Sejmowych/ jedynie Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą zgłosił gotowość udziału w pracach komisji powołanej do wyjaśnienia zarzutów - inicjatywa ta nie została podjęta. Podobnie ten sam Minister przy wspomnianej sprawie zaległości w transferze odszkodowań zagranicznych jako jedyny z zainteresowanych po obiecaniu, że sprawę zbada - przesłał dokładną i całościową informację o jej stanie.

W niektórych przypadkach ten brak poczucia obowiązku prowadzenia sprawy wyraża się w przesłaniu wniosku r.p.o. do ogniw niższych własnego resortu bez odpowiedzialności za dalszy bieg sprawy: nie sprawdza się co dalej, nie zbiera opinii i nie formułuje wniosków. Tak właśnie zadziałało Ministerstwo Zdrowia przesyłając postulat wprowadzenia pewnych elementów prawa pracy do programów nauczania lekarzy /RPO/9563/88/III/ - do rektorów akademii medycznych i tenże resort - w sprawie niewłaściwego traktowania pacjentów przy badaniach związanych z ustalaniem ojcostwa /RPO/5680/88/II/.

e/ Techniką, z którą Rzecznik często się styka w reakcjach na swoje wystąpienia, jest próba nadania sprawie "jałowego biegu".

Na wymienienie zasługuje tu wystąpienie do Ministra Budownictwa w sprawie szkodliwości azbestu, używanego do produkcji płyt ocieplających budynki mieszkalne /RPO/16591/90/VI/. Już prawie rok trwa korespondencja, w której resort najpierw twierdził, że nie wiadomo czy azbest w ogóle jest szkodliwy, bo nie ma odpowiednich badań, później - że szkodzi nie azbest tylko jego pyły, a w końcu - iż nieprawdą jest, że wycofuje się płyty azbestowo-cementowe z budownictwa, ponieważ tylko "ogranicza się ich stosowanie". Efektów organizacyjnych, o które od początku chodzi rzeczownikowi nie ma żadnych; korespondencja trwa. Tak samo "jałowym biegiem" toczy się od dwóch lat w tymże resorcie sprawa pozbawienia decyzją administracyjną obywatela prawa do mieszkania /RPO/6234/89/V/. Mimo ewidentnych /i nawet przyznanych/ błędów administracji - nikt nie może ich naprawić /bo brak wolnego mieszkania/: sprawa kilkakrotnie przebyła całą drabinę administracyjną, a trzykrotne wystąpienia do Ministra nie przyniosły skutku.

Gorszym zjawiskiem jest pojawienie się jałowego biegu na skutek niedowładu organizacyjnego po wprowadzeniu nowych prawnych rozwiązań. Tak w sprawie ekwiwalentu za mienie zabużańskie, gdzie utworzenie w maju 1990 r. kategorii mienia komunalnego spowodowało drastyczne pogorszenie sytuacji uprawnionych do ekwiwalentu na skutek "niedogrania" organizacyjnego sprawy między rejonami a gminami /gminy mają nieruchomości na sprzedaż, ale nie mają obowiązku uwzględniać ekwiwalentu; rejony ekwiwalenty uwzględniają, ale nie mają co sprzedać/.

f/ Specyficzną odmianą techniki "jałowego biegu" jest pozorowanie konstruktywnego podejścia do sprawy przez danie bliżej nieokreślonych obietnic zmian przepisów bądź w ogóle niezobowiązujących "deklaracji intencji". Por. reakcja Ministra Sprawiedliwości na obszerne, dobrze motywowane wystąpienia r.p.o. w kwestii potrzeby zmiany zasad odpowiedzialności organów orzekających o karze przepadku rzeczy /RPO/12617/88/II/ - trudno nawet ocenić stopień akceptacji przedstawionej propozycji ze względu na zwięzłość /5 linijek/ reakcji resortu.

Natomiast w wielu przypadkach wystąpień r.p.o. w sprawach złożonych, gdzie z racji choćby warunków ekonomicznych adresat musiałby opracować jakąś rozsądną koncepcję wyważając sprzeczne interesy, uzgodnić ją z innymi zainteresowanymi organami - odpowiedzą są "deklaracje intencji" i obietnice "wykorzystania w przyszłości zgłoszonych uwag". Tak wyglądała reakcja Ministra Budownictwa na sugestię potrzeby stworzenia mechanizmów ochronnych dla grup "słabych socjalnie" w warunkach drastycznego wzrostu cen mieszkań /RPO/58920/89/V/. Podobnie - Minister Pracy na wniosek w sprawie potrzeby zapewnienia pracy więźniom w warunkach narastającego bezrobocia /RPO/59468/90/IK/.

g/ Zjawiskiem, z którym r.p.o. często się styka w swych interwencjach jest nieumiejętność całościowego zakończenia sprawy; zamknięcia wszystkich jej wątków. Usunięta zostaje przyczyna nieprawidłowości poprzez np. wydanie odpowiedniego aktu prawnego, ale adresat zapomina /nie umie?/ usunąć indywidualnych skutków, czyli załatwić indywidualnej sprawy, która stała się przyczyną wystąpienia. Tak np. w sprawie /RPO/60254/90/VI/ wygranej w zakładach "Totolotka" nagrody rzeczowej, po interwencjach rzeczownika zmiana ulega regulamin gry i zakładów ale potrzebne jest dodatkowe wystąpienie, aby Dyrekcja rekompensowała Wojciechowi K. różnicę ceny wygranego ciągnika, co dało początek całej sprawie. Podobnie /RPO/26846/90/VI, RPO/3714/90/VI/ w sprawie zablokowanych rachunków bankowych: NBP zmienił praktykę, poszkodowani pozostali.

h/ Kolejna w tej grupie sprawa to nieinformowanie rzeczownika o dalszych losach jego wystąpień.

W odróżnieniu od wcześniej wskazanych przypadków tu r.p.o. ma podstawy sądzić, że ze sprawą "coś się dzieje", ale nie jest informowany o jej biegu. Dotyczy to, niestety, spraw kierowanych do Komisji Sejmowych /wyjątek: Komisja Kultury, zawsze informuje r.p.o./. Przykładowo tylko Minister Zdrowia nie mogąc porozumieć się ze swym kolegą z rządu obiecuje, na sugestię rzeczownika, że zwróci się w tej sprawie na wyższy szczebel, ale już nie informuje, czy to zrobił i z jakim efektem /RPO/52953/90/III/, Minister Spraw Zagranicznych

powiadamia, że w sprawie obligacji radzieckich występuje do Ministra Finansów /RPO/24663/90/VI/ - i też przerywa na tym sprawę. Rzecznik nie wie, czy i jak sprawa została zakończona, czy też utknęła na kolejnym szczeblu /o efekcie dowiaduje się wreszcie z prasy/.

i/ Ostatni i najbardziej żenujący rodzaj trudności, na które napotyka r.p.o. w swych działaniach, to przypadki kiedy adresaci podają nieprawdziwe wyjaśnienia. Ujawnia się to, ponieważ Rzecznik zwraca się do różnych instytucji, mogących udzielić wyjaśnień. Gdy są one diametralnie różne - wniosek jest oczywisty./Por. niniejsze pkt V. 3 i podane tam przykłady. Por. także RPO/66396/90/I, RPO/41539/89/I/.

j/ Podobnie jak sygnalizowano w ubiegłorocznym sprawozdaniu /str. 102/ w niektórych przypadkach wystąpień r.p.o. obserwuje się "mijanie się intencji wystąpienia i odpowiedzi". Przykładowo: /RPO/32459/90/VI/ Rzecznik występuje o informowanie klientów LOT o warunkach zwrotu niewykorzystanego biletu już przy jego zakupie /a więc o przestrzeganie zasady rzetelności kontraktowej/ - a LOT w odpowiedzi szeroko uzasadnia przyczyny, dla których nie zwraca pełnej ceny biletu, czego r.p.o. w ogóle nie kwestionował, wskazując tylko konieczność wcześniejszego informowania o tym fakcie. Czasem odpowiedzi tego typu wydają się być spowodowane reakcją obronną - traktowaniem wystąpień r.p.o. jako ataku na autorytet instytucji. Trudno inaczej wyjaśnić np. reakcję Prezesa PKO na wystąpienie Rzecznika /RPO/32767/89/VI/ w sprawie potrzeby informowania klientów o zmiennym oprocentowaniu ich wkładów - kiedy reakcją była odpowiedź, że przed wojną w Polsce również była zmienna stopa procentowa. Czasem jednak to "mijanie się intencji" trudno jest przypisać niezrozumieniu - jak np. w odpowiedzi BGŻ /RPO/44155/90/VI/, który na wystąpienie rzecznika sygnalizujące nierzetelność kontraktową w postaci dopisywania do umowy po jej zawarciu niekorzystnych dla kontrahentów klauzul - sprowadził całe zagadnienie do kwestii dowodowej /czy udowodniono nam takie praktyki?/. Dowodem na to, że przy istnieniu dobrej woli i wspólnego punktu widzenia na potrzebę przestrzegania prawa - intencje rzecznika rozumiane są prawidłowo, mogą być zgola

inne, utraflające w sedno wystąpienia reakcje adresatów. Miały one miejsce - a chodziło o tę samą rzetelność kontraktowa - np. w sprawie niezgodności praktyki rachunków zagranicznych zablokowanych z zasadami poszanowania własności /RPO/26846/90/VI - do Prezesa NBP/, potrzeby określenia zasady oznaczenia wielkości zmiennej stopy procentowej w umowach rachunku bankowego /RPO/40843/90/VI - do Przewodniczącego Rady Banków/.

Z reguły /i to jest niepokojące/ rozmijanie się intencji towarzyszy wystąpieniom r.p.o. sygnalizującym nieposzanowanie gwarancji procedury /brak procedury zawsze gwarantuje niesprawiedliwość, choć najlepsza procedura sprawiedliwości nie zapewni/. Reakcje w tych sprawach /MEN i w ogóle pion oświaty/ wskazują na nikłą profesjonalność w zakresie rozumienia, czym jest procedura /koleczność wysłuchania, zapewnienie odwołania, świadomość faktu, iż, wołanie podstawy prawnej to nie to samo, co motywacja faktyczna itd./.

Groźne jest bijące, z reakcji przekonanie, że rzecznik zwraca uwagę na "techniczne faramuszk", którym nie należy przypisywać znaczenia w imię wyższych racji /"słuszność sprawy"/. Tego rodzaju postawa oznacza niezrozumienie zasad państwa prawnego.

k/ Pewną odmianą techniki "nie rozumiemy o co chodzi" mającą na celu odepchnięcie sprawy z pozorami jej załatwienia jest reakcja, w której dokładnie opisuje się stan /prawny lub faktyczny/ dobrze znany rzecznikowi, który to opis nic nowego nie wnosi do rozwiązania sprawy. W tym kierunku szła np. początkowa odpowiedź Ministra Sprawiedliwości na wystąpienie r.p.o. w sprawie weryfikacji prokuratorów /RPO/R/19/90/. Dopiero dalsza korespondencja i "przyciśnięcie adresata" spowodowało właściwą reakcję w postaci sprecyzowania trybu odwoławczego i zapewnienia zainteresowanym koniecznych gwarancji rzetelności postępowania. Niekiedy przyjęcie tej techniki przez adresata wystąpienia stawia go później w kłopotliwej sytuacji. Tak np. Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, które w sprawie /RPO/966/88/V/ o stwierdzeniu nieważności decyzji o przydziale lokalu początkowo obszernie pouczało rzecznika, jakie są podstawowe elementy decyzji administracyjnej i podstawy jej zaskarżalności do NSA - pięć miesięcy później zmuszone było przyznać, iż "ponowna ana-

liza całokształtu okoliczności sprawy wskazuje na zasadność uwag" i powoduje jej przekazanie "w celu wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji".

1/ W niektórych przypadkach o odpowiedziach otrzymywanych przez r.p.o. można jedynie powiedzieć, że są one całkowicie beztreściowe. Nie wnoszą one bowiem nic nowego: nie zawierają ani ustosunkowania się do problemu, ani konkretnych propozycji; są - a efektu żadnego. Tak np. było z wieloma odpowiedziami na wystąpienie w sprawie niespójności uregulowań prawnych w systemie skarg i wniosków oraz wadliwości funkcjonowania tego systemu w praktyce /RPO/47894/89/V/, skierowane do wszystkich ministrów. Kilku kierowników resortów odpowiedziało w stylu zaprezentowanym przez Ministra Ochrony Środowiska: "pragnę przekazać, że wysoko oceniam uwagi i wnioski ... jednocześnie informuję, że Ministerstwo dba i będzie dbało nadal ... prowadzi i będzie prowadzić politykę rzetelnego załatwiania...". Najczęściej zresztą takie "puste" odpowiedzi r.p.o. otrzymuje na swe wystąpienia w sprawach trudnych, wymagających kompleksowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych. Tak było we wspomnianej wcześniej sprawie stosowania azbestu w budownictwie mieszkaniowym, kiedy ostatnią odpowiedź Ministra rzecznik ocenił jako "słowną żonglerkę". Podobnie - w sprawie realizacji uchwały RM z 1973 r. w sprawie studenckich książeczek mieszkaniowych, kiedy to od ponad roku ten sam adresat w swych kolejnych odpowiedziach krąży sobie wokół tematu. Najsmutniejsze są odpowiedzi, gdzie bezradność respondenta i jego niechęć przyznania się do tej bezradności są pokrywane negowaniem samego istnienia problemu. Tak ten sam resort, w tej samej sprawie, a także w sprawie niedotrzymanych obietnic w kwestii mieszkań dla absolwentów wyższych uczelni, gdy rzecznikowi odpowiedziano, że problem wykazuje analogie z żądaniami byłych prominentów do uzyskania bezprawnie przywilejów.

2/ Swoiście rozumianą ochroną autorytetu własnej instytucji są reakcje polegające na załatwieniu sprawy indywidualnej w kierunku sugerowanym przez r.p.o., ale bez przyznania mu racji. Postępują tak często zakłady pracy w sprawach związanych ze stosunkiem pracy.

Zdaniem rzecznika istotne jest, że sprawę załatwiono - ewentualne przyznanie się do błędu ma dla niego znaczenie ze względu na prewencję w przyszłości. Sytuacja tego rodzaju, choć w wersji à rebours, wystąpiła, gdy rzecznik zakwestionował wprowadzenie ogłoszenia zmian w podatku drogowym w ostatnich dniach roku, co uniemożliwiało właścicielom pojazdów ich wyrejestrowanie bez płacenia tego podatku /RPO/59325/90/VI/. Trybunał Konstytucyjny oddalił wprowadzić wniosek rzecznika /akceptując całkowicie argumentację podaną przez Ministra Finansów w odpowiedzi na zarzuty r.p.o./, ale to samo Ministerstwo opracowując projekt zmian ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w pełni uwzględniło proponowane przez rzecznika rozwiązania.

5. W dalszym ciągu utrzymuje się sygnalizowane w zeszłorocznym sprawozdaniu r.p.o. /s. 105-106/ szttywność metod działania administracji.

Niekonwencjonalne metody działania w postaci np. ugód pozasądowych czy przeproszenia są przy tym łatwiej /co nie znaczy łatwo/ osiągalne w resorcie obrony narodowej czy spraw wewnętrznych, w więziennictwie /np. w sprawach RPO/49265/90/I, RPO/54999/90/I/ niż w resortach "cywilnych". Do najbardziej spektakularnych przykładów zaliczyć należy przyznanie "darów z łaski" przez MON w wysokości 18 milionów /RPO/31610/90/II - drastyczny przypadek zamęczenia żołnierza przez doprowadzenie go do samobójstwa/. Inne wypadki prawidłowej reakcji tegoż resortu: RPO/58965/90/III, 55482/89/II, 51501/89/II, 54883/90/III. Gdy idzie o MSW - przyznanie 5 milionów w wypadku drastycznych ekscesów milicji /poprzednio w 1989 r. r.p.o. uzyskał dla tej samej osoby 50 tys. zł - RPO/13171/90/II. Por. też RPO/5722/88/II/. W sprawie RPO/47953/90/II policja przyznała odszkodowanie /6 milionów/ za bezprawne zniszczenie zakwestionowanych przedmiotów, stanowiących cenne pamiątki. Z kolei CZZK w sprawie RPO/16663/90/IX w drodze ugody pozasądowej przyznał 5 milionów w sytuacji poważnego uszczerbku na zdrowiu odniesionego w więzieniu na skutek zaniedbań służby zdrowia. Inny jest stosunek do sprawy organów administracji cywilnej. Te ostatnie uznając nawet ewidentne błędy swego działania, skłonne są przerzucać ich skutki na obywatela. Szczególnie drastycznie niesprawiedliwość takiego podejścia uwidacznia się przy spra-

wach mieszkaniowych, kiedy w wyniku błędnej decyzji pozbawiono człowieka mieszkania, przydzielono je komu innemu, lub sprzedano, a obecnie nikt nic nie może zrobić, ponieważ nie ma wolnych mieszkań, zaś administracja samorządowa nie poczuwa się, a nie jej nakazać nie można /RPO/16217/88/V, RPO/65551/89/V, RPO/6234/89/V, RPO/32657/89/IV/. Niewątpliwie we wskazanych sprawach nie jest łatwo o satysfakcjonujące rozwiązanie, ale uderza brak poczucia ciągłości odpowiedzialności: "to nie ja zrobiłem, ale mój poprzednik ergo - ja za to nie odpowiadam". Nawet tam zresztą, gdzie rozwiązanie niekonwencjonalne samo się nasuwa - nie jest stosowane. Jako przykład - sprawa /RPO/8289/88/VI/ sprezentowanej tchórzofretki, która okociła się u obdarowanej, co służby fiskalne uznały za niezgłoszoną hodowlę i kazały zwrócić właścicielce zasiłki pobrane na nią /jako niepracującą/ i dzieci. Absurdalność sytuacji wyjaśniono, odpowiednie organy przyznały, że na przyszłość ostrożniej będą decydować czy i tchórzofretka z prychówkiem jest stadem hodowlanym - ale zwróconych przez wystraszoną właścicielkę zasiłków nie oddano, co miałoby wartość symbolicznego gestu. Unika się przeprosin, wyrażenia ubolewania, gestów grzecznościowych. Rani to szczególnie wtedy, gdy adresat wystąpienia przypisuje istnienie wytykanych błędów i na tym kończy sprawę, bez przeproszenia zainteresowanego /np. Minister Sprawiedliwości w sprawie RPO/33845/90/II, gdzie wykazano i przyznano rażące uchybienia prokuratury/. Zdarza się, że przeprosiny kieruje się do rzecznika zamiast poszkodowanego /RPO/58968/90/II/.

Niekiedy udaje się uzyskać, niejako "zastępczo", świadczenia dla poszkodowanych /na zdrowiu/ poprzez fundacje: Gloria Victis /RPO/26174/89/II/, czy Pomocy Ofiarom Przestępstwa /RPO/54490/89/II/.

Właściwie jedynym spektakularnym przykładem działań niekonwencjonalnych ze strony władz cywilnych jest sprawa RPO/62443/90/II, gdzie po dłuższej wymianie korespondencji uzyskano uznanie majątkowych praw /do zabudowań gospodarczych/ formalnie - konkubiny /w rzeczywistości żony: małżonkowie mieli tylko ślub kościelny zawarty w okresie gdy od 2 miesięcy istniał obowiązek ślubów kościelnych/.

Na podkreślenie i aprobatę zasługuje życzliwe /i wyważone/ stanowisko ZUS w sygnalizowanych mu sprawach, dających się załatwić po-

przez przyznanie świadczeń wyjątkowych /np. RPO/46209/89/III, RPO/45360/89/III, RPO/38563/88/III, RPO/45289/89/III/.

6. Niepoczucie się do odpowiedzialności za błędy /i szerzej- decyzje/
poprzedników najwyraźniej widać w stosunku organów administracji
do zaciągniętych zobowiązań.

Podkreślając grubą kreską miniony okres skreśla się wiele ludzkich nadziei i roszczeń. Do grupy tej należy sprawa mieszkań dla absolwentów - prymusów /RPO/47821/89/V/, wspomniana sprawa pozbawionych realnej własności właścicieli gruntów budowlanych przeznaczonych na cele leśne /RPO/17085/88/IV/, wywiązanie się z zobowiązań wobec osób mających tzw. mieszkaniowe umowy patronackie /RPO/35814/90/V/, kwestia waloryzacji wkładów zgromadzonych na książeczkach mieszkaniowych /RPO/4442/90/VI/. Tak samo "odkreślone" zostały interesy i roszczenia kandydatów do spółdzielni mieszkaniowych i osób starających się o ekwiwalent za mienie pozostawione za Bugiem: tych pierwszych zostawiono własnemu losowi likwidując CZSBM, tych drugich - reorganizując administrację. Pierwsi nie mają w ogóle adresata swoich roszczeń, drugim raczej nie da działek żadna gmina. Są to na pewno sprawy trudne, wymagające - przy braku środków wnikliwego rozważenia i uzgodnienia koncepcji rozwiązania. Ale prawdą też jest, że demokracja nie polega na umiejętności podzielenia miliona par butów między milion obywateli, ale na tym, aby sprawiedliwie podzielić, gdy butów jest tylko tysiąc par. Nieprzyjmowanie tego punktu widzenia, usprawiedliwianie braku działania "filozofią rynkową" tworzy nowy rodzaj arogancji władzy - poza tym, że jest niehumanistycznym skutkiem brakiem elastyczności działania, a co więcej - brakiem świadomości potrzeby takiego działania, usprawiedliwianym stwierdzeniem "to nie my - to zaszłości 40-lecia".

Niepokój budzi podobna reakcja w wypadku zaniedbań już niewątpliwie "własnych" /konsekwencje utworzeniu mienia komunalnego w 1990 r. dla sprawy ekwiwalentów za mienie zabużańskie/. Braki w działalności organizatorskiej kwituje się bezradnym stanowiskiem "stało się, coś możemy zrobić".

7. Pewne wątpliwości budzi niestety także szczerść skruchy za niektóre błędy przeszłości.

Jeżeli bowiem wyjaśnianie przyczyn zwolnienia ze służby w MO /np. RPO/47614/89/I - ślub kościelny milicjanta/ trwa tak długo, że przedawnia się możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności karnej osób odpowiedzialnych za praktyki dyskryminacyjne, a przy tym atmosfera polityczna nakazuje wręcz potępić te praktyki - budzi się zasadna nieufność, czy postawa ta jest szczerą. Tym samym - nie do końca można wierzyć zapewnieniom, iż obecnie żadne dyskryminacje na tle światopoglądu i przekonań politycznych nie mają miejsca; techniki odpowiedzi na wystąpienia w tych sprawach są bowiem niezmiennie /"nihilizm proceduralny"/.

8. Historyczną tradycją w Polsce jest brak "egzekucji praw".

Zaznacza się to nie tylko w dosłownym niewykonywaniu wyroków sądowych /w tym zakresie r.p.o. notuje pogorszenie sytuacji zwłaszcza w odniesieniu do wyroków przywracających do pracy, co należy tłumaczyć trudnym rynkiem pracy/.

Brak pewności profesjonalnej w posługiwaniu się prawem /zwłaszcza skomplikowane przepisy o rentach i emeryturach/, obawa przed popełnieniem błędu - skłaniają do odsyłania "na wszelki wypadek" na drogę sporną, sądową w sprawach, gdzie idzie właściwie o to, aby sąd "wyliczył" wysokość świadczenia /np. RPO/37843/90/III/. Tego rodzaju asekuranctwo /por. też RPO/38690/88/IV/ oznacza marnotrawstwo pracy sądów i szkodliwe wyręczanie przez nie leniwych czy nieumiejętnych służb zakładów pracy, które - w założeniu - mają być samodzielnymi uczestnikami obrotu. Od strony obywatela - oznacza to zaś po prostu niewykonywanie prawa przez partnera.

Obserwuje się zjawisko braku egzekucji praw "bo brak pieniędzy", "bo nie leży to w naszych możliwościach" - por. RPO/26459/89/II. Jest to groźny przejaw anarchii prawnej, wobec której panuje bezradność /nie reagują na to organy założycielskie przedsiębiorstw, jeszcze gorzej jest w spółdzielczości/. Mechanizmy autokontrolne np. ze strony spółdzielców jeszcze nie wytworzyły się lub nie działają sprawnie. Zagrożenia środkami prawnymi /rygory egzekucyjne/działają opieszale i zawodnie .

Przejawy braków w egzekucji praw można zaobserwować także w opieszałości dotyczącej realizacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego /np. RPO/58884/90/VI/.

VII. K O N K L U Z J E

1. W sprawozdaniu r.p.o. za 1989 r. w konkluzjach wskazano nihilizm konstytucyjny i brak świadomości do znaczenia Paktów Praw Człowieka w codziennej działalności aparatu państwowego jako wniosek podstawowy. Niestety, w sprawozdaniu za 1990 r. tezę tę należy powtórzyć. To samo dotyczy drugiej konkluzji, a mianowicie tezy o zagrożeniach dla pozycji obywatela, wynikających z braku zainteresowania dla nieuchronnych ubocznych skutków zmiany prawa. W 1990 r. objawiło się to w tak ważnej dla obywateli sferze, jaką jest gospodarka mieszkaniowa /por. przykłady pkt IV 19, lit. b; o tym, czego wymaga poprawa tego stanu rzeczy - por. Sprawozdanie za 1989 r., s. 74-77/.

2. Groźnym zjawiskiem jest brak umiejętności podmiotów tworzących prawo i posługujących się prawem korzystania z doświadczeń historycznych i geograficznych.

Dotyczy to zwłaszcza techniki legislacyjnej w ogólności /posługiwanie się prawem przejściowym jako środkiem niwelowania nieuchronnych negatywnych następstw zmiany prawa/, a także technik /podkreślam tu aspekt prakseologiczny, a nie polityczny problemu, przez użycie terminu "technika"/ ochrony słabszego uczestnika obrotu, tj. pracownika, lokatora, konsumenta. Sprawa nie ma nic wspólnego z kwestią protekcjonizmu politycznego. Chodzi o uchronienie słabszego przed konsekwencjami niezawinionymi urynkowienia gospodarki, przed egoistycznym wyzyskaniem pozycji przez podmioty dominujące. Kwestia ma ogromną literaturę światową - o której istnieniu po prostu się nie wie i dlatego nie korzysta z cudzych sprawdzonych doświadczeń. Zwrócenie uwagi na te kwestie osłabiłoby istniejące /a nawet rosnące/ zagrożenia, zwłaszcza dla podstawowych ekonomicznych praw człowieka.

3. Wiąże się z tym jeszcze jedna sprawa. Polska jest krajem o słabym systemie łączności nie tylko dosłownie, ale także w przenośni. Poszczególne organy administracji działają niejako autonomicznie, słabo komunikując się ze sobą, nie wiedząc o "polityce" i zamierzeniach innych resortów. W Polsce brak prawidłowego obiegu informacji i impulsów między częściami składowymi aparatu państwowego /"feed back"/. To powoduje, że narastają sprzeczności i niespójności między decyzjami różnych centrów i opieszałość przy rozwiązywaniu spraw wymagających współdziałania i koordynacji /np. mieszkanie - finansowanie/. Powszechna jest niewiedza administracji o orzecznictwie Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, mającym znaczenie nie tylko dla konkretnych resortów. Projekty legislacyjne resortowe nie uwzględniają nie tylko tendencji orzecznictwa, ale nawet są tworzone w oderwaniu od realizowanej polityki własnej. Mówiąc lapidarnie mamy do czynienia ze zjawiskiem "każdy sobie rzepkę skrobie". Ponieważ zaś właśnie obywatel jest punktem, gdzie wszystko się zbiega, odbiorcą decyzji, skutków realizowanych polityk, adresatem aktów normatywnych, u którego zbiegają się wspomniane rozmaite /niespójne/bodźce - odbiera on to jako zamierzony, mający naruszyć jego interesy, chaos. Jest to działanie wybitnie demoralizujące i wpływające negatywnie na zaufanie obywatela do władzy, której poczynania są w tej sytuacji odczytywane jako arogancja, podczas gdy najczęściej chodzi o niewiedzę, lenistwo, niski poziom profesjonalny i brak kultury prawnej.

Uporczywie powtarzanym błędem jest powierzchowne podejmowanie decyzji legislacyjnych bez rozważenia nieuchronnych skutków ubocznych i bez rzetelnego uprzedniego dokonania bilansu zjawiska /to jest główną przyczyną chwiejności decyzji w sprawach rewindykacji historycznych/. Korektury są podejmowane za późno.

4. Badania Rzecznika Praw Obywatelskich wynikające z istniejącej sytuacji. Bardziej niż kiedykolwiek należy położyć nacisk na przewyżnianie nihilizmu konstytucyjnego, na upowszechnianie informacji co to znaczy poszanowanie wewnętrznej moralności i sprawności technicznej prawa, a także znaczenia rzetelnych procedur. Należy tu powtórzyć to, co powiedziano w 1989 r.: działania terapeutyczne wyma-

gają długotrwałego, żmudnego działania. Nie można tu liczyć na jednorazowy zabieg. Kuracja będzie długotrwała, ponieważ schorzenia mają charakter chroniczny lub są zastarzałe. Pacjent zaś niecierpliwy i nie przekonany, ani co do rodzaju lekarstw, ani co do kuracji.

Rok 1990 nie przyniósł nowych, spektakularnych rodzajów spraw. Ujawnił jednak bardzo wyraźnie uporczywość błędów wiążących się nie z nastawianiem politycznym, lecz niskim profesjonalizmem kadr - przede wszystkim administracji. Tu także w przyszłości będzie trzeba upatrywać głównego źródła naruszeń praw obywateli. Przyznanie się zaś do niewiedzy i prostactwa prawnego bywa trudniejsze, niż przeniesienie sprawy na grunt polityczny. W 1990 r. przy wielu sprawach obserwować można ten właśnie zabieg, w przekonaniu r.p.o. odwracający uwagę od najczęściej spotykanych przyczyn naruszeń i to przyczyn najtrudniejszych do usunięcia.

Mając na uwadze zagrożenia przede wszystkim rozproszonych interesów obywateli, rzecznik położy nacisk na usuwanie generalnych przeszkód prawnych /wywoływanie wykładni Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego/ aby stworzyć roszczeniom indywidualnym, realizowanym indywidualnie przez obywateli - pewniejszą ochronę. Jest to szczególnie ważne wobec zagrożeń dla interesów obywatela jako pracownika, lokatora czy konsumenta.

Dlatego też praca r.p.o. w 1991 r. będzie się koncentrowała na wskazywaniu racjonalnych, znanych ustawodawstwu i praktyce europejskiej, standardów prawa i jego stosowania. Dotyczy to zarówno wystąpień generalnych, jak i sposobu postępowania w sprawach indywidualnych obywateli. Nie interwencja typu "okaż się dobrym wujaszkiem dla mego protegowanego", ale "zachowaj się właściwie wobec obywatela mającego prawo do rzetelnego potraktowania, zgodnego z europejskim wzorcem prawa, który polega na tym a nie na tym" - jest dyrektywa działania Rzecznika Praw Obywatelskich.

A N E K S

W sprawozdaniu za 1988 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił /w Aneksie, Sprawozdaniu, s. 77-78/ sugestie co do zmian ustawy o r.p.o., wynikające zarówno z potrzeby oczyszczenia tego aktu z rozwiązań zdezaktualizowanych, określenie trybu powoływania r.p.o. w związku ze zmianą Konstytucji, jak i wprowadzenia /b.drobnych/ korektur wynikających z doświadczeń dwóch lat pracy.

Propozycje te nie spotkały się z zainteresowaniem, natomiast w 1990 r. opracowano poselski /31 osób/ projekt zmian ustawy o r.p.o. zmierzający do całkowitej zmiany koncepcji instytucji, sprowadzenia jej do roli biura listów. Główne zmiany dotyczyły: wprowadzenia obowiązku "załatwienia sprawy" w ciągu miesiąca, wprowadzenia odwołałości r.p.o. na wniosek 15 posłów, zniesienia obowiązku składania sprawozdań przed Parlamentem /por. druk sejmowy nr 458/.

Projekt ten został odrzucony w całości w dniu 12 X 1990 r. Nie podjęto jednak innych działań legislacyjnych. W tej sytuacji, jakkolwiek r.p.o. uważa za praktykę niewłaściwą, uczestnictwo w procesie legislacyjnym dotyczącym danej instytucji piastuna urzędu, o który chodzi, mając jednak na uwadze rychły kres swej kadencji i obawiając się o ciągłość urzędu - opracował projekt zmian ustawy o rzeczniku. Obejmuje on tylko zmiany konieczne i wystarczające. Projekt ten należy traktować jako sugestię załatwiającą dalsze prace, które powinny być śpiesznie podjęte /koniec kadencji 18 XI 1991 r./.

"Projekt

U S T A W A
z dnia
o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich

Art. 1.

W ustawie z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich /Dz.U. Nr 21, poz. 123/ wprowadza się następujące zmiany:

1/ wstęp otrzymuje brzmienie:

"W celu umocnienia praworządności i stworzenia dalszych gwarancji ochrony praw i wolności obywateli - stanowi się, co następuje:";

2/ w art. 1 ust. 2 wyrazy "Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej" zastępuje się wyrazami "Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej";

3/ art. 2 otrzymuje brzmienie:

"Art. 2. Rzecznikiem może być obywatel polski wyróżniający się wiedzą prawniczą, doświadczeniem zawodowym oraz wysokim autorytetem ze względu na swe walory moralne i wrażliwość społeczną.";

4/ po art. 2 dodaje się art. 2a w brzmieniu:

Wariant I

- "Art. 2a. 1. Rzecznika powołuje Sejm na wniosek Prezydium Sejmu.
2. Uchwałę Sejmu o powołaniu Rzecznika Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie Marszałkowi Senatu.
3. Senat podejmuje uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na powołanie Rzecznika w ciągu miesiąca od dnia przekazania Senatowi uchwały Sejmu.
4. Jeśli Senat nie wyrazi zgody, Sejm powołuje na stanowisko Rzecznika inną osobę. Przepisy ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio.";

Wariant II

- "Art. 2a. 1. Rzecznika powołuje Sejm po wyrażeniu przez Senat zgody na kandydata lub kandydatów na Rzecznika, przedstawionych Senatowi przez Prezydium Sejmu.
2. Jeśli Senat nie zaakceptuje żadnej kandydatury, Prezydium Sejmu przedstawia Senatowi innego kandydata /innych kandydatów/".;

5/ art. 3 otrzymuje brzmienie:

"Art. 3. Przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków Rzecznik składa przed Sejmem następujące ślubowanie:

"Ślubuję uroczyście przy wykonywaniu powierzonych mi obowiązków Rzecznika Praw Obywatelskich dochować wierności Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i zasadzie praworządności, strzec praw i wolności obywateli kierując się przepisami prawa, a także zasadami współżycia i sprawiedliwości społecznej; powierzone mi obowiązki wypełniać bezstronnie, z najwyższą sumiennością i starannością, strzec godności powierzonego mi stanowiska, dochować tajemnicy państwowej i służbowej".;

6/ po art. 3 dodaje się art. 3a w brzmieniu:

- "Art. 3a. 1. Kadencja Rzecznika trwa cztery lata, licząc od dnia złożenia ślubowania przed Sejmem.
2. Z wyjątkiem wypadków określonych w art. 5, nowego Rzecznika powołuje się co najmniej na dwa miesiące przed upływem kadencji dotychczasowego Rzecznika. Złożenie ślubowania i objęcie stanowiska przez nowo powołanego Rzecznika następuje po upływie kadencji dotychczasowego Rzecznika.
3. Jeśli na stanowisko Rzecznika został powołany dotychczasowy Rzecznik, ponowne złożenie ślubowania, o którym mowa w art. 3, nie jest wymagane, a nowy okres jego pełnomocnictw trwa od dnia upływu dotychczasowej kadencji.
4. Ta sama osoba nie może być Rzecznikiem więcej niż przez dwie kadencje.";

7/ w art. 4:

a/ ust. 2 otrzymuje brzmienie:

"2. Rzecznik nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej, aresztowany lub zatrzymany bez zgody Sejmu, a gdy Sejm nie obraduje - zgodę na aresztowanie lub zatrzymanie Rzecznika może wyrazić Marszałek Sejmu. O wyrażeniu lub odmowie wyrażenia takiej zgody Marszałek informuje Sejm na najbliższym jego posiedzeniu",

b/ w ust. 3 wyrazy "z wyjątkiem mandatu posła na Sejm" skreśla się";

8/ w art. 5:

a/ ust. 2 otrzymuje brzmienie:

"2. Sejm podejmuje uchwałę w sprawie odwołania Rzecznika na wniosek Prezydium Sejmu.",

b/ dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

Wariant I

"3. W wypadku określonym w ust. 1 pkt 3 odwołanie następuje za zgodą Senatu. Przepisy art. 2a ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio.";

Wariant II

"3. W wypadku określonym w ust. 1 pkt 3 uchwałę Sejmu o odwołaniu Rzecznika Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie Marszałkowi Senatu. Odwołanie następuje z chwilą podjęcia przez Senat uchwały o wyrażeniu zgody na odwołanie Rzecznika.";

9/ art. 7 otrzymuje brzmienie:

"Art. 7. Podjęcie czynności przez Rzecznika następuje:

- 1/ na wniosek obywateli lub ich organizacji,
- 2/ na wniosek organów samorządów,
- 3/ z własnej inicjatywy.";

10/ w art. 14 ust. 2 pkt 2 zamiast kropki na końcu stawia się przecinek i dodaje się pkt 3 i 4 w następującym brzmieniu:

"3/ występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o dokonanie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw,

4/ występować z wnioskami do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie.";

11/ art. 16 otrzymuje brzmienie:

"Art. 16. 1. Przepisy ustawy dotyczące ochrony praw i wolności obywateli odnoszą się również do osób stale zamieszkałych w Polsce, których obywatelstwo polskie nie zostało stwierdzone, a które nie są też obywatelami innego państwa.

2. Przepisy te stosuje się odpowiednio także do cudzoziemców w zakresie przysługujących im w Polsce praw i wolności";

12/ w art. 17 ust. 1 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu:

"Tekst sprawozdania i uwagi Rzecznika przekazuje się również Marszałkowi Senatu";

13/ w art. 18:

a/ po ust. 2 dodaje się ust. 2a oraz 2b w brzmieniu:

"2a. Zgodnie z wnioskiem Rzecznika Marszałek Sejmu może powołać jednego lub więcej zastępców Rzecznika. Odwołanie następuje w tym samym trybie.

2b. Zakres zadań zastępcy /zastępców/ Rzecznika określa Rzecznik";

b / ust. 3 otrzymuje brzmienie:

"3. Do zastępców Rzecznika oraz pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich stosuje się odpowiednio przepisy o pracownikach urzędów państwowych z uwzględnieniem ust. 4 i 5.",

c/ w ust. 4 i 5 po wyrazach "w odniesieniu do" dodaje się wyrazy "zastępców Rzecznika oraz do";

14/ art. 23 otrzymuje brzmienie:

"Art. 23. W Kodeksie postępowania karnego w art. 464 oraz w art. 591 w § 1 dodaje się na końcu wyrazy "oraz Rzecznik Praw Obywatelskich".

Art. 2.

W art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym /Dz.U. Nr 45, poz. 241/ wyrazy "Prokuratora Generalnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej" zastępuje się wyrazami "Rzecznika Praw Obywatelskich".

Art. 3.

Ustawa wchodzi w życie".

UZASADNIENIE

Projekt wychodzi z założenia, że określona w ustawie z 25.07.1987 r. generalna koncepcja instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, jego pozycji ustrojowej, kompetencji i środków działania, jest trafna. Odpowiada ona, z jednej strony, typowym rozwiązaniom w tym zakresie w innych państwach demokratycznych, z drugiej zaś specyficznym warunkom i potrzebom ochrony praworządności i praw obywatelskich w Polsce.

Trafny jest też, ogólnie biorąc, legislacyjny sposób określania zadań Rzecznika, nie przekształcający go w powszechne "biuro skarg i zażaleń". Pozwala to na podejmowanie spraw odpowiednio do ich społecznego znaczenia i wybór środków działania, najskuteczniejszych - zdaniem Rzecznika - tak w sprawach indywidualnych, jak też z punktu widzenia kształtowania prawa oraz sposobu jego rozumienia i stosowania w duchu proobywatelskim.

Jednocześnie ustawa ta wymaga określonych zmian:

- 1/ w celu wyeliminowania z jej tekstu frazeologii właściwej dla okresu jej uchwalania oraz instytucji dziś już nie istniejących /Rada Państwa, PRON/,
- 2/ w celu dostosowania jej przepisów do obecnego tekstu Konstytucji oraz zmian w ustawodawstwie,
- 3/ ze względu na dotychczasowe doświadczenia w funkcjonowaniu tej instytucji.

1. Pierwszemu z tych postulatów czynią zadość zwłaszcza zmiany proponowane w art. 1 pkt 1 i 5 projektu /nowa stylizacja wstępu oraz rotę ślubowania Rzecznika/, pkt 7 /wyrażenie zgody na aresztowanie lub zatrzymanie Rzecznika, gdy Sejm nie obraduje, przez Marszałka Sejmu - w miejsce Rady Państwa/ oraz pkt 4 i 8 /tryb powoływania i odwoływania Rzecznika/.

2. To ostatnie łączy się jednak przede wszystkim z przewidzianym w art. 36a Konstytucji nowym trybem powoływania Rzecznika - przez Sejm za zgodą Senatu.

Propozycja skonkretyzowania tego przepisu Konstytucji w tekście ustawy /nowy art. 2a - art. 1 pkt 4 projektu/ przedstawiona została w dwóch wersjach, odpowiadających dwóm możliwym sposobom rozumienia art. 36a ust. 2 Konstytucji.

Pierwsza, odpowiadająca ściślejszemu literalnemu brzmieniu tego przepisu, przewiduje "wyrażenie zgody" przez Senat po podjęciu przez Sejm uchwały o powołaniu Rzecznika. Druga natomiast zakłada "uprzednią" zgodę Senatu, tj. zaakceptowanie przezeń kandydata lub kandydatów na Rzecznika, przedstawionych przez Prezydium Sejmu - przed podjęciem uchwały przez Sejm. To ostatnie rozwiązanie stwarzałoby kandydatowi /kandydatom/ większy "komfort psychiczny", gdyż powołanie Rzecznika przez Sejm byłoby już definitywne. Mogłoby to, jak się wydaje, ułatwić dobór na to stanowisko osoby o najwyższych kwalifikacjach.

Tym dwóm wariantom odpowiadają też dwa warianty udziału Senatu w akcie odwołania Rzecznika w wypadku, gdy "sprzeniewierzył się /on/ złożonemu ślubowaniu" /nowy art. 5 ust. 3 ustawy - art. 1 pkt 8 projektu/. Udział Senatu w odwołaniu Rzecznika z tego powodu, choć nie przewidziany wyraźnie w Konstytucji, wydaje się celowy i potrzebny ze względu na elementy ocenne tkwiące w formule "sprzeniewierzenia się ślubowaniu".

Należy przy tym podkreślić, że projekt utrzymuje w pełni zasadę nieodwołalności Rzecznika przed upływem kadencji, z wyjątkiem wypadków ściśle określonych w ustawie /zrzeczenie się stanowiska, trwała niezdolność do pełnienia obowiązków ze względu na stan zdrowia, sprzeniewierzenie się ślubowaniu/, co jest jedną z podstawowych gwarancji jego niezależności i niezawisłości.

Przy czym w projekcie /art. 1 pkt 8a/ proponuje się wyraźnie sprecyzować, że odwołanie Rzecznika w tych wypadkach następuje zawsze i tylko na wniosek Prezydium Sejmu.

Głównie redakcyjne znaczenie ma natomiast propozycja wyodrębnienia w osobny art. 2 ustawy /art. 1 pkt 3 projektu/ przepisu określającego kwalifikacje osobiste, jakim powinien odpowiadać Rzecznik. Proponowane przy okazji drobne zmiany w dotychczasowym tekście tego przepisu mają na celu wyeliminowanie wymagań lub określeń nie dość precyzyjnych i niejednoznacznych, jak "działalność społeczna" czy "powszechny autorytet". Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że - oprócz cech charakteru i osobowości - najważniejsze dla wykonywania funkcji Rzecznika są jego wysokie kwalifikacje zawodowe w zakresie wiedzy prawniczej.

3. a/ Z doświadczenia wynika też propozycja /nowy art. 3a ustawy - art. 1 pkt 6 projektu/ ustalenia zasady, że - z wyjątkiem wypadków przedterminowego zakończenia kadencji - nowego Rzecznika powołuje się co najmniej na dwa miesiące przed objęciem stanowiska. Ze względu na ściśle personalny charakter tej instytucji i konieczność zapewnienia ciągłości jej funkcjonowania jest bowiem niezbędne, aby nowo powołany Rzecznik mógł się zapoznać z charakterem swych zadań i z czekającymi go sprawami przed podjęciem obowiązków.

Rozmiar tych zadań, a także wzgląd na apolityczny charakter funkcji Rzecznika, uzasadniają też, jak się wydaje, konieczność wykluczenia możliwości łączenia z jego obowiązkami nie tylko "innego zatrudnienia lub funkcji publicznej", lecz także mandatu posła na Sejm. /W tym kierunku zmierza art. 1 pkt 3b projektu/.

b/ Częściowo redakcyjno-porządkujący /m.in. wyeliminowanie PRON/, a częściowo merytoryczny sens ma proponowana w projekcie /art. 1 pkt 9/ zmiana art. 7 ustawy. Chodzi zwłaszcza o sformułowanie, iż Rzecznik podejmuje działania na wniosek obywateli "i ich organizacji", co - z jednej strony - ma obejmować organizacje społeczne w znaczeniu możliwie najszerszym /w tym także np. komitety obywatelskie i inne organizmy o charakterze społecznym/, z drugiej zaś podkreślać, że również organizacje społeczne powinny występować do Rzecznika w interesie obywateli, nie zaś w poszukiwaniu ochrony

swych własnych pozycji i uprawnień. /Przynajmniej ważniejsze z nich, jak np. partie reprezentowane w parlamencie, czy związki zawodowe, mogą czynić to skuteczniej niż Rzecznik/.

c/ Niejednakowe znaczenie mają też proponowane dwa nowe pkt-y w art. 14 ust. 2 ustawy /art. 1 pkt 10 projektu/.

Pierwszy z nich, dotyczący występowania do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, ma znaczenie porządkowe, gdyż uprawnienie takie wynika już z obowiązującego ustawodawstwa. Drugi natomiast ma dać Rzecznikowi nowy instrument: prawo występowania do Sądu Najwyższego z pytaniami prawnymi. Jest ono często niezbędne dla uzyskania pewności co do znaczenia określonych przepisów, a tym samym występowania z interwencjami wobec organów administracji w oparciu o autorytatywnie wyjaśnioną treść normy prawnej.

d/ Propozycja zawarta w art. 1 pkt 11 projektu ma podwójne znaczenie. Z jednej strony, chodzi o wyeliminowanie z tekstu dotychczasowego przepisu art. 16, ograniczającego uprawnienia Rzecznika w sprawach łączących się z obronnością i bezpieczeństwem państwa. Praktyka wskazuje, że sprawy z tego zakresu, kierowane do Rzecznika nie różnią się swym charakterem zasadniczo od tych, które dotyczą innych obszarów stosunków społeczno-prawnych; nie powinny być więc odmiennie traktowane.

Łączy się z tym ściśle przewidziane w art. 1 pkt 14 projektu rozszerzenie uprawnień Rzecznika do wnoszenia rewizji nadzwyczajnych od wyroków w sprawach karnych także na wyroki sądów wojskowych.

W miejsce dotychczasowego tekstu art. 16 proponuje się przepisy rozciągające przewidzianą w ustawie ochronę prawną na bezpaństwowców, a także na cudzoziemców - w zakresie przysługujących im w Polsce praw i wolności. Łączy się to z postępującym procesem umiędzynarodowienia praw obywatelskich, ujmowanych coraz częściej jako prawa człowieka, przysługujące każdej jednostce niezależnie od jej przynależności państwowej.

e/ Jak wiadomo, jedną z podstawowych trudności w wykonywaniu zadań Rzecznika jest olbrzymi napływ spraw, przy ściśle personalnym, jednoosobowym charakterze tej instytucji. Z tego punktu widzenia istotne znaczenie miałyby przewidziana w art. 1 pkt 13 projektu możliwość powoływania zastępców Rzecznika. Zapewniłoby to bardziej racjonalną organizację pracy i podział zadań, a w razie konieczności - także czasowe zastępstwo Rzecznika w wykonywaniu jego funkcji.

W sumie można oczekiwać, że proponowane zmiany przyniosą rozszerzenie zakresu ochrony praw i wolności obywatelskich przez Rzecznika oraz zwiększenie jej efektywności zwłaszcza w zakresie podejmowania indywidualnych spraw obywateli. Nie pociągną one natomiast w zasadzie zwiększenia kosztów funkcjonowania tej instytucji z wyjątkiem tego, co wiąże się z ew. powołaniem zastępcy lub zastępców Rzecznika co zresztą może być kompensowane przez malejący z biegiem czasu napływ spraw, które ze względu na swój charakter nie są przedmiotem działań podejmowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich."

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
