



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(291)

35. posiedzenie
Komisji Ustawodawstwa
i Praworządności
w dniu 19 czerwca 2002 r.

V kadencja

Porządek obrad:

1. Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich o działalności za 2001 r., z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.

(Początek posiedzenia o godzinie 9 minut 04)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodnicząca Teresa Liszcz)

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Witam rzecznika praw obywatelskich, pana profesora Andrzeja Zolla, jego zastępcę, pana doktora habilitowanego Jerzego Świątkiewicza, i towarzyszące im osoby, a zwłaszcza pana generała Włodzimierza Nałaskowskiego – przepraszam, że odtajnię, ale bardzo mi imponuje stopień generała, więc nie mogę sobie odmówić tej przyjemności – bardzo serdecznie witam koleżanki senator i kolegów senatorów oraz naszych współpracowników z komisji.

(Brak nagrania)

Proszę pana profesora o przedstawienie węzłowych problemów w działalności w ubiegłym roku. Wszyscy otrzymaliśmy tę wielką księgę, pewnie ją przestudiowaliśmy, ale żywe słowo i dzisiejsze spojrzenie na te problemy na pewno bardzo nam się przydadzą.

**Rzecznik Praw Obywatelskich
Andrzej Zoll:**

Pani Przewodnicząca! Wysoka Komisjo!

Informacja za 2001 r. dotyczy w pełni mojej kadencji, poprzednie obejmowały również okres sprawowania funkcji przez mojego poprzednika, profesora Zielińskiego.

Rozpoczynając pełnienie tej funkcji, powiedziałem Wysokiej Izbie, że za sukces będę traktował zmniejszenie się liczby spraw wpływających do urzędu rzecznika praw obywatelskich. Oznaczać to będzie, że stan przestrzegania praw człowieka i obywatela w państwie się polepszył. Niestety, patrząc na rok 2001, muszę powiedzieć, że sytuacja jest znacznie gorsza. Do mojego biura wpłynęło ponad pięćdziesiąt pięć tysięcy skarg i jest to znaczny przyrost – około 12% w stosunku do roku 2000. Tych pięćdziesiąt pięć tysięcy listów, które przychodzi, to obraz działania społeczeństwa, działania organów władzy. Oczywiście jest to obraz skrzywiony, dlatego że do mnie piszą ludzie niezadowoleni, którzy uważają, że władza publiczna postępuje wobec nich w sposób łamiący prawa człowieka. Ten obraz funkcjonowania społeczeństwa jest oczywiście, jak już powiedziałem, skrzywiony, niepełny. Później będę mówił również o pozytywnych wnioskach związanych z działalnością rzecznika, a szczególnie z realizacją art. 17a ustawy o rzeczniku, dotyczącego współdziałania z organizacjami obywatelskimi. Tutaj mam wnioski zupełnie innej natury.

Chciałbym zwrócić uwagę Wysokiej Komisji na pewne dane wynikające ze statystyki spraw, które do nas wpływały. Otóż w stu dwudziestu trzech wystąpieniach proble-

mowych zwracałem się o podjęcie inicjatywy ustawodawczej. Może Wysoka Komisja pozwoli, że kilka słów poświęcę działalności związanej z poziomem legislacji w państwie. W lutym tego roku – nie chciałbym stawiać ścisłej cezurę 31 grudnia, czyli zamykać na tym okres sprawozdawczy; mam przedstawić informację o stanie przestrzegania praw człowieka w państwie, myślę więc, że również aktualne sprawy są dla Wysokiej Komisji interesujące – zorganizowałem konferencję poświęconą legislacji w państwie. Muszę powiedzieć, że obraz legislacji jest w odczuciach społecznych – ale również w moim osobistym odczuciu – coraz gorszy. Jeżeli „Dziennik Ustaw” z roku 2001 liczy prawie trzydzieści tysięcy stron i ponad dwa tysiące pozycji, to mamy do czynienia z jakąś hiperinflacją stanowienia prawa. Oczywiście można powiedzieć, że jest to w pewnej części usprawiedliwione koniecznością przystosowania polskiego prawa do norm prawa europejskiego, ale to dotyczy tylko bardzo wąskiego wycinka. Myślę, że mamy bardzo poważny kryzys stanowienia prawa. Prawo w Polsce zmienia się zbyt lekko, prawo w Polsce zmienia się w sytuacjach, w których nie ma dokładnej analizy, dlatego poprzedni stan prawny nie funkcjonuje prawidłowo. Często wydaje się, że zmiana prawa ma polepszyć sytuację, bo poprzednia norma nie była właściwie stosowana. Ale przyczyna złego funkcjonowania prawa leżała nie w jego treści, lecz w niemożności wyegzekwowania obowiązujących przepisów. Zmiana normy absolutnie w niczym tego stanu nie poprawi.

Żeby zilustrować tę sytuację, powiem, że byłem wczoraj na konferencji zorganizowanej przez Centralny Zarząd Służby Więziennej i tam powstał problem egzekucji przypadku majątku członków zorganizowanej przestępczości, gangsterów, których rodziny dalej korzystają z majątku zdobytego w drodze przestępstwa. Mówi się o konieczności powrotu do rozwiązań z 1969 r. we wprowadzaniu konfiskaty mienia – przyjęcia domniemania, że majątek pochodzi z przestępstwa – jeżeli nie ma udowodnionego źródła pochodzenia tego majątku. Dzisiejsze przepisy finansowe również na to pozwalają. Brak tu prawidłowych działań urzędów skarbowych i władz skarbowych, które powinny zbadać, dlaczego ciocia gangstera, której renta wynosi 700 zł, ma wille i jeździ mercedesem najlepszego typu. Tego się nie robi.

Jest to dla mnie tylko jeden z przykładów, gdzie chcemy zmieniać przepisy często w sposób bardzo ryzykowny, dlatego że zgoda na pewne osłabienie funkcji gwarancyjnych może sprawić, iż będziemy mieli do czynienia z sytuacją, kiedy osłabienie tych funkcji spowoduje znaczne ograniczenie ochrony podstawowych wolności i praw człowieka – i to praw człowieka uczciwego, a nie przestępcy – nie korzystamy zaś z tych instrumentów, które nam daje prawo.

Dowodem złego stanu legislacji niech będzie również to, że w 2001 r. wystąpiłem w dwudziestu jeden wypadkach do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności obowiązującego stanu prawnego z konstytucją. Chciałbym zwrócić uwagę na to, że jest to wzrost o 100% czy ponad 100% w stosunku do roku poprzedniego, w roku 2000 takich wniosków było bowiem dziesięć. Również w dziesięciu wypadkach przystąpiłem do skargi konstytucyjnej wniesionej przez obywatela.

Jeżeli chodzi o przekrój spraw, które wpływają do biura rzecznika i w których podejmujemy postępowanie, to zdecydowana ich większość dotyczy kwestii społecznych. Jest to odbicie kondycji społeczeństwa. Obszary biedy są coraz większe i jest to rzeczywiście zjawisko bardzo wyraźnie widoczne nie tylko w sprawach, które do mnie trafiają, ale również w kontaktach moich i mojego biura bezpośrednio ze społeczeństwem. Chciałbym zwrócić uwagę na to, że RPO nie ma pełnomocników w terenie, ale

bardzo często tam przebywam, badając dokładnie stan przestrzegania prawa, spotykając się z miejscową ludnością i z władzami samorządu terytorialnego. W zeszłym roku przeprowadziłem kompleksowe kontrole w Lublinie i w województwie lubelskim, w tym roku mieliśmy taki najazd na Podlasie, gdzie w ciągu trzech dni rozmawialiśmy indywidualnie z ponad ośmiuset osobami.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Warmia i Mazury były także w zeszłym roku.

Te wyjazdy pokazują rzeczywiście obszar nędzy, która jest w Polsce. Podjęcie walki z tym zjawiskiem jest zasadniczą sprawą. Chciałbym w kontekście tego powiedzieć, że bardzo ściśle współpracuję z organizacjami obywatelskimi, bo uważam, iż dużo łatwiej jest zwalczyć zjawisko bezradności społecznej – jak ja to nazywam – poprzez współdziałanie z organizacjami i wyzwolenie własnej inicjatywy osób dotkniętych biedą, dotkniętych bezrobociem. Nie można tu przyjmować tylko modelu wsparcia społecznego; ono jest niezbędne, ale konieczne jest także działanie w kierunku zmiany postaw ludzi dotkniętych tym zjawiskiem.

W zeszłym roku nawiązałem w tym celu współpracę przejawiającą się w podpisaniu deklaracji o zwalczaniu bezradności społecznej. Sygnatariuszami tego dokumentu są: przewodniczący Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, a więc organizacji obywatelskiej, profesor Regulski, prezes Związku Powiatów Polskich, pan Jankowski i ja. Ma to symbolizować współdziałanie organizacji obywatelskich z jednej strony i samorządów terytorialnych z drugiej strony. Uważam, że budowa społeczeństwa obywatelskiego właśnie w kierunku wyprowadzania ludzi z tego obszaru beznadziei, bezradności musi się odbyć we współdziałaniu tych dwóch podstawowych podmiotów – samorządu i organizacji obywatelskich. Ta inicjatywa chyba już przynosi pewne rezultaty. W tym półroczu odbyło się wiele spotkań i konferencji poświęconych temu zagadnieniu. Moją rolę nazywam rolą katalizatora, ułatwiam bowiem kontakt organizacji obywatelskich z samorządami.

Obraz społeczeństwa polskiego przejawiający się w pismach do mnie, a także w kontaktach podczas tych moich wyjazdów wskazuje na to, że jesteśmy społeczeństwem o bardzo słabym poziomie świadomości zarówno praw, jak i obowiązków obywatelskich. Musimy bardzo wiele zrobić, ażeby podnieść tę świadomość, ten poziom edukacji. Edukacji tej nie rozumiem wąsko, jako tylko takiego czy innego programu szkolnego – co oczywiście też uważam za sprawę podstawową – ale chodzi mi o skierowanie jej także na kształtowanie postaw obywatelskich. W tym kierunku podejmuję bardzo ściśle działanie wraz z organizacjami obywatelskimi. Myślę, że jesteśmy w stanie poprawić ten stan dzięki aktywności obywateli. Ważne jest to, żeby władze, szczególnie centralne, nie przeszkadzały we współdziałaniu organizacji obywatelskich z samorządami w ratowaniu poziomu edukacji.

Chciałem tu zwrócić uwagę na dwa elementy. Występowałem przeciwko uczynieniu z problemu edukacji płaszczyzny walki politycznej w okresie kampanii przed wyborami do parlamentu w 2001 r. Z mojej inicjatywy odbyło się w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich spotkanie przedstawicieli ówczesnego Ministerstwa Edukacji Narodowej z przedstawicielami ówczesnej opozycji, z politykami z różnych opcji politycznych. Proponowałem wówczas, żeby na przykład problem matury nie były przedmiotem walki politycznej. Niestety, nie uzyskałem tutaj pozytywnego rezultatu – był to przedmiot walki politycznej. Także decyzje, które zapadły po wyborach w zakresie objętym reformą

edukacji, są, moim zdaniem, decyzjami bardzo nieszczęśliwymi. Wysoka Komisja na pewno wie, że występowałem publicznie w tej sprawie, zastanawiałem się nad wystąpieniem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z konstytucją ówczesnych aktów normatywnych, które wstrzymywały wprowadzenie matur, ale moim zdaniem największym problemem, i to o znaczeniu negatywnym, jest to, że dano sygnał młodzieży, iż wybór łatwiejszej drogi jest czymś, co się w życiu opłaca. Myślę, że konsekwencje tego działania, wręcz demoralizującego młodzież, możemy odczuwać w przyszłości.

Przypomnę tu akty prawne, które z mocą wsteczną zostały wydane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu. Ostatnio wystąpiłem do premiera o uchylenie tych rozporządzeń. Interwencja moja była skuteczna, doprowadziła bowiem do zmiany rozporządzenia ministra edukacji narodowej i sportu.

Jeszcze raz podkreślam, że obszar edukacji obywatelskiej jest niezmiernie ważny, i chciałbym powiedzieć o pewnych pozytywnych działaniach, które podejmuję, ażeby pomóc obywatelom. Przede wszystkim bardzo silnie wspieram ruch poradnictwa obywatelskiego. Zaczyna się tworzyć w Polsce – opierając się na wolontariacie i organizacjach obywatelskich – sieć poradnictwa obywatelskiego. Jest to początek tego ruchu, ale należy dążyć, żeby w każdej gminie powstawały takie biura porad obywatelskich.

Razem z wydziałami prawa uniwersytetów – nie tylko państwowych, ale również szkół niepublicznych – tworzę sieć klinik prawnych, ażeby poprzez studentów wydziału prawa, którzy tutaj działają pod kierunkiem kadry naukowej, udzielać porad prawnych osobom, których nie stać na profesjonalną pomoc prawną. Zorganizowana ostatnio w Sejmie konferencja dotycząca zastępstwa przed sądem pomocy prawnej pokazuje, jak wiele jest w tym obszarze do zrobienia.

W tym kontekście chciałbym powiedzieć o moich działaniach skierowanych przeciwko zamykaniu się zawodów, szczególnie zawodów adwokackich, zawodów prawniczych. Mamy pewną tendencję w państwie, ażeby każdy zawód zamykał się w ramach samorządu zawodowego, nie dopuszczając czy utrudniając dostęp do wykonywania zawodu przez nowych kandydatów. Szczególnie jest to wyraźne właśnie w zawodach prawniczych. Myślę, że zbliża się czas koniecznych, radykalnych zmian w tym zakresie. Spotykałem się tutaj z kierownictwem tych samorządów; ostatnio miałem rozmowę z prezesem Naczelnej Rady Adwokackiej. Opór materii jest olbrzymi, ale myślę, że dla dobra pomocy prawnej, którą można świadczyć społeczeństwu, wprowadzenie zasadniczych zmian w zakresie edukacji i przygotowania do wykonywania tych zawodów oraz w zakresie warunków wykonywania tych zawodów jest bezwzględnie konieczne.

Chciałbym od razu poruszyć trzeci problem, związany bardzo ściśle z moją współpracą z organizacjami obywatelskimi. Jest to sprawa dostępu do informacji publicznej. Wysoka Komisjo, bardzo długi czas, znacznie przekraczający normę zawartą w art. 236 konstytucji, nie wykonano nakazu wynikającego z art. 61 konstytucji, a więc uregulowania w drodze ustawy trybu dostępu do informacji publicznej. Ustawa ta została uchwalona z opóźnieniem we wrześniu ubiegłego roku i weszła w życie od 1 stycznia 2002 r. Ale niedużo się tutaj zmieniło. Nadal dostęp do informacji publicznej jest znacznie ograniczony. Muszę zwrócić uwagę na to, że ta ustawa z punktu widzenia budowy społeczeństwa obywatelskiego jest ustawą zasadniczą. Nie można mówić o społeczeństwie obywatelskim, jeżeli obywatel nie wie, na jakiej podstawie takie czy inne decyzje w sprawach publicznych są podejmowane.

Spóźnienie uchwalenia ustawy o dostępie do informacji ma swoje konsekwencje. Najpierw – co jest postawieniem sprawy na głowie – uchwalono wyjątki, a dopiero potem zasadę. Najpierw uchwalono ustawę o informacji niejawnej, najpierw uchwalono zakres ochrony dostępu do danych osobowych i ochrony danych osobowych, a potem generalną zasadę dostępu do informacji publicznej. Trzeba było ten proces odwrócić. Najpierw powinny być określone zasady, a potem ewentualnie wprowadzane wyjątki od tych zasad. To spowodowało, że zarówno urzędy nie są przygotowane do udzielania informacji publicznej, chronią tę informację, bardzo często powołując się na przykład na konieczność ochrony danych osobowych.

Tu muszę powiedzieć, że nie do końca się zgadzam z generalnym inspektorem ochrony danych osobowych co do zakresu informacji chronionej. Myślę, że również w sprawach indywidualnych muszą być dostępne decyzje administracyjne i motywy podejmowania tych decyzji. Mieliśmy to w sprawach, które trafiły do Naczelnego Sądu Administracyjnego, na przykład tych, w których o zezwoleniu na budowę decyduje osoba, która opracowywała projekt tej budowy. Ujawnienie nazwiska osoby, która przygotowywała projekt i która podejmuje decyzję, urząd uznaje za objęte ochroną danych osobowych, w związku z tym kontrola społeczna nad prawidłowym funkcjonowaniem urzędu jest tutaj w ogóle przekreślona. Tak daleko nie może sięgać ochrona danych osobowych. Wydaje mi się, że jeżeli ktoś podejmuje się działalności publicznej, jego sfera prywatna staje się tym samym w dużej mierze ograniczona. Dopiero to umożliwi właściwą kontrolę działania aparatu władzy.

Dzisiaj pozwoliliśmy sobie przedstawić Wysokiej Komisji wydany w moim biurze Europejski Kodeks Dobrej Administracji; przetłumaczyliśmy go i opracowaliśmy do niego komentarz. Jest to dokument, który ma stanowić – bo nie jest on przecież aktem prawnym – wzorzec prawidłowego funkcjonowania administracji. Jest w nim też dużo o dostępie do informacji publicznej.

Wspólnie z organizacjami obywatelskimi próbuję z jednej strony działać w kierunku – szczególnie jeśli chodzi o samorządy – szkolenia urzędników i przekonania ich o tym, że dostęp do informacji publicznej leży w interesie zarówno władzy, jak i obywateli. Ważne jest, ażeby z tego dostępu potrafili korzystać. Myślę, że prawidłowe funkcjonowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej jest znacznie lepszym i skuteczniejszym środkiem walki z korupcją niż podwyższanie sankcji karnych w kodeksie karnym, gdzie jeden wypadek na dziesięć tysięcy, jeżeli chodzi o korupcję, podlega odpowiedzialności karnej. Droga do zwalczania korupcji prowadzi właśnie poprzez transparentność, jawność działania aparatu władzy.

Wysoka Komisjo, chciałbym zwrócić uwagę na bardzo ważny wycinek działania władzy tam, gdzie może dochodzić do naruszeń praw człowieka, to jest na problem służby zdrowia. W dokumentach, w skargach, które wpływają do mnie, do mojego biura, bardzo wyraźnie widać niepowodzenia związane z reformą służby zdrowia. Ale jednocześnie sygnalizuję, że aparat ten zaczął funkcjonować i dzisiaj sytuacja jest lepsza, niż była na początku reformy. Z pewnym niepokojem patrzę na zapowiedzi zmian, dlatego że znów możemy mieć powrót do sytuacji jakichś eksperymentów. Szczególnie ważne jest dla mnie to, ażeby likwidacja kas chorych nie wiązała się z likwidacją na przykład rzeczników praw pacjentów kas chorych. Bardzo ściśle współpracuję z nimi i wydaje mi się, że jest to instytucja, która spełnia swoją rolę. Zlikwidowanie rzeczników byłoby wylaniem dziecka z kąpielą.

Obszarem, którym w zeszłym roku szczególnie się zająłem, były prawa niepełnosprawnych, zwłaszcza niepełnosprawnych umysłowo, ale nie tylko – całego obszaru niepełnosprawności. Na ten temat zorganizowaliśmy dużą konferencję z udziałem osób niepełnosprawnych. Chciałbym zwrócić uwagę Wysokiej Komisji na problem kształcenia tych osób, na problem – zaczniemy od początku – postawienia wczesnej diagnozy niepełnosprawności, szczególnie jeśli chodzi o niepełnosprawność umysłową. Wystąpiłem do premiera Millera o opracowanie rządowego programu wczesnej diagnozy niepełnosprawności i wczesnej terapii. Zwraca się powszechnie uwagę na to, że w wielu wypadkach, jeżeli wcześniej jest postawiona diagnoza i rozpoczęta terapia, można w dużym stopniu ograniczyć konsekwencje niepełnosprawności i doprowadzić dotknięte nią osoby do pełnej sprawności. Chodzi tu o prawa tych ludzi w zakresie możliwości korzystania z edukacji. Niestety, szkoły w za małym stopniu są przygotowane do przyjmowania dzieci na przykład z niepełnosprawnością ruchową. W wielu szkołach nie funkcjonuje model integracji osób niepełnosprawnych polegający na kierowaniu ich do klas, w których się uczą dzieci sprawne. Zwłaszcza nie mamy w wystarczającym stopniu przygotowanej kadry nauczycielskiej, która mogłaby zwracać uwagę na problemy integracji tych właśnie osób.

Muszę tu z całym naciskiem podkreślić ogromne osiągnięcia organizacji obywatelskich. Są w Polsce – niestety, jeszcze nieliczne – znakomicie funkcjonujące ośrodki pomocy dla osób niepełnosprawnych, gdzie bardzo wiele się robi w tym zakresie, opierając się właśnie na wolontariacie i organizacjach obywatelskich. Szczególnie wielki hołd należy tutaj oddać rodzicom tych osób, którzy potrafili się zorganizować i rozwiązywać samodzielnie problemy związane z niepełnosprawnością.

Tu chciałbym zwrócić bardzo wyraźnie uwagę na to, żeby osoby niepełnosprawne pozostawały w rodzinach. Jest to szalenie ważne nie tylko dlatego, że umieszczanie ich w ośrodkach jest bardzo drogie, ale również dlatego, że osoba niepełnosprawna zupełnie inaczej rozwija się w środowisku rodzinnym, a przede wszystkim jako wartość należy traktować jej często bardzo pozytywne oddziaływanie na rodzinę. Na ten moment trzeba bardzo zwracać uwagę.

Wysoka Komisjo, chciałbym jeszcze zwrócić uwagę na problem – wiąże się to niewątpliwie z edukacją, ale w trochę innym znaczeniu – osób, które opuszczają domy dziecka i inne zakłady tego typu. W zeszłym roku była bardzo głośna medialnie, podkreślana wielokrotnie sprawa likwidacji jednego z domów dziecka we Wrocławiu. Jest to w ogóle problem, co robić z dużymi domami dziecka. Zajmowałem się tym zagadnieniem dosyć dokładnie, również współpracując z organizacjami obywatelskimi i samorządami terytorialnymi. Moje wnioski są następujące: w domach dziecka dzieciom nie dzieje się krzywda. To znaczy nawet przy tej biedzie, którą mamy, dzieci nie głodują tam, mają opiekę. Ale jest to miejsce, z którego człowiek wychodzi zupełnie niezdolny do życia w społeczeństwie. Jeżeli mamy dom dziecka, w którym jest sto albo więcej dzieci, to znakomicie potrafią one stawać w dwuszeregu, wiedzą, że o godzinie takiej i takiej mają śniadanie, obiad i kolację, że po obiedzie przez dwie godziny jest nauka w świetlicy, a potem będzie zabawa. Nie wychodzi z nich jednak człowiek nauczony funkcjonowania w społeczeństwie, pokonywania problemów, trudności. Bywa, że osiemnastoletni człowiek wychodzący z domu dziecka w ogóle nie wie, na czym polega kupowanie produktów żywnościowych, bo nigdy w życiu tego nie robił. Dostawał na stół przygotowane jedzenie. Nie ma tam tego, co jest w rodzinie. Dziecko w rodzinie powoli dojrzewa do roli społecznej, którą ma w przyszłości pełnić. Dlatego tak szalenie ważne jest położenie nacisku na zastę-

powanie dużych domów dziecka ośrodkami rodzinnymi, rodzinnymi domami dziecka, rodzinami zastępczymi. My powinniśmy zdecydowanie zmierzać w tym kierunku, ażeby te duże formy zastąpić formami podobnymi do rodziny.

Od razu chciałbym tutaj zwrócić uwagę na inną rzecz. Mówimy o rodzinach zastępczych. Efekty ich działania są chyba pozytywne. Za wcześnie jeszcze na generalną ocenę, ale tendencja jest chyba właściwa. Z tym że chciałbym wspomnieć, iż chodzi tu o rodzinę zastępczą. To znaczy mamy program opieki nad tym dzieckiem, nowoczesny program wyprowadzenia tego dziecka z trudnej sytuacji i dostosowania go do życia w społeczeństwie, ale nic się nie robi, nie ma żadnych programów w stosunku do rodziny patologicznej, z której to dziecko wyszło. Przecież ono miało wyjść na pewien czas od swojej rodziny biologicznej, na okres, który jest konieczny do sanowania stosunków w tej rodzinie. Ale tam nie ma żadnych programów, nic nie robimy w tym kierunku, ażeby tam sanować stosunki. Dotyczy to również na przykład bardzo drastycznego problemu, jakim jest przemoc w rodzinie. Mamy program, który realizuje wiele organizacji, opieki nad kobietą czy dzieckiem, ofiarą przemocy, sprawcę zaś zostawiamy bez programów, które by go resocjalizowały.

Doszedłem do problemu, który jest mi zawsze bardzo bliski – jeszcze z moich zawodowych zainteresowań. Zasadniczą sprawą jest bezpieczeństwo w państwie. Uważam, że bezpieczeństwo obywateli jest wartością, a poczucie bezpieczeństwa jest podstawowym prawem obywatela. Muszę przyznać, że zmienił się dzisiaj ciężar, czyli podstawowe źródło, zagrożenia dla człowieka. Dawniej jego prawa były zagrożone przede wszystkim ze strony władzy, dzisiaj – ze strony drugiego człowieka albo na przykład korporacji gospodarczej, jeśli chodzi o prawa konsumentów.

Jeżeli mówimy o działaniu rzecznika praw obywatelskich w zakresie wzmocnienia bezpieczeństwa obywateli, to moje działania muszą zmierzać w kierunku domagania się od władzy właściwych reakcji na przestępczość, na zagrożenie. Zarzuca się bezpośrednio mnie, jak i innym osobom, które podzielają tutaj moje poglądy, że jesteśmy przyjaciółmi przestępców, że lansujemy liberalną politykę wobec przestępcy. Jest to absolutnie nieprawda. Ja chciałem lansować racjonalną walkę z przestępczością, która musi polegać na tym, żeby ograniczyć produkcję recydywy, a przestępców resocjalizować – oczywiście w zakresie, w jakim jest to możliwe.

Mamy dzisiaj, Wysoka Komisjo, w więzieniach osiemdziesiąt jeden tysięcy ludzi, miejsc jest na sześćdziesiąt dziewięć tysięcy; przekroczenie wynosi 18%. Naruszone są wiążące Polskę normy międzynarodowe – 3 m² na więźnia. Są zakłady karne, w których trudno jest utrzymać 2 m² na więźnia. Oczywiście ten rozkład jest różny: są zakłady karne, gdzie przekroczenie wynosi już ponad 50%. Ale co jest najważniejsze? To, że w więzieniach siedzą nie ci, którzy tam powinni siedzieć. Mówiłem wczoraj właśnie o konferencji poświęconej zorganizowanej przestępczości. Funkcjonariusze więzienni sygnalizują, że nie są w stanie zamykać gangsterów, bo nie ma miejsc w więzieniach, a siedzą ci, którzy nie płacą alimentów, i różni inni, którzy nie są niebezpieczni, którzy popełnili pierwsze drobne czy średnie przestępstwo. Tych osób nie należy zamykać do więzień, bo osadzanie ich tam to jest właśnie produkcja recydywy. W stosunku do osób, które muszą odpowiadać za popełnione przestępstwo, ale w inny sposób – karą majątkową czy dobrze zorganizowaną karą pracy na cele publiczne – trzeba opracować program probacyjny, który daje rezultaty resocjalizacyjne.

Swego czasu zwracałem uwagę na to, że przy dzisiejszej restrukturyzacji wojska zwalniamy około czterdziestu tysięcy oficerów, ludzi, którzy mają doświadczenie

w pracy z trudną młodzieżą. Po naprawdę niedługim przeszkoleniu tych osób możemy uzyskać bardzo wartościowych kuratorów właśnie do pracy z przestępcą – sprawcą drobnego czy średniego przestępstwa, który pozostaje na wolności. Będzie wtedy w więzieniach miejsce dla gangsterów, którzy tam powinni siedzieć.

Z niepokojem patrzę na przygotowywane reformy prawa karnego, bo znów – i to zarówno w projekcie prezydenckim, choć w mniejszym stopniu, jak i w drugim przedłożonym projekcie reformy prawa karnego – kładzie się nacisk przede wszystkim na zaostrożenie dolnych kar, a więc stosowanych wobec drobnych i średnich przestępców. I to jest podstawowy błąd w tych reformach. Podstawowym błędem jest również znaczne ograniczenie możliwości warunkowego zawieszenia, które na całym świecie jest uważane za bardzo skuteczny środek walki z drobną przestępczością, prowadzący do możliwości resocjalizacji sprawcy i, powtarzam, nieprowadzący do produkcji recydywy.

Wysoka Komisjo, na tym chciałbym zakończyć moją i tak już długą prezentację problemów. Na koniec chcę poinformować, że w ostatnim roku w zasadzie w bardzo niskim stopniu, mimo wzrostu liczby spraw, nastąpił przyrost zatrudnienia w urzędzie rzecznika – obecnie pracuje w tym urzędzie dwieście czterdzieści osób – że Najwyższa Izba Kontroli, kontrolująca wykonanie w zeszłym roku budżetu, nie miała żadnych uwag pokontrolnych. Otrzymałem protokół NIK, który nie zawierał żadnych uwag. Oczywiście, pozytywny wynik kontroli zawdzięczam mojemu personelowi. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dziękuję bardzo, Panie Profesorze. Dziękuję nie tylko za sprawozdanie. Chcę też bardzo podziękować panu profesorowi i wszystkim – korzystam z okazji, będąc, jak sądzę, wyrazicielem opinii całej naszej komisji...

(Brak nagrania)

Bardzo za to dziękujemy.

Otwieram dyskusję.

Myślę, że zrezygnujemy z dosyć sztucznego podziału na pytania i głosy w dyskusji, bo bardzo często pytanie jest obudowane uzasadnieniem i jest głosem w dyskusji. Bardzo więc proszę o pytania połączone z dyskusją.

Kto z państwa pragnie zabrać głos?

Pani senator Koszada, proszę bardzo.

Senator Aleksandra Koszada:

Dziękuję, Pani Przewodnicząca.

Może nie będą to pytania, bo przedstawiony nam materiał jest bardzo obszerny i szczegółowy.

(Przewodnicząca Teresa Liszcz: Właśnie to powiedziałam – pytania i dyskusja jednocześnie.)

Chciałabym stwierdzić jedno: jest to bardzo dobry materiał i moim zdaniem każdy parlamentarzysta – nie tylko członkowie Komisji Ustawodawstwa i Praworządności – powinien się z nim zapoznać, ponieważ są tam pokazane wszystkie sfery i ułomności naszego życia. Zgadzam się z tym, bo nawet patrząc na stronę 395, gdzie jest pokazane zakończenie postępowania w piętnastu tysiącach dwustu dziewięćdziesięciu pięciu sprawach, rozwiązanie pozytywne uzyskano w 26%, zarzuty nie potwierdziły się w 62%. W moim

odczuciu to niepotwierdzenie się zarzutów świadczy o małej znajomości prawa przez nasze społeczeństwo i bardzo wyraźnie pokazuje, jaka jest świadomość naszych obywateli.

Druga sprawa, którą chciałabym bardzo mocno podkreślić, a która została także podkreślona przez pana profesora, dotyczy tego, że wielokrotnie są podejmowane decyzje wprowadzające oparte na prawie, ale absurdalne na przykład z punktu widzenia kosztów. Myślę, że naszą skazą, naszym niedomaganiem jest urzędnicze podchodzenie do wielu problemów. Mogę to powiedzieć na podstawie dwunastoletniego doświadczenia podczas pełnienia przeze mnie funkcji w samorządzie terytorialnym, a w ostatniej kadencji – funkcji przewodniczącej rady miejskiej. Przychodziło do mnie na skargę wielu obywateli i praktycznie po interwencjach sprawa była na ogół załatwiana. Bardzo istotna jest tu, co pan profesor też podkreślał, a co jest także w sprawozdaniu, kwestia szkolenia urzędników. Jeżeli nie mogą oni sami załatwić sprawy, powinni wskazać kompetentną osobę, która może to zrobić. Sądzę, że gdyby podejście urzędników było rzeczywiście proudzkie, prospołeczne, to wiele tych spraw by na pewno nie trafiało do rzecznika.

Ale z drugiej strony, chciałabym jeszcze podkreślić sprawę, którą pan profesor też akcentował, to jest poziom legislacji w państwie i bardzo nieczytelne prawo. Rzeczywiście w wielu wypadkach – ponieważ to prawo bardzo często się zmienia – praktycznie przyjmowane są doraźne rozwiązania, które się zmieniają wielokrotnie, w związku z tym jest to dodatkowy problem dla urzędników, którzy niejednokrotnie nie nadążają za tymi wszystkimi zmianami. Jest to jak gdyby druga sfera.

Za bardzo dobry pomysł uważam sprawę poradnictwa obywatelskiego. Sądzę, że rozwiązałyby to wiele problemów. Co prawda niektórzy obywatele uważają, że oni mają rację i czasami się nie zgadzają nawet z racjonalnymi tłumaczeniami, ale takich wypadków, niestety, nie wykluczamy.

I jeszcze jedna rzecz. Pokazano tu w procentach, jakie sprawy się powtarzają najczęściej. Wiąże się to z kwestią zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej, spraw mieszkaniowych, prawa karnego. Myślę, że jest to również związane – co także się znajduje w sprawozdaniu – na przykład ze sprawą finansowania samorządów terytorialnych, a właściwie braku środków na finansowanie zwiększających się zadań tych samorządów. Jest to również sprawa opieki społecznej, a właściwie braku środków na nią. Jest to również na przykład sprawa – pan profesor to podkreślał – zerwania w ubiegłym roku czy w roku 2000 kontraktów przez Krajowy Urząd Pracy.

Spotkałam się z wieloma wypadkami, że osoby, które miały nadzieję, iż po tym okresie zostaną zatrudnione – bo wiadomo, że gdy podpisuje się umowy z urzędem pracy, jest wymagana efektywność – zostały praktycznie bez niczego. Dla wielu osób była to tragedia.

Bardzo się cieszę, że jest zapowiedź nowej ustawy o finansowaniu samorządów terytorialnych. Miejmy nadzieję, że zmniejszy to liczbę konfliktów. Wielokrotnie konflikty te i konieczność interwencji wynikają z tego, że za mało jest środków na zadania, które powinny być wykonywane. Można by tu bardzo dużo mówić na ten temat. Dotyczy to również służby zdrowia. Pan profesor bardzo słusznie zaznaczył, że brak tu jednolitych w skali kraju zasad i standardów. Jeżeli na przykład w jednym szpitalu za operację wyrostka płacono 700 zł, a w drugim, 20 km dalej, 1400 zł, to coś jest nie tak.

Jeszcze raz chciałabym bardzo mocno podkreślić, że każdy parlamentarzysta powinien się z tym materiałem zapoznać, bo jest on bardzo dobry i nadaje się do wykorzystania w działaniu parlamentu. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Muszę powiedzieć, że każdy senator mógł się z informacją RPO zapoznać, bo te druki dostaliśmy wszyscy, nie tylko członkowie komisji ustawodawstwa.

Pan senator Czaja, proszę bardzo.

Senator Gerard Czaja:

Ja również jestem pod wrażeniem tego materiału i na wstępie chciałbym przeprosić, że nie odrobiłem lekcji, nie przeczytałem bowiem go do końca, a skoncentrowałem się jedynie na zagadnieniach, które mnie bardzo zainteresowały. Chciałbym nawiązać do tematu, który pan tutaj wywołał, Panie Profesorze, a mianowicie do sprawy probacji.

Nie tak dawno wziąłem z Kancelarii Senatu materiały z konferencji – która odbyła się w ubiegłym roku z inicjatywy senatora Zbigniewa Romaszewskiego – „Probacja a środki polityki karnej – stan i perspektywy”. Panie Profesorze, w materiale tym jest również pańskie wystąpienie; do którego pozwolę sobie nawiązać. Powiedział pan, że jest pan współodpowiedzialny za ten kodeks. „Ten kodeks oparty był na probacji i to jest filozofia tego kodeksu” – to jest cytat z pana wystąpienia na tej konferencji. Na tle tej pańskiej wypowiedzi i mojej wizyty w zakładzie karnym w Czarnem, pod której wrażeniem jestem, rodzi się pytanie: dlaczego ten przepis zawarty w kodeksie karnym wykonawczym jest przepisem martwym? Kto jest za to odpowiedzialny? Czy rzeczywiście sądy? Dlaczego tak się dzieje? Właściwie można by postawić pytanie: jaka jest rola samorządów terytorialnych i jaką ponoszą one odpowiedzialność za to, że nie realizują nieizolacyjnej formy kary? Bo właściwie wykonanie tej kary obarcza w dużej mierze samorząd, który powinien uruchamiać w zakładach komunalnych stanowiska umożliwiające wykonywanie pracy wskazanej przez sąd. Jest to temat, który pan dosyć szeroko omówił, ale warto się nad nim zastanowić, dlatego że to zagęszczenie w zakładach karnych – moja wizyta w zakładzie karnym mnie w tym upewniła – i fakt, iż na wykonanie kary czeka jeszcze ponad dwadzieścia tysięcy osób, to przerażająca statystyka.

I jeszcze dwa tematy, które również zawarł pan w swoim sprawozdaniu, to jest odpowiedzialność zawodowa pracowników medycznych. Panie Profesorze, kilkakrotnie zwracał się pan do ministra zdrowia, wskazując nieprawidłowości: że rodzą się czy tworzą się różnego rodzaju stowarzyszenia na rzecz obrony przed nieodpowiedzialnymi, nieetycznymi, jak to pan nazwał, stanowiącymi niebezpieczeństwo dla pacjenta działaniami lekarzy. Czy jest pan z tego zadowolony, Panie Profesorze?

I trzeci temat, króciutko. Chyba jedna z ustaw sięga zamierzonych czasów. Jest to ustawa z 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Czy problem, nagłaśniany niekiedy w mediach, dotyczący odmawiania praw do grobu, do pochówku przez użytkowników cmentarzy zarządzanych przez parafie jest problemem dużym czy tylko medialnie nagłaśnianym? Dziękuję.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Czy pan profesor zechciałby się ustosunkować od razu?

Rzecznik Praw Obywatelskich
Andrzej Zoll:

Wysoka Komisjo! Panie Senatorze!

Jeżeli chodzi o problem probacji, to rzeczywiście jest to sprawa pewnej filozofii. Proszę zwrócić uwagę, że w ostatnich latach słyszeliśmy bardzo ostry atak na kodeks karny z 1997 r. Wielu polityków domagało się surowszych kar, a przede wszystkim kar bezwzględnego pozbawienia wolności. Atak szedł w kierunku zbyt częstego, ich zdaniem, stosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary czy kary ograniczenia wolności. Ja nadal stoję na stanowisku, że ten kodeks karny pozwala na prowadzenie bardzo surowej polityki karnej. Proszę zwrócić uwagę, że właściwie nigdy w historii, z wyjątkiem oczywiście lat, do których na pewno nie chcemy wrócić, nie mieliśmy tylu wyroków dożywotniego pozbawienia wolności jak obecnie i to na podstawie tego, rzekomo liberalnego, kodeksu karnego. Mamy możliwość bardzo ostrego reagowania na ciężkie przestępstwa, których sprawcy powinni długie lata siedzieć w zakładach karnych, a do zakładów karnych zamykamy ludzi – jeszcze raz powtarzam – którzy nie są zdemoralizowani i w stosunku do których należałoby stosować surowe środki, ale niezwiązane z pozbawieniem wolności. Wymaga to jednak pewnego programu. Program ten nie jest wykonywany. Jakie są tego przyczyny? Muszę powiedzieć, że trudno mi tutaj do końca... Ja nie jestem organem władzy. Ja sygnalizuję Ministerstwu Sprawiedliwości, że są takie a takie możliwości. I do ministra sprawiedliwości, i do ministra obrony narodowej zwróciłem się właśnie w sprawie wykorzystania do tego żołnierzy, czterdziestolatków zwalnianych z wojska w sile wieku, którzy będą sfrustrowanymi bezrobotnymi, a mogliby być bardzo społecznie użytecznymi kuratorami w różnych miejscach Polski, mogliby w tych zielonych garnizonach, gdzie mieszkają, pełnić swoją funkcję, ograniczając przestępczość w Polsce.

Nie jestem tutaj zrozumiany, populizm zdecydowanie tu wygrywa. Bo łatwiej jest powiedzieć i przekonać, i zdobyć wyborcę, jeżeli się powie, że ja jestem za tym, żeby surowo karać, prawda? Bo oczywiście obywatel chce, a żeby ten, który mu grozi, był surowo ukarany. Nie patrzy się zaś na to, że za trzy, cztery lata, gdy ten, który poszedł do więzienia, choć tam nie powinien pójść, wyjdzie na wolność, będzie zdemoralizowanym przestępcą, rzeczywiście niebezpiecznym. Tej polityce nie zapobiegamy. Niestety, rezultaty konferencji, o której mówił pan senator, są praktycznie żadne.

Jeżeli chodzi o sądy lekarskie, to rzeczywiście występowałem kilkakrotnie i do poprzedniego ministra zdrowia, i do obecnego, ale również bardzo ściśle współpracuję, jeżeli chodzi o problem sądownictwa lekarskiego z samorządem lekarskim. Miałem kilkakrotnie spotkania z Naczelną Radą Lekarską, spotykałem się z rzecznikami odpowiedzialności zawodowej lekarzy i żeśmy o tych sprawach dyskutowali, także w tym kontekście, że jeżeli nie dokona się przełom w działaniu sądownictwa lekarskiego, to będzie to powód do tego, że będziemy mieli *primum non nocere* i inne akty, które skłoniły mnie do wystąpienia do prokuratora o wszczęcie postępowania karnego w tych sprawach. Na przykład publikowanie w Internecie nazwisk lekarzy jest samosądem i takiemu działaniu należy się absolutnie przeciwstawić. Ale to wymaga oczywiście, a żeby sąd lekarski zaczął bardziej efektywnie pracować.

W moim biurze działa pełnomocnik praw pacjentów. Poleciałem mu przeprowadzenie dokładnej analizy funkcjonowania sądów lekarskich. Mamy zrobioną taką analizę z trzech okręgów, z trzech terenów, z trzech izb. Gdzie jest bardzo słaby punkt? We

wszczynaniu postępowania. Zbyt rzadko dochodzi do wniesienia do sądu wniosku o ukaranie. Na tym etapie postępowania wyjaśniającego jest wręcz bardzo wiele oportunistów.

Wystąpiłem do ministra zdrowia o to, ażeby w przepisach, które muszą być zmienione, bo one wszystkie są dzisiaj niekonstytucyjne... Postępowanie w sprawach lekarskich jest regulowane rozporządzeniem, choć dotyczy ono podstawowych praw człowieka, a to jest materia ustawowa. Ale prosiłem, ażeby uwzględnić możliwość kontroli nad decyzją o odmowie wszczęcia postępowania lub umorzeniu takiego postępowania na etapie początkowym, chociażby żeby rzecznik praw obywatelskich mógł w takich sprawach wystąpić bezpośrednio do sądu lekarskiego o ukaranie lekarza – jeżeli nie zrobił tego rzecznik odpowiedzialności zawodowej – żeby była jakaś kontrola zewnętrzna nad działaniem tych rzeczników. Wydaje mi się, że leży także w interesie lekarzy to, żeby nie było takich bezprawnych działań, które wymykają się spod kontroli.

Jeżeli chodzi o sprawy cmentarne, to problemów jest wiele. Rzeczywiście mamy tu bardzo przestarzałe ustawy. Ostatnio występowałem do ministra spraw wewnętrznych w sprawach mających, niestety, coraz częściej miejsce – związanych ze sprowadzaniem zwłok i pochówkiem osób, które zmarły czy zginęły w wypadkach, szczególnie za granicą. Tu jest wiele komplikacji właśnie z powodu przestarzałych przepisów. Jeżeli chodzi o problem odmowy pochówku na cmentarzu, to w ostatnim czasie – proszę mnie tu skorygować – myśmy nie mieli sygnałów o takich wypadkach. Takich skarg u mnie nie było.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dziękuję bardzo.

Pan senator Balicki, proszę uprzejmie.

Senator Marek Balicki:

Dziękuję bardzo.

Pani Przewodnicząca! Panie Profesorze!

Od wielu lat obserwuję działania pana profesora Zolla i z wielkim uznaniem się odnoszę również do okresu pełnienia przez pana profesora funkcji rzecznika praw obywatelskich. Wiele można by tu mówić o osiągnięciach, o dokonaniach, ale nie mamy czasu, ograniczę się więc do kilku spostrzeżeń czy komentarzy dotyczących spraw, którymi się interesuję szczególnie.

Pierwsza kwestia to zawody zaufania publicznego. Z satysfakcją słucham o tym i obserwuję to, co pan profesor podjął w tej dziedzinie i co zamierza dalej podejmować. W Senacie również została zorganizowana kilka tygodni temu konferencja poświęcona kryzysowi związanemu z sytuacją zawodów zaufania publicznego, polegającemu na realizowaniu celów w inny sposób, niż to określa art. 17 konstytucji. Tak samo dzieje się z dostępem do niektórych zawodów, szczególnie prawniczych. To niezwykle ważny obszar. To, jak funkcjonują zawody zaufania publicznego i ich korporacje, jest jednym z czynników wpływających na ogólną sytuację społeczną w Polsce. Z satysfakcją odnotowuję te działania i uważam, że rzeczywiście jest tu potrzebna zasadnicza zmiana, nie tylko jeśli chodzi o dostęp, ale również – na przykład w wypadku zawodu lekarza – o przestawienie akcentów na ten podstawowy cel, czyli sprawowanie pieczy nad wykonywaniem zawodów, a nie tylko reprezentowanie interesu grupowego. Jeśli ten

pierwszy cel nie jest dobrze realizowany, to drugi też nie wychodzi, bo akurat lekarzom nie wychodzi ani jedno, ani drugie.

Druga kwestia dotyczy stanów realizacji przestrzegania praw pacjenta w Polsce. Zgodziłbym się z tym, że na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat zaszła poprawa, szczególnie jeśli chodzi o prawa pacjenta o charakterze indywidualnym, a nie zbiorowym. Ja bym bardziej wiązał to z procesem funkcjonowania demokracji czy demokratycznego państwa prawa niż z takim czy innym modelem finansowania. Powiedziałbym tak: z moich obserwacji – akurat miałem to szczęście, że wprowadzenie kas chorych przeżyłem jako uczestnik systemu, uczestnik tej gry, a nie jako polityk, chociaż wcześniej byłem politykiem, miałem więc inny punkt widzenia – wynika, że wprowadzenie kas chorych, takich jak one do dzisiaj jeszcze funkcjonują, nie wpłynęło na poprawę sytuacji pacjenta; kasy chorych wręcz wiązały się z pewnymi mechanizmami, które sprzyjały odwrotnemu kierunkowi zmian.

Pierwsza taka kwestia to nietransparentność, czyli niejawność, zawieranych umów, zawieranych kontraktów. To było niebywałe, żeby środki publiczne i umowy dotyczące przekazywania środków publicznych na niezwykle ważną usługę, zadanie publiczne, przepływały w sposób niejawny dla obywateli. A przypomnę, że zdarzało się, iż niektóre szpitale w Polsce odmawiały początkowo przekazania umowy swojemu organowi tworzącemu, co już przekraczało wszelkie możliwe do akceptacji zachowania. Tak było. Teraz mamy inny stan prawny, ale z dostępem opinii publicznej do informacji o tym obszarze ciągle nie jest najlepiej. Skutkiem tego były korupcyjne czy sprzyjające korupcji zachowania z jednej strony, a z drugiej strony – pogłębiające się różnicowanie regionalne w dostępie do świadczeń zdrowotnych.

Tu pojawia się pytanie, jaki jest zakres – o którym mówi art. 68 konstytucji – zapewnianego przez władze publiczne równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej. Oczywiście dzisiaj w nowoczesnym myśleniu o polityce zdrowotnej wszyscy zdają sobie sprawę, że zapewnienie równego dostępu to ideał, którego nie da się osiągnąć, trochę więc inaczej się te cele określa, tym niemniej w konstytucji jest tak zapisane i to nie znaczy, że jak trudno jest osiągnąć równość, to należy akceptować mechanizmy, które sprzyjają pogłębianiu nierówności, a to w Polsce miało miejsce.

W dużej części się nie zgadzam z poglądem na temat rzeczników praw pacjenta przy kasach chorych. Jest to jakiś postęp, jeśli tego typu instytucje się próbuje stworzyć i utrzymać ich działanie, ale ja zawsze mam wątpliwość i zastanawiam się – wiem, jak to jest w innych krajach europejskich – czy to najlepsza droga, jeśli instytucja, która służy obronie praw człowieka, praw jednostki, praw obywatela, nie jest w pełni niezależna od instytucji realizujących te zadania.

W latach 1992 i 1993 wspólnie z profesorem Dąbrowskim pracowaliśmy nad instytucją rzecznika praw pacjenta psychiatrycznego przy szpitalach psychiatrycznych i największym problemem było dla nas to, jak ją usytuować – staraliśmy się to opracować, opierając się na wzorcach holenderskich – jak finansować, żeby rzecznik, jeśli ma być w szpitalu, był niezależny od administracji szpitala. Wiele administracji szpitali psychiatrycznych zatrudniło psychologa czy socjologa jako rzecznika, aby się wykazać, że mają rzecznika, a to znaczy, że są bardzo postępowi.

Podobna sytuacja jest w wypadku rzeczników, którzy są pracownikami kasy chorych. Z moich doświadczeń wynika, że poza niewątpliwymi ich osiągnięciami – nie jestem za tym, żeby popierać działania likwidacyjne, nawet nie słyszałem o nich – rzecznicy przy kasach chorych reprezentują przede wszystkim interes instytucjonalny

kasy chorych. Muszę powiedzieć, że jest to naturalne zachowanie. Trudno, żeby ci pracownicy występowali czy zachowywali się inaczej, jeżeli są tak usytuowani, a nam potrzeba rzetelnego wykonywania takich funkcji. W zasadzie te zadania wypełnia w istotnym zakresie biuro rzecznika i poprzednicy również chronili prawa pacjenta.

Mam jednak wątpliwość, czy jeśli nazwiemy coś rzecznikiem praw jednostki, a ta instytucja nie jest niezależna, to czy nie ma tu przypisywania innego znaczenia słowom, czy nie ma tu jakiegoś niebezpieczeństwa. Funkcje te powinny więc być pełnione przy kasach chorych, ale rzecznik praw pacjenta powinien być niezależny i od instytucji finansującej, i od instytucji świadczącej usługi. Wtedy może on spełnić swoje zadanie.

W Europie są przykłady rozwiązań, które mogą wprowadzić prawidłowy model przy zachowaniu finansowania publicznego. Przecież może to funkcjonować na takiej zasadzie jak biuro rzecznika, które jest finansowane ze źródeł publicznych.

I ostatnia kwestia, dotycząca tak zwanej klauzuli sumienia, zawartej w ustawie o zawodzie lekarza. Tu chciałbym się podzielić pewnym niepokojem. Nie wiem, czy sformułować to jako pytanie, czy jako postulat, żeby większy nacisk położyć na kwestię praw jednostki. Klauzula sumienia służy ochronie jednostki przed narzuceniem jej niezgodnych z jej sumieniem czynności medycznych. Wprawdzie w bardzo ograniczonym zakresie, ale służy ochronie praw jednostki przed narzuceniem jej jakiegoś zachowania przez instytucje. Gdy się mówi o praktyce prywatnej, to jest w ustawie inny artykuł o zawodzie lekarza, który pozwala lekarzowi, nie powołując się na klauzulę sumienia, odstąpić od czynności. Klauzula sumienia w zasadzie dotyczy lekarzy, którzy są zatrudnieni w jakichś instytucjach.

Gdy to uchwalano, byłem posłem. Byłem zwolennikiem takiego zapisu, myśląc ciągle o jednostce, o lekarzu, dla którego obowiązek wykonania pewnych czynności może naruszać w sposób zasadniczy wyznawane przez niego wartości. Należało go przed tym ochronić. Ale to, co się w Polsce stało, jest odwróceniem porządku. Klauzula sumienia dzisiaj niejednokrotnie służy narzuceniu jednostce pewnego systemu wartości, z którym on się nie zgadza, a jednocześnie ogranicza prawa obywateli do tych procedur medycznych, które są legalne i które powinny być wykonane.

Widziałem skierowania do szpitali publicznych w Warszawie na wykonanie zabiegu przerwania ciąży zgodnie z ustawą, i to bez naciągania, zgodnie z ustawą, na których dyrektor szpitala napisał: w naszym szpitalu – publicznym – takich zabiegów się nie wykonuje. Muszę powiedzieć, że było to podwójne złamanie prawa. Z jednej strony ograniczenie dostępu do usługi medycznej obywatelowi, który jest ubezpieczony, który ma do tego prawo, a z drugiej strony narzucenie przez instytucje czegoś zupełnie przeciwnego celowi klauzuli sumienia, tak jak ona została zapisana w ustawie o zawodzie lekarza.

Zajmuję się tym od długiego czasu, od początku lat dziewięćdziesiątych, i uważam, że tolerowanie tego typu zachowań przez władze publiczne i przez samorząd lekarski, a nawet ich wzmacnianie przez samorząd lekarski – właśnie to instrumentalne wykorzystywanie słusznych przepisów – jest jedną z przyczyn erozji etosu zawodu lekarskiego. Dlatego ja bym się zwrócił do pana profesora z apelem, żeby, broniąc klauzuli sumienia, nie dopuszczać do wykorzystywania jej w sposób odwrotny, bo to szkodzi nam wszystkim i porządkowi społecznemu. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dziękuję.
Bardzo proszę.

Rzecznik Praw Obywatelskich
Andrzej Zoll:

Nie chciałbym się absolutnie wypowiadać na temat kas chorych i tego, czy spełniły one rolę pozytywną czy negatywną w obronie praw pacjentów; nie jestem bowiem absolutnie kompetentny. Wydaje mi się jednak, że bardzo poważnym grzechem systemu praw dotyczących praw pacjenta jest niewykonanie do dzisiaj obowiązku, który wynika z art. 68 konstytucji, a mianowicie określenia koszyka świadczeń, które są finansowane ze środków publicznych. Ustawa wyraźnie się tego domaga. Występowałem w tej sprawie zarówno do ministrów zdrowia w rządzie pana premiera Buzka, jak i do ministra Łapińskiego. Jest to, muszę powiedzieć, sprawa wyjątkowo gorąca, i zdaje się, że nikt nie chce sobie na tym poparzyć palców. Takiego koszyka do dziś nie mamy, a to powoduje konsekwencje, o których mówiła pani senator, i to, że bardzo trudno jest nam określić równość. Mnie się wydaje, że zasadę równości musielibyśmy skojarzyć z koszykiem świadczeń gwarantowanych.

W pełni się zgadzamy z tym, że nie jesteśmy w stanie zachować zasady równego dostępu do wysoko specjalistycznych zabiegów, których koszty są takie, iż nie jesteśmy w stanie ich zapewnić wszystkim potrzebującym. Wykonanie art. 68 jest punktem wyjścia do uzdrowienia sytuacji, niezależnie od tego, czy to będzie fundusz, czy kasa chorych.

W pełni się zgadzam z panem senatorem, jeżeli chodzi o problem tak zwanych rzeczników praw. Jest tendencja do ich mnożenia. Proszę nie traktować tego tak, że tu chodzi o obronę imperium z mojej strony. Po pierwsze, nie mam żadnego imperium, nie jestem organem władzy, a po drugie, wydaje mi się, że model polskiego ombudsmana jest dlatego atrakcyjny dla świata... Muszę powiedzieć, proszę państwa, że coraz częściej się zwracają do nas Niemcy, Hiszpanie, Francuzi, żeby im pokazać, jak to u nas funkcjonuje. Jednym z rozwiązań ustrojowych, które może być eksportowane, jeżeli chodzi o polską myśl prawniczą, jest właśnie instytucja rzecznika praw obywatelskich. W Polsce funkcjonuje ona znacznie lepiej niż na świecie. Siła polskiego rzecznika wynika z tego, że jest to mocno zakorzeniony w konstytucji, w ustawie, organ centralny, który jest w związku z tym silnym partnerem w stosunku do organu władzy. Jeżeli wprowadzimy pięćdziesięciu rzeczników resortowych, to ich suma nie będzie się składała na siłę dzisiejszego rzecznika praw obywatelskich, to będzie erozja tej instytucji i jej znaczenie generalnie spadnie. Dlatego byłem przeciwny powoływaniu kolejnych rzeczników resortowych, tym bardziej jeżeli mają oni być związani z resortem. Jeżeli był rzecznik praw ofiar przestępstw w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, to był to urzędnik tego ministerstwa, który się miał zajmować, nie wiem, odszkodowaniami dla ofiar przestępstw. Ale to nie był rzecznik, nie powinien używać tej nazwy. U mnie w biurze jest pełnomocnik do spraw ofiar przestępstw, ale on korzysta z uprawnień, które ja mam i w moim imieniu sprawuje opiekę nad tą grupą obywateli.

Jeżeli chodzi o rzeczników praw pacjenta w kasach chorych, sytuacja jest taka sama. To nie jest rzecznik w znaczeniu ombudsmana, dlatego że to jest urzędnik kasy chorych. W zeszłym tygodniu miałem z wszystkimi tymi rzecznikami spotkanie w Warszawie. Bardzo ciekawa była ich reakcja na temat tego, co będzie z nimi po reformie. Mniej więcej połowa z nich zachowuje się jak ombudsmani, to znaczy, mimo że są urzędnikami kasy, atakują w swoich wystąpieniach własną kasę, własnego dyrektora. Ich cywilna odwaga pozwala im działać w ten sposób. Inni traktują siebie jak

urzędników kasy, to znaczy występują dotąd, dopóki to nie dotyka interesu kasy, i oczywiście to nie jest prawidłowe.

Jak to rozwiązać? Spraw pacjentów jest tak dużo, że działając tylko poprzez mojego pełnomocnika, nie jesteśmy w stanie zagwarantować ochrony praw pacjentów. Można by się było zastanawiać nad terenowymi przedstawicielami urzędu rzecznika praw obywatelskich. Ja myślałem o czymś innym: żeby ich pozostawić, ale z wprowadzeniem pewnych gwarancji. To znaczy na przykład taki rzecznik praw pacjenta byłby opłacany, w okresie swojej kadencji, przez samorząd lub z funduszu zdrowia, ale nie mógłby zostać zwolniony w czasie kadencji, miałby zagwarantowane bezpieczeństwo pracy. Funkcjonalnie powinien on być bardzo silnie powiązany z pełnomocnikiem rzecznika praw obywatelskich do spraw praw pacjenta. Dostajemy od tych rzeczników informacje, sygnały, że coś jest źle. Do mojego biura wpływają sprawy od nich i to jest dobre. Właściwie oni pełnią funkcje tych pełnomocników.

Dotknął pan senator wyjątkowo trudnej sprawy – klauzuli sumienia. Mamy tutaj konflikt wartości, które stanowią u różnych obywateli... Mimo że jesteśmy stosunkowo jednolitym społeczeństwem z punktu widzenia pewnego fundamentu cywilizacyjnego, pewnego systemu wartości, to jednak w niektórych punktach ten konflikt wartości jest bardzo wyraźny. Oczywiście nadużycia mogą być i w jedną i w drugą stronę. Ja też chciałbym, żeby klauzula sumienia nie była nadużywana, żeby lekarz nie był zmuszany, tak jak każdy inny... Tutaj się powołam na art. 18 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych: nikt nie może być zmuszony do zachowań, które są sprzeczne z jego sumieniem. Nikt. Jeśli chodzi o lekarza, jest to wyraźnie powtórzone w ustawie, ale to jest norma, która obowiązuje wszystkich obywateli, a przede wszystkim władze, także ze względu na prawo międzynarodowe. Można oczywiście mówić – mam tu na myśli art. 5 kodeksu cywilnego – że swojego prawa podmiotowego nie można nadużyć w sposób sprzeczny z zasadami współżycia społecznego. W prawie pozytywnym jest pewne ograniczenie klauzuli sumienia. Gdyby to było sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, wtedy prawo podmiotowe zostaje ograniczone. Ale, proszę mi wybaczyć, trudno mi dalej kontynuować ten temat, bo jest to bardzo delikatna materia.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dziękuję bardzo.

Pani senator Kurska, proszę.

Senator Anna Kurska:

Panie Profesorze, ja z kolei jeszcze na temat spraw zdrowia, ale już w innym aspekcie. Chciałabym zapytać pana profesora, jaki jest pana pogląd na temat okręgowych izb lekarskich, zwłaszcza w sytuacji gdy sędzia na przykład zawiadomia o ewidentnym przestępstwie, na przykład o potwierdzeniu nieprawdy przez komisję lekarską złożoną z trzech lekarzy, a okręgowa izba lekarska oczywiście nie podejmuje żadnych działań, nawet się nie zajmuje sprawą, nie odpowiada. Wysnuwam z tego wniosek – nie wiem, czy pan profesor mnie w tym wesprze – że wszelkie ciała resortowe, i to zarówno okręgowe komisje lekarskie, jak i całe składy lekarskie powoływane do wydawania opinii w sprawach dotyczących błędu sztuki lekarskiej, kierują się najczęściej źle rozumianym solidaryzmem. Nie spotkałam się w praktyce, orzekając przez trzy-

dzieści lat w procesach cywilnych, żeby lekarze uznali błąd sztuki lekarskiej tam, gdzie później okazało się na przykład, że ten błąd istniał.

Znany był przykład z wyjęciem dziecka drzazgi z oka przez doktora Krwawicza w Lublinie. W Gdańsku latami toczyły się procesy i kolejno powoływane grupy lekarzy twierdziły, że jest to niemożliwe, że to żaden błąd sztuki i że sprawa jest nie do uratowania. Wreszcie znalazł się lekarz, który pokazał, że można to dziecko wyleczyć.

Tu są dwa aspekty. Osobiście wielokrotnie na podstawie akt sprawy zawiadaniałam okręgowe izby lekarskie, jakie ewidentne naruszenia prawa stwierdziłam i pozostawało to bez echa. Czy nie uważa pan profesor – odnoszę to również do sądów dyscyplinarnych w stosunku do sędziów – że to powinny być jakieś ciała zewnętrzne, złożone z osób, powiedzmy, cieszących się dużym autorytetem, ale niezwiązanych zawodowo z tą grupą, które mogłyby w sprawach oczywistych naruszeń i ze strony sędziów, jeśli chodzi o naruszenie zasady niezawisłości, i lekarzy, gdy chodzi o błędy sztuki lekarskiej, w tych sprawach orzekać, ale w oderwaniu od grup środowiskowych. To jedna kwestia.

W drugiej kwestii, dotyczącej rodziny patologicznej, chciałabym nawiązać do tego, co powiedział pan profesor. Zajmujemy się dzieckiem w domu dziecka, a co z rodziną patologiczną? Ja mam tu doświadczenie, orzekałam w sądach rodzinnych, ale bardzo krótko – właśnie dlatego, że ta niemożność niesienia pomocy rodzinie patologicznej załamywała mnie psychicznie. Byłam w sądach rodzinnych i próbowałam pedagogizować rodziców – aczkolwiek przyznam, że nie lubię tej czynności, bo nie jestem pedagogiem z zawodu – i twierdzę, że są to osoby niereformowalne. Pan profesor pisze tu o sędziach, którzy mieliby się dokształcić w zakresie pedagogizowania i podjąć tego rodzaju zadania. Ja nie wierzę w skuteczność tych działań, w każdym razie nie podjęłabym się tego.

I wreszcie ostatnie moje pytanie do pana profesora: jakie jest pana zdanie na temat wniesienia inicjatywy ustawodawczej – czy byłoby to celowe – dotyczącej odszkodowań za internowanie nie tylko w stanie wojennym, ale również w latach 1981–1990, ponieważ osoby te zostały pozbawione wolności, choć nie były osądzone, czyli w zasadzie wbrew przepisom osadzone w miejscach odosobnienia, mimo że odpowiadały tylko za działalność związkową, która później, jak wiadomo, została uznana za słuszną. Dziękuję.

Rzecznik Praw Obywatelskich

Andrzej Zoll:

Wprowadzenie do sądownictwa dyscyplinarnego, jeżeli chodzi o lekarzy, osób z zewnątrz jest obecnie postulowane w projekcie przepisów rozpatrywanych w Ministerstwie Zdrowia. W Naczelnym Sądzie Lekarskim orzeka sędzia, jednym z zasiadających jest sędzia Sądu Najwyższego, mamy więc do czynienia z elementem z zewnątrz, i to z elementem o najwyższej fachowości, bo sędzia Sądu Najwyższego jest członkiem składu orzekającego.

Pytanie, czy do orzekania w sprawach lekarskich nie należałoby wprowadzić też sędziów na niższe poziomy. Ja patrzę na to bardzo sceptycznie. Proszę zwrócić uwagę, że nie da się uniknąć odpowiedzi na pytanie, czy był popełniony błąd, czy nie. A kto może stwierdzić, czy był popełniony błąd w sztuce w sprawach lekarskich? Tego nie stwierdzi ani bardzo etyczny prawnik, ani bardzo etyczny socjolog czy bardzo etyczny psycholog, to musi stwierdzić bardzo etyczny lekarz. Nikt inny nie odpowie nam na to pytanie.

Ja mam trochę inne doświadczenie. Nigdy nie byłem sędzią w sądzie powszechnym, ale jako karnista badałem sprawy lekarskie, jestem autorem monografii o odpowiedzialności lekarza za niepowodzenie w leczeniu i miałem wgląd w akta spraw prowadzonych wtedy w sądach. W wielu z tych spraw lekarze stwierdzali błąd w sztuce i to doprowadzało do skazania lekarza, do jego odpowiedzialności karnej. Myślę więc, iż nie jest tak źle.

Zjawisko solidarności zawodowej występuje, to jest niewątpliwe. Jest wyraźny oportunizm wobec wszczynania spraw, które trafiają do samorządowych władz lekarskich. Dlatego – mówiłem o tym w moim pierwszym wystąpieniu – konieczna jest kontrola z zewnątrz. Ja bym nie wprowadzał sądów zawodowych innego typu, ale postulowałbym, żeby odmowa wszczęcia postępowania czy niewszczynanie go mogły być kontrolowane z zewnątrz. Myślę, że urząd rzecznika praw obywatelskich byłby dobrym miejscem, do którego mógłby się zwrócić pokrzywdzony obywatel, a rzecznik mógłby wystąpić z wnioskiem o ukaranie bezpośrednio do sądu lekarskiego. To by zlikwidowało oportunizm, w każdym razie na tym pierwszym etapie. Rzecznik już dzisiaj ma możliwość zaskarżenia orzeczenia sądu, mielibyśmy więc zewnętrzną kontrolę nad tym działaniem.

Jeżeli chodzi o postępowanie sędziów, też bym się bał tutaj wprowadzenia czynników zewnętrznych. Problem niezawisłości sędziowskiej jest szalenie ważną wartością. Co innego jawność postępowania, która zresztą w sprawach sądowych już została wprowadzona. Uważam, że dotyczy ona również spraw lekarskich. Rozumiem świetnie tajemnicę lekarską, ale jawność jest bardzo ważna. Fatalne było to, że nawet uzasadnienie orzeczenia w sądzie dyscyplinarnym dotyczącym sędziów było tajne. Jawność postępowania jest tutaj środkiem, który może poprawić sytuację.

Nie jestem pesymistą, jeżeli chodzi o rodziny patologiczne. Bardzo wierzę w człowieka i w to, że może on się zmienić. Myślę, że brak nam instrumentów do tego prowadzących. Występuję, żeby dla sędziów rodzinnych wprowadzić szkolenie, wręcz studia podyplomowe – w cudzysłowie oczywiście – bo to jest postulat, z którym wystąpili do mnie sędziowie rodzeni. Oni tego potrzebują.

Proszę państwa, nie może sędzia rodzinny, prawnik, nawet po najlepszej aplikacji, po zdaniu egzaminie sędziowskim, rozwiązywać problemów wyjątkowo trudnych – dziecka zaniedbanego, rodziny zaniedbanej. Powinien on mieć specjalistyczną wiedzę i dobrze skonstruowany program. A na świecie można znaleźć dobre wzorce. Program z pedagogiki społecznej, z psychologii, z pewnych zasad terapii – jest konieczny. Sędzia musi na przykład wiedzieć, na co, do jakiego zakładu kieruje to dziecko, i czy ten zakład jest w stanie zniwelować elementy demoralizacji, z którymi się ono spotkało. Przede wszystkim musi zdiagnozować demoralizację, a to wymaga wiedzy specjalistycznej.

Niedobrze, że szkolenie sędziego skończy się w momencie zdania egzaminu sędziowskiego. To jest błąd. Sędzia musi być permanentnie szkolony. Są tutaj dwie rzeczy bardzo delikatne. Jedną z nich jest niezawisłość sędziowska, ale nie oznacza ona monopolu wiedzy. Sędzia też musi wiedzieć. Tak jak się musi uczyć zmieniającego się prawa, musi stale poznawać dziedziny życia, w których orzeka. Nie wyobrażam też sobie sędziego orzekającego w sprawach gospodarczych, który się nie zajmuje ekonomią, funkcjonowaniem gospodarki.

Jeżeli chodzi o sprawy o odszkodowanie za internowanie, to może zaskoczę państwa, ale jestem bardzo przeciwny odszkodowaniom za kombatantwo. Przepra-

szam bardzo, ja też byłem działaczem opozycji, ale nawet gdybym był aresztowany, nigdy bym nie występował o odszkodowanie. To była moja sprawa i moje rozliczenie z tamtym reżimem, a nie z obecną III Rzeczpospolitą.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dziękuję bardzo.
Pani senator Kurska.

Senator Anna Kurska:

Chciałabym jeszcze powiedzieć, że przecież przy sądach rodzinnych są kuratorzy – właśnie pedagodzy, socjologowie – wspierający wydziały rodzinne. Gdyby sędzia rodzinny był omnibusem, oni byłiby niepotrzebni.

**Rzecznik Praw Obywatelskich
Andrzej Zoll:**

Byliby potrzebni. Sędzia musi mieć wiedzę i umieć na przykład zadać kuratorowi pytanie. To jest dla mnie ważne. Weźmy na przykład, proszę państwa, parlament w Polsce. Mówi się ciągle, że jest za mało prawników w parlamencie. Dzieje się tak chyba dlatego, że wielokrotnie jest utrudniony problem komunikacji z prawnikami. Nie chodzi mi o to, żeby sędzia był znakomitym psychologiem, ale musi znać problematykę, żeby potrafił zadać dobre pytanie kuratorowi oraz żeby zrozumiał, co kurator do niego mówi. To jest ważne.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dziękuję.

Z ideą permanentnego szkolenia sędziów bardzo współgrał pomysł, który pojawił się w poprzedniej kadencji, żeby stworzyć w Krakowie, we współpracy z UJ, Krajową Szkołę Sądownictwa. I jak zwykle na przeszkodzie stanęły głównie pieniądze. Myślę, że kiedyś wrócimy do tej idei.

Czy ktoś z państwa, kto jeszcze nie zabierał głosu, chciałby wystąpić? Nie.

W takim razie pan senator Balicki, proszę bardzo.

Senator Marek Balicki:

Dziękuję, ja już bardzo krótko, bo czas, zdaje się, upływa nieubłaganie.

Bardzo się cieszę z tego ostatniego stanowiska pana profesora Zolla jako osoby, która była internowana i więziona.

(Rzecznik Praw Obywatelskich Andrzej Zoll: Internowana.)

Ja byłem internowany i podzielałem to stanowisko – uważam za niewłaściwe domaganie się odszkodowania za działalność, którą każdy podejmował, wiedząc, o co mu chodzi.

A wracając do spraw związanych z odpowiedzialnością zawodową lekarzy, to również zgadzam się z tym, że z jednej strony niezwykle potrzebna jest jawność postę-

powania, transparentność przebiegu postępowania i orzeczeń aż do końca. Kto wie, czy nie powinno to być publikowane nie tylko jako dodatkowa kara, a może w ogóle orzeczenia sądów lekarskich zawsze powinny być publikowane.

Zgadzam się też, że nie jest do końca prawdą, jak się czasem wydaje, iż solidarność zawodowa powoduje, że lekarze nie ponoszą żadnej odpowiedzialności. Są pewne immanentne mechanizmy solidarności zawodowej – o tym nie należy zapominać. Jeśli są immanentne mechanizmy – nie ma miejsca i czasu na to, żeby szerzej rozwijać ten temat – to należy zapytać, o co chodzi w tym postępowaniu, jaki cel chcemy osiągnąć. Najczęściej osoby dochodzące swoich praw stawiają sobie za cel uzyskanie odszkodowania przez zadośćuczynienie. Bywają sytuacje dramatyczne, w których przewlekłość postępowania powoduje, że położenie pacjenta jest niezwykle trudne. Dlatego podzielam poglądy tych, którzy proponują wprowadzenie systemu pozwalającego wstępnie, czasem nawet bez dochodzenia winy, zrealizować odszkodowanie, czyli jakieś ubezpieczenie od wypadków medycznych – taki model funkcjonuje chyba we Francji. Czasem wina jest wieloczynnikowa. Gdyby taki system istniał – w krajach skandynawskich są takie rozwiązania – to może inaczej wyglądałoby później postępowanie zawodowe i udało się zneutralizować część tych immanentnych mechanizmów. Byłbym zwolennikiem ułatwienia uzyskania jak najszybciej odszkodowania tym, którzy padli ofiarą wypadku medycznego. Może takie działania powinny być wprowadzone? Jakie jest zdanie pana profesora w tej sprawie?

**Rzecznik Praw Obywatelskich
Andrzej Zoll:**

Wprowadzenie systemu ubezpieczeń doprowadzających do jak najszybszego pokrycia szkody jest na pewno rozwiązaniem najlepszym. Musimy jednak pamiętać, że postępowanie przed sądem lekarskim nigdy nie prowadzi do odszkodowania. Tu jest właśnie duże nieporozumienie, jeżeli chodzi o działalność niektórych organizacji. To jest kwestia odpowiedzialności lekarza ewentualnie wyeliminowania z zawodu złego lekarza, nieetycznego czy partacza, albo zwrócenia mu uwagi na to, że musi się dokształcić. Od dochodzenia odszkodowania jest sądownictwo powszechne. I tu wracamy do podstawowej sprawy – kryzysu sądownictwa.

(Senator Anna Kurska: To byłby temat co najmniej na godzinę.)

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Jeśli można, to na koniec udzielię głosu sobie, chciałabym bowiem króciutko ustosunkować się do kilku spraw.

Najbardziej bacznie obserwuję poczynania rzecznika na niwie spraw socjalnych. Zgadzam się w pełni z zawartym w tej informacji zdaniem, że bezrobocie i nędza to dzisiaj w Polsce problem konstytucyjny, że jest to kwestia naruszenia podstawowej zasady – zasady godności człowieka. Brak mieszkania i środków do życia to warunki egzystencji urągające jego godności. A jaka jest na to reakcja?

We wszystkich programach wyborczych, na spotkaniach i konferencjach wszyscy są bardzo przejęci sprawą bezrobocia i deklarują walkę z nim, ale gdy przychodzi do konkretów, to dzieje się niewiele. Wydaje mi się, że państwo nie robi wszystkiego, co może, żeby ten problem przynajmniej ograniczyć. Jest to przede wszystkim problem

ekonomiczny i trudno tu zadekretować rozwój gospodarczy i tworzenie miejsc pracy, ale pewne rzeczy zrobić można.

To, co się dzieje w tej chwili w Polsce, jest swoistym stanem klęski społecznej. Mamy klęski żywiołowe i ustawy ich dotyczące – niedługo będziemy mieć komplet tych ustaw – nie ma jednak czegoś takiego jak prawne pojęcie klęski społecznej, które zobowiązuje także do uruchomienia nadzwyczajnych środków, jak zawsze w stanie klęski. A sytuacja jest, moim zdaniem, tego właśnie rodzaju.

Musimy sobie uświadomić, że 80% z prawie trzech milionów bezrobotnych nie ma zasiłku. Jeżeli w rodzinie przynajmniej jedna osoba pracuje i ma źródło dochodu, to rodzina ta ma jakieś minimalne dochody. Coraz częściej – zwłaszcza na terenach popegeerowskich, w województwie warmińsko-mazurskim i szeregu innych województw – jest jednak tak, że bezrobotni są obydwój rodzice, obydwój małżonkowie. Po upływie stosunkowo krótkiego okresu zasiłkowego pozostają zdani na opiekę społeczną, która – o czym też powszechnie wiadomo – wypłaca po 30, 40 zł miesięcznie, a żeby te pieniądze dostać, trzeba odstać jeszcze w kolejce oraz złożyć mnóstwo dokumentów.

Czy taki stan rzeczy jest zgodny z konstytucją? Nie jesteśmy państwem najbiedniejszym – stać nas na stajnie samochodów służbowych w większości instytucji. Jedna z naszych instytucji centralnych – nie będę wymieniała jej z nazwy – ma około czterdziestu samochodów służbowych. Wiem, że jej odpowiednik w Austrii ma cztery samochody służbowe. Samochody w tej instytucji są wymieniane dosyć często, przy czym z ostatniego budżetu kupowano samochody po 150 tysięcy zł, jakby za 70 tysięcy zł nie można było kupić samochodu spełniającego swój cel. Można by poszukać dużo innych takich wydatków, które w państwie, gdzie trzy miliony ludzi pozostaje bez pracy, a z tego większość bez regularnych środków do życia, powinny ulec redukcji.

Bezrobotni to nie jest jakiś patologiczny margines ludzi, którzy nie chcą pracować. Jest też pewna liczba tych, co pracować nie chcą, bo mają jakieś ciemne źródła dochodu albo wolą nie pracować i mieszkać na dworcu czy żyć z drobnych kradzieży, ale to jest wąziutki margines. Zdecydowana większość tych ludzi chce pracować i autentycznie nie ma pracy. Czy można wobec tego pozostawić ich bez zasiłku? Czy nie jest tak, że w momencie, kiedy brakuje pracy – a konstytucja, enigmatycznie co prawda, ale jednak obliguje do tego, żeby każdy chcący pracować i zdolny do pracy mógł się utrzymać przez swoją pracę; obliguje do tego również Europejska Karta Socjalna, którą żeśmy ratyfikowali akurat łącznie z tym punktem – kiedy dla wszystkich rzeczywiście jej nie ma, państwo powinno jednak zapewnić skromne, ale regularne źródła utrzymania nie tylko przez sześć miesięcy czy góra przez rok?

Następna kwestia dotyczy podziału deficytowej liczby miejsc pracy, która jest do wykonania. Ciągłe jedni mają po parę etatów albo etaty i rady nadzorcze, które też przynoszą dochody, albo emerytury, nie zawsze bardzo niskie, i pracę na pełnym etacie – bo ustawa na to obecnie pozwala – a inni nie mają niczego. Czy nie należałoby zrobić w skali całego kraju ewidencji pracy do wykonania i w miarę sprawiedliwie ją rozdzielić. Wiem, że emeryci twierdzą, iż też mają prawo do pracy. Tylko czy w sytuacji, kiedy mamy tysiące młodych bezrobotnych, którzy zaczynają życie od bezrobocia, oczywiście bez zasiłku, bo nie zdążyli na to zapracować, nie jest uzasadnione ograniczenie możliwości łączenia uzyskiwania dochodów z pracy?

Można by te pytania mnożyć. Czy jednak nie powinniśmy uznać, że mamy do czynienia ze swoistym stanem klęski i uruchomić jakieś nadzwyczajne środki sprawie-

dliwego podziału deficytowych zasobów pracy do wykonania, wspierania wszelkich możliwych miejsc pracy, także samozatrudnienia? Chciałabym usłyszeć także zdanie pana rzecznika, czy nie jest to stan wyraźnie sprzeczny z konstytucją, uzasadniający nadzwyczajne działania.

Następną kwestią – nie będę poruszała wszystkich, które bym chciała, bo już nie ma czasu – jest dostęp do sądu. Nasz wymiar sprawiedliwości jest opieszły, niesprawny i bardzo często niesprawiedliwy – co widzę przez pryzmat swojego biura – a poza tym wszystkim jest ograniczony dostęp do niego, przede wszystkim przez wysokie wpisy. Przecież państwo pobiera podatki i między innymi z podatków powinno opłacać funkcjonowanie takich instytucji, organów jak sądy. Wiem, że w innych państwach, na przykład w Niemczech, wpisy te są wręcz symboliczne. Są one konieczne, chociażby po to, żeby ograniczyć pieniactwo, ale nie takie wysokie jak u nas.

Jaka jest polityka dotycząca zwolnień, świadczy przykład, z którym niedawno miałam do czynienia w biurze. Przyszła rencistka, której mąż ma 500 zł renty, ona nie ma żadnych dochodów, zakłada sprawę cywilną o służebność drogi koniecznej, już nie pamiętam, i prosi o zwolnienie z kosztów oraz o pełnomocnika z urzędu, a sędzia jej odmawia i odpowiada, że sprawa toczy się już dwa lata – to chodziło o pełnomocnika – więc miała czas odłożyć z renty na opłatę. Jednocześnie widziałam zwolnienia z kosztów sądowych bardzo bogatych, zamożnych adwokatów. To już jest kwestia polityki. Ale generalnie polityka jest bardzo restrykcyjna. Dla mnie to było absurdalne. Pisałam do prezesa sądu okręgowego, żeby zbadał sprawę i otrzymałam odpowiedź, że wszystko jest w porządku, nie ma żadnego naruszenia prawa.

Jeśli chodzi o trzecią z kwestii społecznych, to w pełni się podpisuję pod stwierdzeniem, że trzeba robić wszystko, co można, żeby osoby niepełnosprawne pozostawały w rodzinie. W poprzedniej kadencji Sejmu pojawiła się inicjatywa – ja próbowałam ją forsować wcześniej, jeszcze kiedy ministrem pracy był Jacek Kuroń – ażeby jednemu z rodziców dziecka niepełnosprawnego płacić wynagrodzenie, kiedy się opiekuje swoim dzieckiem. Dodaliśmy do tego – żeby od razu nie spotkało się to z oporem: jak to, płacić za opiekę nad własnym dzieckiem – że chodzi tu o rodziców, którzy by pełnili rolę instruktorów terapeutycznych, którzy by grupowali wokół siebie dwie, trzy inne rodziny z dziećmi niepełnosprawnymi. Konkretnie pomysł ten się zrodził w związku z doświadczeniami grupy rodziców dzieci z porażeniem mózgowym. Dzieci tych jest bardzo dużo, a ich rehabilitacja jest bardzo trudna i czasochłonna. Rodzice ci zorganizowali się – powstało ich stowarzyszenie – i chodziło o płacenie tym spośród nich, którzy będą opiekować się swoim dzieckiem, a także instruować i wspomagać innych rodziców. To, że ktoś się domaga płacenia za opiekę nad własnym, chorym co prawda, niepełnosprawnym dzieckiem, spotkało się i z oburzeniem ze strony ministra – nawet ówczesnego wrażliwego ministra – i w ogóle ze złym przyjęciem. Nie trafiały argumenty, że gdyby oddać to dziecko do zakładu – a każdy może to zrobić, jeśli chce – to rehabilitacja będzie znacznie gorsza, efekty będą często żadne, a koszty publiczne dużo większe. Pomysł upadł. Czy pan rzecznik by poparł ideę takiego swoistego wynagrodzenia za opiekę w domu?

Chciałabym jeszcze w telegraficznym skrócie przejść do tematu, który bardzo żywo obchodzi również mnie, nas wszystkich tutaj – akurat tej komisji – do problemu złego prawa i nieprawidłowości przy tworzeniu prawa. Brałam udział w konferencji legislacyjnej, której pan profesor był współorganizatorem, i wtedy się dosyć wyraźnie

opowiadałam za ustawą o tworzeniu prawa. Miałam wrażenie, że pan profesor jest przeciwny takiej ustawie. Zgadza się w jednym, że najważniejsza jest kultura polityczna i twórców prawa, i stosujących prawo, i w ogóle społeczna kultura prawna i polityczna, ale kultury politycznej i prawnej nie zbuduje się w ciągu pięciu, dziesięciu ani nawet dwudziestu lat, a doświadczenia chociażby z publikacją aktów, z uchwalaniem ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych wskazują na to, że jednak wiele się tu poprawiło, że osiągnęliśmy w tym zakresie przyzwoite standardy. Dlatego wydawało mi się, że powinniśmy zmierzać do uchwalenia ustawy o tworzeniu prawa.

W tej informacji się doczytuję bardziej przychylnego stanowiska pana profesora. Czy dobrze to odczytuję? Taka ustawa byłaby bardziej istotnym argumentem także dla legislatorów, dla członków komisji ustawodawczej, którzy gdyby się powołali na ustawę, to łatwiej mogliby przekonać także kolegów nie-prawników, że pewien sposób działania jest niedopuszczalny. Uchwała nie będzie – tak jak do tej pory – żadnym argumentem. Czy trafnie odczytuję informację, że pan profesor się do tego przychylił? Gdybym to usłyszała, to by nas to zmobilizowało jako komisję do przygotowania razem z Biurem Legislacyjnym projektu takiej ustawy. Dziękuję bardzo.

Rzecznik Praw Obywatelskich Andrzej Zoll:

Problem bezrobocia i biedy jest problemem zdecydowanie konstytucyjnym. Z mojej inspiracji odbyła się w ostatnich dniach w Oświęcimiu konferencja zatytułowana „Bieda jako problem konstytucyjny”, gdzie te sprawy były omawiane bardzo szczegółowo i, myślę, profesjonalnie. Jak zwalczyć to naruszenie godności człowieka, które ma tu miejsce, to już znacznie trudniejszy problem. Postawić diagnozę czy zakwalifikować jest łatwiej.

Sądzę, że w wyniku, jak pani przewodnicząca powiedziała, większej oszczędności – oczywiście bardzo dużo pieniędzy się w Polsce wyrzuca w błoto – moglibyśmy niewątpliwie uzyskać środki, które można by dystrybuować na zwiększenie zasiłków dla bezrobotnych. Tylko ja chciałbym popatrzeć na to zagadnienie inaczej i wrócić jednak do wałęsowskiej wędki: stwarzajmy instrumenty dla tych ludzi, ażeby mogli oni stanąć na nogi, i to nie poprzez zasiłek, który, niestety – i do tego zaraz nawiążę – jest w pewnym stopniu demoralizujący. Takie przechodzenie na garnuszek państwa demoralizuje. Musimy stwarzać warunki do tego, żeby ci ludzie sami zaczęli działać.

Są programy, które powinny wspomóc organizacje obywatelskie – my również powinniśmy to zrobić – i powielać wzorce. Mam tu na myśli poznańską „Barkę”, która działa w tym kierunku, żeby uczyć ludzi załatwiania swoich spraw, dbania o swoje sprawy i zarabiania na sobie. Takie działania są podejmowane i wydaje mi się, że jeżeli mamy jakieś środki, to powinniśmy tam je kierować, ażeby tworzyć miejsca pracy, a nie dawać zasiłki.

Dlatego dosyć sceptycznie odnosiłem się do pomysłów, które były głoszone przez ministra pracy, ażeby ograniczać możliwość pracy emerytów. Po pierwsze, wielu emerytów, którym chcieliśmy ograniczyć możliwość dodatkowego zarobkowania, utrzymuje często swoje bezrobotne dzieci – trzeba o tym pamiętać. On ma 700 zł emerytury, dorobi 1000 zł i utrzymuje z tego czteroosobową rodzinę, której oczywiście nie powinien utrzymywać, bo tamci powinni mieć pracę. Ale życie jest inne. Poza tym często ten młody szukający pracy nie weźmie pracy emeryta, tak samo jak nie będzie

w radzie nadzorczej ani nie będzie pracował tam, gdzie ma etat ten, który jest w radzie nadzorczej. To są inne obszary zatrudnienia. Dlatego nie wiem, czy takie rozwiązania oprócz pewnej symboliki w zakresie solidarności społecznej są efektywne. Mam tutaj bardzo poważne wątpliwości.

Zdecydowanie jestem za tym, że tu należy ruszyć środki nadzwyczajne. To jest rzeczywiście stan klęski i w tym kierunku musimy działać. Ale chciałbym zwrócić uwagę Wysokiej Komisji na pewne zjawisko, które temu towarzyszy. Proszę sobie przypomnieć o dwóch informacjach, które w ostatnim czasie miały miejsce. Jeszcze w zimie prezydent jednego z miast ogłosił, że przyjmie dziewięćdziesiąt osób do sprzątania śniegu. Zgłosiły się cztery osoby. Ostatnio był alarm, bo zaczynały się deszcze, i nie można było zebrać truskawek. Plantatorzy truskawek ogłosili, że płacą 25–30 zł dziennie i proszą, żeby zgłaszali się ludzie do zbierania truskawek. Nie zgłosili się.

Jest pewne zjawisko, ja bym to nazwał – nie wiem, nie jestem lekarzem – symptomem choroby społecznej ludzi, którzy długi czas są bezrobotni i przestają być aktywni. I tu znów jest pole do pewnych działań, pracy z tymi ludźmi, żeby z powrotem stali się aktywni. To jest już pewna choroba społeczna. Osoby, które długi czas są bezrobotne, nie potrafią być aktywne. Na to trzeba zwrócić uwagę.

W pełni się z panią senator zgodzam, jeżeli chodzi o problem dostępności do sądów. Oczywiście, koszty są za duże. Sprawa zwolnień z kosztów jest często nieporozumieniem. Zwalnia się osoby, które znakomicie się czują majątkowo, tylko dlatego, że mają – czasami bardzo nieuczciwą drogą zdobyte – takie czy inne zaświadczenie o wysokości zarobków albo firmę prowadzi żona, a on jest bezrobotny i na tej zasadzie jest zwolniony z kosztów sądowych. Są to bardzo duże nieprawidłowości i uważam, że reakcja na nie powinna być bardzo istotna.

Jeżeli chodzi o problem niepełnosprawnych: czy płacić rodzicom? Pani Senator, jesteśmy dzisiaj na zupełnie innym etapie. Musiałem walczyć o to, żeby rodzice osób niepełnosprawnych mogli korzystać ze zniżki kolejowej, dowożąc dzieci do ośrodka, w którym jest prowadzona terapia. I był problem, bo dowieźć dziecko, ten kto z nim jedzie, może z ulgą, ale jak wraca z ośrodka, to musi płacić pełny bilet. Tu są absurdy. Dlaczego matka, która przez dwadzieścia lat opiekuje się dzieckiem z porażeniem mózgowym, nie może wcześniej przejść na emeryturę? Dlaczego tej pracy w interesie ogółu nie zaliczyć jej do okresu emerytalnego? To są problemy. Ja bym zostawił już – żeby nie drażnić innych – problem pensji dla tych osób, ale chciałbym, żeby one mogły korzystać z tego, do czego niewątpliwie powinny być upoważnione. Zlikwidowano możliwość wcześniejszego przejścia na emeryturę. Ja w tych sprawach występuję i walczę, żeby to przywrócić.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Trybunał uznał, że to w porządku.

Rzecznik Praw Obywatelskich Andrzej Zoll:

Tutaj jest jakieś nieporozumienie. Muszę powiedzieć, że oglądałem niedawno dwa takie ośrodki: w Łodzi i w Szczecinie, gdzie stowarzyszenie rodziców prowadzi na fantastycznym poziomie zakład, który się zajmuje trzystu osobami. Byłem też pod Wał-

brzychem, gdzie jest prowadzony taki zakład, praktycznie dzięki prywatnym środkom, i ma duże problemy z samorządem, który nie bardzo chce na przykład ułatwić dzieciom z okolicy dowóz do tego ośrodka. Są to problemy na zupełnie innym poziomie.

Jeżeli chodzi o ustawę o tworzeniu prawa, nie byłbym tutaj tak bardzo radykalny. Jest tylko jedna zasadnicza rzecz: to może być ustawa, która reguluje procedurę dojścia do ustawy, a więc regulująca opracowanie projektu, konieczność udziału ekspertów w opracowanym projekcie, możliwość zgłaszania poprawek – to są rzeczy, które mogłyby być...

(Przewodnicząca Teresa Liszcz: O tym myślimy przede wszystkim.)

To jestem „za”. Z tym że musimy sobie zdawać sprawę z tego, iż jest to lekarstwo działające w bardzo ograniczonym zakresie, gdyż nasz system źródeł prawa nie zna ustaw organicznych, a to oznacza, że każdą następną ustawą Sejm może odstąpić od tych reguł.

(Przewodnicząca Teresa Liszcz: Może nie będzie korzystał z tego zbyt często.)

Mam nadzieję. Ale, Pani Senator, bardzo przepraszam, pani powiedziała, że ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych ... Bez przerwy mamy sytuacje, w których akty prawne wchodzi z mocą wsteczną. Bez przerwy. Ta ustawa jest permanentnie łamana. Mieliśmy ustawę ogłoszoną 22 grudnia, „Dziennik Ustaw” ukazał się któregoś stycznia, a żeby skorzystać z tej ustawy osoby musiały złożyć oświadczenie do 31 grudnia. Tak było w zeszłym roku.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

To jest ewidentne naruszenie tej ustawy. Jest się na co powołać i zrobić z tego zarzut do trybunału.

(Rzecznik Praw Obywatelskich Andrzej Zoll: Wystąpiłem.)

A gdyby ustawy nie było, to by pan profesor nie miał punktu zaczepienia.

Dziękujemy pięknie panu profesorowi i wszystkim państwu.

Mam nadzieję, że już nie ma żadnych pilnych spraw, bo zaczyna się posiedzenie plenarne.

Zamykam posiedzenie komisji.

Dziękuję bardzo. Do widzenia.

(Koniec posiedzenia o godzinie 11 minut 05)

