

Parlament stał się fabryką prawa

Po raz pierwszy w historii urzędu rzecznika praw obywatelskich rzecznik pojechał na Przystanek Woodstock. Jaki był cel tego wyjazdu?

Janusz Kochanowski: Spotkanie z młodymi ludźmi. Było prowadzone przez red. Najsztuba, tak jak spotkania z Lechem Wałęsą i Tadeuszem Mazowieckim. Chodziło też o rozpropagowanie uruchomionego niedawno serwisu Codziennikprawny.pl, który ma ułatwić obywatelom przebijanie się przez gąszcz przepisów i dostęp do informacji prawnej. Cenię sobie współpracę z Jurkiem Owsakiem, bez której mogłoby to być niemożliwe. Na festiwal do Kostrzyna nad Odrą pojechało ze mną 16 współpracowników i 24 wolontariuszy. Można było także uzyskać porady prawne, informacje, dokąd się zgłaszać w razie naruszenia prawa i jak złożyć skargę do rzecznika.

Czy dużo jest takich skarg?

W ubiegłym roku przeszło 61,5 tys. Nawiasem mówiąc, w kwietniu odnotowaliśmy milionową sprawę, licząc od początku działania urzędu RPO, tj. od 1 stycznia 1988 r. Napływ skarg, tak samo zresztą jak liczba rozmów telefonicznych i interesantów, stale rośnie. Pracujemy na coraz większych obrotach.

Minęły trzy lata od powierzenia panu funkcji rzecznika praw obywatelskich. To jakby półmetek kadencji. Jak pan ocenia ten okres?

Kiedy 16 lutego 2006 r. składałem ślubowanie przed parlamentem, zamierzałem podjąć przy pomocy posłów i przysługujących mi środków prawnych próbę zmian systemowych. Skierowałem około 60 wniosków do Trybunału Konstytucyjnego.

W ubiegłym roku TK rozpatrywał 21 z nich, i tylko w pięciu wypadkach nie przyznał mi całkowicie racji.

Co pan chce przez nie osiągnąć? Naprawić państwo?

Właśnie tak. W moich wnioskach jest metoda. Próbuje wywierać nacisk na przeprowadzenie reform ustrojowych. Temu mają służyć wnioski w sprawie KRUS, zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, abonamentu radiowo-telewizyjnego, korporacji zawodowych, podatku dochodowego. Wszystkie są wnioskami systemowymi. Mają one nie tylko postawić problem na płaszczyźnie konstytucyjnej, ale przede wszystkim przypominać rządowi, że powinien te sprawy załatwić. Chodzi o to, żeby go zdopingować i jednocześnie mu to ułatwić. Próbuje dać rządowi dobre alibi. Będzie mógł powiedzieć: nie chcieliśmy, ale skoro rzecznik zaskarżył do Trybunału?

Czy więc podejmuje pan celowo te drażliwe społecznie sprawy?

Zdecydowanie tak! Składając ślubowanie, mówiłem, że będę się zajmować nie tylko sprawami indywidualnymi, ale i systemowymi. Ponieważ nie mam inicjatywy legislacyjnej, wnioski do TK są moim najsilniejszym środkiem prawnym. W większości je dotychczas wygrywałem. Ale im bardziej zasadniczy i systemowy jest wniosek, tym bardziej jest to trudne. Gdyby udało mi się zakwestionować obowiązek przynależności do korporacji zawodowych i rozbić w ten sposób ich monopol, korporacje musiałyby się zreformować. Wniosek o zakwestionowanie konstytucyjności stanu wojennego ma symboliczne, historyczne znaczenie, ale czy Trybunał przychyli się do niego?

Rzecznik ma jeszcze jeden środek: wystąpienia do premiera, komisji sejmowych, szefów resortów. Czy są skuteczne, czy też adresaci mówią: znów Kochanowski coś napisał, odpowiedzcie mu, bo nas zamęczy?

Niestety, obawiam się, że jest w tym wiele prawdy. Ale muszą odpowiedzieć, chociaż niekiedy bardzo nie chcą. Minister Julia Pitera musiała w końcu po dziesięciu miesiącach odpowiedzieć na moje żądanie udostępnienia raportu dotyczącego CBA.

Minister Hall odpowiedziała dopiero wtedy, kiedy zacząłem mówić na ten temat na konferencji prasowej. Są także odpowiedzi całkowicie zbywające: "Dziękuję za zainteresowanie się tym problemem. Uwagi pana rzecznika są bardzo cenne i będziemy je brali pod uwagę w dalszej pracy". Jest też rodzaj dyskusji, kiedy się nie zgadzamy. Są jednak także, i tych jest większość, odpowiedzi merytoryczne. W wystąpieniach generalnych, których było aż 646 w ub.r., jest bowiem morze problemów. Samo wyliczenie, co udało się zrealizować rzecznikowi w 2008 r., 30 stron.

Czy nie spotyka się pan z zarzutem, że za dużo uwagi poświęca sprawom generalnym, a gdzieś giną indywidualne?

Wprost przeciwnie. Mamy coraz więcej spraw indywidualnych, jak już mówiłem, przeszło 61 tys. w ub.r. O kilkanaście tysięcy więcej niż na początku mojej kadencji, kiedy było ich 47 tys.

To wynik rosnącego zaufania do rzecznika czy też różne instytucje gorzej działają?

Nie potrafię odpowiedzieć na to pytanie. Ale rośnie nam liczba skarg, wizyt, telefonów. W Biurze RPO, gdzie pracuje 257 osób, zajmujemy się zdrowiem, emigracją, stanowaniem prawa, reformą wymiaru sprawiedliwości, funduszami europejskimi, działają zespoły ds. edukacji i ds. dzieci. Opublikowaliśmy białą księgę o korespondencji i kontaktach w latach 2006 - 2009 między rzecznikiem i ministrem zdrowia w sprawie przestrzegania prawa obywateli do ochrony zdrowia, a także raporty o prawach osób starszych oraz o stanie więziennictwa. 17 października odbędzie się wielka konwencja dotycząca walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Nie grozi to aby rozproszeniem działań?

Na początku kadencji powołałem 12 zespołów eksperckich. W połowie kadencji stwierdziłem, że czas, który mi pozostał, nie pozwala iść tak szerokim frontem. Obecnie koncentrujemy się na przygotowaniu projektu reformy procesu stanowienia prawa, reformie wymiaru sprawiedliwości oraz na opracowaniu projektu nowej konstytucji. Uważam, że Polska wymaga zmian systemowych. W pewnym momencie trzeba określić główne priorytety. Są już gotowe trzy projekty, które możemy w każdej chwili przedstawić.

Echa wydarzeń związanych z eksmisją kupców z KDT ucichły, lecz pozostaje pytanie, jak w ocenie rzecznika wygląda stan przestrzegania prawa, zarówno przez obywateli, jak i przez władzę?

Generalnie bardzo źle, czego te wydarzenia są świadectwem. Prawo nie stało się jeszcze instrumentem rozstrzygania sporów. Z wyjątkiem wielkich, często zresztą zagranicznych, firm nie ma powszechnego zwyczaju korzystania z usług prawników, mediacji i arbitrażu. Choć po to mamy prawo, żeby rozstrzygać konflikt, będziemy się obecnie zastanawiać, kogo ewentualnie ukarać i obarczyć odpowiedzialnością karną czy polityczną.

Takie sytuacje jak w Warszawie mogą rzeczywiście kusić do wykorzystania ich w celach politycznych.

Politycy muszą zareagować, ale nie mogą wykorzystywać ich na potrzeby swoich notowań. Powinni przestrzegać standardów.

Jakie miałyby być te standardy i kto powinien je wypracowywać?

Zgodnie ze złotą regułą prawodawstwa i cywilizacji: "Wszystko więc, co będziecie chcieli, żeby wam ludzie czynili, i wy im czyńcie" (Ewangelia wg św. Mateusza 7,12). Jest to inaczej wyrażona świecka zasada wzajemności, która ma zastosowanie zarówno do tych, którzy prawo uchwalają, stosują, jak i tych, którzy mu podlegają. Jej odwrotnością jest znana zasada Kalego. Oczywiście wszystko powinno być przełożone na konkretne sytuacje. Na tym polega prawo, które tworzymy.

Niestety, przepisów jest niepotrzebnie za dużo. W ub.r. Sejm uchwalił aż 259 ustaw, a w minionym 20leciu było ich prawie 3 tys. oraz przeszło 20 tys. rozporządzeń wykonawczych. Dodać trzeba jeszcze blisko 6 tys. różnego rodzaju aktów w dziennikach urzędowych ministrów. W sumie daje to przeszło 30 tys. aktów prawnych. Sama ta liczba świadczy o bezsensie, a potwierdza to ilość nowelizacji. Prawo staje się coraz bardziej rozbudowane, a jednocześnie zmienne, niejasne, pełne luk i wątpliwości, o niskiej jakości formalnej i merytorycznej. W rezultacie na 225 ustaw ogłoszonych w 2008 r. w Dzienniku Ustaw prawie 160, czyli 70 proc., stanowiły nowelizacje. Podobnie było w latach 2000 - 2007. Najczęściej, bo aż 120 razy od ogłoszenia w 2000 r. ujednoliconego tekstu, była zmieniana ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych. Kodeks pracy nowelizowano od 1998 r. ponad 40 razy, a pięć kolejnych nowelizacji oczekuje na wejście w życie. Kodeks karny skarbowy przeszedł 26 zmian, prawo ochrony środowiska 67. Ustawy o emeryturach i rentach oraz o zakładach opieki zdrowotnej były zmieniane 60 razy, o systemie oświaty - 70 razy, kodeks karny - 30 razy. Dość często nowelizowane są przepisy, które nawet jeszcze nie weszły w życie. Parlament stał się swego rodzaju fabryką prawa. Do takich samych wniosków dochodzi zresztą również przygotowany przez Michała Boniego raport "Polska 2030".

Musieliśmy przecież tworzyć podwalinę prawną reform ustrojowych i przystosować przepisy do konstytucji oraz do prawa europejskiego.

Znaczna część regulacji zamula jednak nasz system prawny i prowadzi do zagrożenia niezbędnej sfery wolności. W sytuacji, w której na wszystko istnieją - przeważnie tylko formalnie znane - przepisy, obywatel nigdy nie może być pewny, czy jakiś nie zostanie użyty przeciwko niemu.

Co uważa pan za swój największy sukces po trzech latach kadencji?

Największym sukcesem jest grono moich współpracowników. Inaczej wielu rzeczy nie udało się zrobić. Udały się wnioski systemowe do TK, jestem zadowolony, że ostatnio Trybunał podzielił moje argumenty w sprawie kas fiskalnych dla lekarzy i prawników.

Sprawdził się i będzie rozszerzany internetowy Codziennik Prawny. Udały się i zrobiły w świecie duże wrażenie pomnikowe wydawnictwa przygotowane na 20lecie instytucji rzecznika i 60. rocznicę powszechnej deklaracji praw człowieka. Dużo zajmowaliśmy się sprawami migracji zarobkowych. Przygotowaliśmy też projekt współpracy ombudsmanów w ramach Partnerstwa Wschodniego w zakresie praw człowieka. Zaprosiłem 50 nowych polskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego, żeby im to przedstawić. Przyszło pięciu.

Czy to porażka?

Porażką jest chyba to, że mimo wielkiej siły urzędu rzecznika traktuje się go nie jako partnera, lecz jako dopust boży. Nie ma też zainteresowania projektami legislacyjnymi przygotowanymi przez zespoły eksperckie działające przy rzeczniku, a są to znakomite projekty. Ostatnio zwróciłem się do przewodniczącego Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka o możliwość zaprezentowania na posiedzeniu komisji projektu przepisów ogólnych prawa administracyjnego. Są też gotowe inne projekty, jak ten w sprawie powołania Rady Stanu czy odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych. Chciałbym móc kiedyś powiedzieć: zrobiłem, co mogłem, kto potrafi, niech zrobi lepiej (*feci quod potui, faciant meliora potentes*).

rozmawiała Danuta Frey