

P r a w o m u s i b y ć o p a r t e n a w a r t o ś c i a c h

W P O L S C E Z B Y T Ł A T W O M O Ź N A Z M I E N I A Ć P R A W O



Rozmowa z prof. Andrzejem Zollem
Rzecznikiem Praw Obywatelskich

nych do Pana urzędu? Czy da się zauważyć dominację szczególnej kategorii spraw, z których załatwienia Polacy są niezadowoleni?

Oczywiście taką kategorią są sprawy socjalne. Tych spraw jest najwięcej, bo ok. 25 proc. wszystkich spraw. W następnej kolejności są sprawy z zakresu prawa karnego, prawa cywilnego i gospodarki nieruchomości, prawa gospodarczego i danin publicznych, prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych. Skargi kierowane do mnie, a przypomnę, że tylko w roku ubiegłym było ich ponad 55 tysięcy, odzwierciedlają w pełni wszystkie dziedziny życia Polaków, ich bolączki, rozterki i kłopoty. Zadowoleni bardzo rzadko piszą do Rzecznika, choć i tacy są.

Jak wyglądają kompetencje polskiego Rzecznika Praw w porównaniu z ombudsmanami w innych krajach europejskich? Czego nie może polski Rzecznik, a co uprzywilejowuje go w takim porównaniu?

W stosunku do innych ombudsmanów europejskich pozycja polskiego Rzecznika jest bardzo silna. Wynika to zarówno z umocowania konstytucyjnego mojego urzędu oraz z ustawy o Rzeczniku. Nie mam żadnych ograniczeń przedmiotowych. Wszelkie działania władzy publicznej w pełnym zakresie podlegają kontroli Rzecznika Praw Obywatelskich. Ponadto każdy może zwrócić się do Rzecznika – zarówno osoba fizyczna, to jest obywatel polski, jak i cudzoziemiec będący pod jurysdykcją państwa polskiego oraz osoba prawna, podmiot zbiorowy, nawet może się do mnie zwrócić organ samorządu terytorialnego. Tak więc i z tej strony nie ma żadnych ograniczeń.

Siła tego urzędu nad innymi ombudsmanami polega też na instrumentach, które mu przyznaje ustawa w zakresie ochrony praw człowieka. Wśród nich na pierwszym miejscu bym postawił możliwość występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności aktów normatywnych, także i ustaw, możliwość wszczynania czy przyłączania się do postępowania sądowego, wnoszenie nadzwyczajnych środków zaskarżenia wyroków sądowych. To są instrumenty, które bardzo silnie działają w kierunku przestrzegania praw człowieka.

Czy nie sądzi Pan, że rzecznik powinien mieć inicjatywę ustawodawczą, skoro na co dzień obcuje z delikatną materią spraw, które dotyczą niezmiernie ważnej dla poczucia sprawiedliwości sytuacji prawnej obywatela? Art. 16 ustawy o RPO mówi wprawdzie, że Rzecznik może w tych sprawach występować do organów, które

Panie Profesorze, początek idei praw obywatelskich dała Rewolucja Francuska, ale tak naprawdę powszechne stały się one dopiero w drugiej połowie XX wieku. Pana urząd ma bodaj najszerszy pogląd na to, jak współcześni Polacy rozumieją prawo i sprawiedliwość, niezależnie od rzeczywistych uregulowań praw wolnościowych i obywatelskich. Chciałem zapytać, jak duży jest rozdźwięk między stanowionym prawem a poczuciem sprawiedliwości?

Można kwestionować to założenie w pytaniu, że początek obrony praw obywatelskich to rewolucja francuska. Przypomnę – jeśli chodzi o polską tradycję, pomijając problem cywilizacji europejskiej, opartej na chrześcijaństwie, na podmiotowym rozumieniu człowieka i jego godności – to należy pamiętać o Pawle Włodkowicu i Stanisławie ze Skalbmierza, którzy na początku XV wieku bardzo wyraźnie mówili o prawach człowieka na soborze w Konstancji. To jest jednak historia. Natomiast jeśli chodzi o rozdźwięk między prawem i sprawiedliwością, to trzeba powiedzieć, że prawo musi być oparte na pewnych wartościach i określać takie pojęcia, jak prawo prawe, to znaczy właśnie prawo zawierające czy wyrażające wartości. Jeżeli to przeniesiemy na grunt naszego systemu prawnego, to realizacja tej idei jest zawarta w dwóch przepisach Konstytucji. Mianowicie w art. 30, mówiącym o przyrodzonej, niezbywalnej godności człowieka jako źródle wolności i praw oraz w art. 1, mówiącym o Rzeczypospolitej jako dobrze wspólnym wszystkich obywateli.

Jak wygląda stratyfikacja skarg i wniosków wnoszą-

mają inicjatywę ustawodawczą, ale to przecież nie to samo.

Rzecznik nie powinien mieć inicjatywy ustawodawczej, bo wtedy stałby się organem politycznym.

Powszechnie sądzi się o złej jakości stanowionego prawa, o prymacie polityki nad rzemiosłem ustawodawczym. Na poczuciu społecznego zagrożenia stanem bezpieczeństwa publicznego ugrupowanie Prawa i Sprawiedliwości zdobyło całkiem niezły wynik podczas ostatnich wyborów parlamentarnych. Jakie mechanizmy i urządzenia państwa prawa mogłyby nas chronić przed partactwem legislacyjnym?

Fakt, że mamy do czynienia z partactwem legislacyjnym, jest poza sporem. Natomiast jakie mechanizmy mogłyby nas przed nim chronić? Myślę, że trzeba odróżnić dwie kwestie: po pierwsze - debata polityczna nad założeniami ustawy, która powinna odbywać się w parlamencie podczas pierwszego czytania projektu ustawy. U nas to pierwsze czytanie jest traktowane bardzo pobieżnie, wręcz często skrótowo - tak do jego odfajkowania. Natomiast powinna to być bardzo ważna debata polityczna nad założeniami projektu. W jej efekcie powinno dojść do formalnego uchwalenia takich założeń. Jeśli one zostaną przyjęte przez parlament, to wtedy trzeba je oddać w ręce prawników. Efekt ich pracy Sejm przyjmuje lub zwraca do poprawy. Po drugie - trzeba unikać tego, co dzieje się codziennie w parlamencie, że poseł w czasie prac komisji redaguje tekst ustawy. Posłowie nie są od redakcji tekstów ustaw. To jest, według mnie, druga ważna przyczyna słabości polskiej legislacji.

Nurty liberalne w doktrynie prawa karnego ulokowały podejrzanego czy oskarżonego w komfortowej sytuacji procesowej, w praktyce często w sytuacji daleko korzystniejszej niż pokrzywdzonego przestępstwem. Czy jest możliwe, żeby przywrócić tu niejako równowagę, przy czym nie chodzi o zabranie sprawcy przysługujących mu praw, ale taką modyfikację procedury karnej, by pokrzywdzony mógł korzystać ze słusznego w istocie poczucia elementarnej sprawiedliwości? Zapytam Pana jako współautora nowego kodeksu karnego - czy prawo jest tu ułomne, czy też jego stosowanie?

Ja się nie zgadzam, że liberalny nurt postawił w komfortowej sytuacji oskarżonego. Trzeba też pamiętać o jednej rzeczy, że w procesie karnym nie jest jeszcze przesądzona wina oskarżonego. Proces karny ma dopiero doprowadzić do ustalenia jego winy. Jeżeli wprowadzamy pewne elementy gwarancyjne w procesie, to po to, żeby ktoś, kto nie jest winny, nie został uznany za winnego, a nie po to, by postawić oskarżonego w sytuacji komfortowej. To jest pierwsza zasadnicza różnica. Druga to fakt, że proces karny zawsze będzie nastawiony w pierwszym rzędzie właśnie na ustalenie winy i odpowiedzialności karnej sprawcy przestępstwa. Tylko jako wtórnik może być niejako traktowana sprawa rekompensaty czy zadośćuczynienia w stosunku do pokrzywdzonego. Dlatego, że jest to istotą zupełnie innego postępowania - postępowania cywilnego. Tylko w pewnym stopniu da się te postępowania łączyć. To kodeks karny, przy którego powstawaniu ja współpracowałem, po raz pierwszy przyznał bardzo istotną pozycję po-

krzywdzonemu. Wprowadzone zostały rozwiązania natury mediacyjnej, pozwalające, w zależności od postawy oskarżonego, na pogodzenie się pokrzywdzonego ze sprawcą, pozwalające na stosowanie takich lub innych środków prawnych w stosunku do sprawcy przestępstwa, gdy sąd w sposób obligatoryjny orzeka o naprawieniu szkody przez sprawcę przestępstwa. W procedurze również pozycja pokrzywdzonego też nie jest słaba, a ulegnie ona jeszcze wzmocnieniu na podstawie nowej, już uchwalonej przez Sejm, procedury przyspieszającej. Chciałbym zwrócić uwagę, że zarówno mowa o liberalnym kodeksie karnym, jak i mowa o sytuacji pokrzywdzonego jako osoby, którą się pomija w procesie karnym, ma dużo z demagogii służącej właśnie politykom do zaistnienia i zdobycia wyborców, a mało istotnie opiera się na dokładnej znajomości obowiązującego prawa.

Eurosceptycy straszą nas też prawem europejskim. W zakresie uregulowań obrotu gospodarczego jest to rzeczywistość kazuistyka dużego kalibru. A jak z prawami wolnościowymi i obywatelskimi w prawie europejskim?

Polski system ochrony praw człowieka zupełnie odpowiada tym standardom, które są przyjęte w ustawodawstwie europejskim. Ja tu nie widzę żadnych problemów. Polska Konstytucja jest w tym zakresie na pewno w pełni spójna z normami europejskimi.

Jest Pan karnistą, ma Pan w tym zakresie spory dorobek. Tymczasem funkcje prezesa Trybunału Konstytucyjnego czy szefa Rady Legislacyjnej wymagają znacznie szerszej wiedzy prawniczej - od problematyki konstytucyjnej po idee tworzenia i stosowania różnych

ANDRZEJ ZOLL

urodził się w 1942 r. w Sieniawie. Studia prawnicze ukończył na Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie w 1964 roku. Bezpośrednio po studiach podejmuje na UJ pracę w charakterze asystenta. Habilitację uzyskuje w 1973 r., a na stanowisku profesora zwyczajnego zostaje zatrudniony na tej uczelni w 1991 r. Uczestniczył w rozmowach Okrągłego Stołu jako członek „Solidarności” (podstolik prawniczy). Był wiceprzewodniczącym (1989), a w latach 1990-93 przewodniczącym Państwowej Komisji Wyborczej. Od 1989 r. sędzia, w latach 1993-1997 prezes Trybunału Konstytucyjnego. Od 1989 roku aż do momentu wyboru na Rzecznika Praw Obywatelskich (2000 r.) był przewodniczącym Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów.

Prof. Andrzej Zoll jest autorem ok. 150 prac z zakresu prawa karnego, prawa konstytucyjnego i filozofii prawa. Jest też współautorem kodeksu karnego z 1997 roku. Jest doktorem *honoris causa* Uniwersytetu w Moguncji oraz członkiem Polskiej Akademii Umiejętności oraz Akademii Nauki i Sztuki w Salzburgu. Członek Polskiego PEN-Clubu. Wyróżniony licznymi odznaczeniami polskimi i zagranicznymi - Wielkim Krzyżem Zasługi z Gwiazdą RFN, Orderem Zasługi z Gwiazdą na Wstędze Republiki Austrii, Orderem Wielkiego Księcia Gedymina Republiki Litewskiej. Pochodzi ze znanej krakowskiej rodziny prawniczej, jego ojciec i dziadek byli również profesorami prawa na UJ, pracownikiem naukowym Wydziału Prawa UJ jest też syn.

dziedzin prawa. Proszę powiedzieć, jak się zdobywa taki szeroki zakres kompetencji?

Na to pytanie jest mi bardzo trudno odpowiedzieć. Cały czas się człowiek uczy. Zarówno jak byłem prezesem Trybunału - się uczyłem, jak byłem szefem Rady Legi-

slacyjnej się uczyłem i dzisiaj też się uczę.

Nieznajomość prawa szkodzi. Ta rzymska zasada byłaby do przyjęcia, gdyby polski system prawa był spójny, co choćby oznacza zgodność aktów niższego rzędu z wyższymi – ustawami czy konstytucją. Jak Pan patrzy na sytuację obywatela, który musi sobie poradzić z niedorzecznością systemową?

Sytuacja jest rzeczywiście trudna do pozazdroszczenia. Ja wielokrotnie, mając właśnie ku temu legitymację, występowałem krytykując stan polskiej legislacji, podkreślając, że narusza ona prawo obywatela do dobrego państwa. To, że jakaś norma prawa jest niejasna, to ten fakt już tę normę dyskwalifikuje, gdyż istotą normy prawnej jest motywowanie ludzi do określonego zachowania. Jeżeli obywatel nie może zapoznać się z tą normą, chociażby przez fakt, że nie może zrozumieć, jaki jest stan obowiązującego prawa, to oczywiście takie normy nie mogą człowieka motywować. I wtedy prawo nie spełnia swojej podstawowej funkcji.

Wiemy, że stabilności prawa nie służą jego ciągłe zmiany. To właśnie głównie dlatego zachodni inwestorzy nie decydują się na ulokowanie kapitału produkcyjnego w Polsce. Co warunkuje stabilność systemu prawnego?

Wpływa na to zjawisko wiele czynników. Zarówno stabilność polityczna w państwie, kultura prawna, ale również proces zmian legislacyjnych. W Polsce jest zbyt łatwo zmienić obowiązujące prawo i myślę, że właśnie w tym kierunku trzeba pracować, aby utrudnić zmiany obowiązującego prawa, o ile chcemy poprawić jego stan.

W świecie wykształciły się różne systemy prawa. Czy uznaje Pan jakieś zdecydowane przewagi prawa stanowionego (europejskiego) nad systemem anglosaskim, opartym o kazusy?

Trzeba powiedzieć, że systemy bardzo się do siebie zbliżają. Szczególnie w kierunku prawa stanowionego, gdyż nie ma praktycznie już systemu opartego tylko na precedensach. Jest to jednak problem kultury prawnej. Jeżeli mamy w społeczeństwie bardzo mocno zakorzenioną kontrolę działania władzy, również i władzy sądowniczej, to można sobie pozwolić na bardzo dużą władzę sędziego i rezygnację z normy generalnej, na pozwolenie sędziemu właściwie na tworzenie norm postępowania. Jeżeli natomiast taka kontrola społeczna jest słabsza, a na kontynencie europejskim tak się wykształciło, że ona ma słabszy charakter, to wtedy bezpieczniejsze jest jednak oprzeć system na tworzonych przez parlament, przez władzę ustawodawczą, normach generalnych i abstrakcyjnych, które wiążą też sędziego. Swoboda sędziego jest wtedy znacznie ograniczona. Trzeba pamiętać jednak o tym, że system trójpodziału władzy wymaga wzajemnego kontrolowania się poszczególnych władz i ograniczania przez te władze. Władza ustawodawcza ogranicza władzę sądowniczą.

Zmora polskiego życia politycznego jest lobbing, zjawisko istniejące w rozwiniętych demokracjach, ale obwarowane surowymi zasadami. Natomiast w Polsce lobbing jest prowadzony nie w interesie społecznym, a wąskich grup nacisku. I dlatego ociera się o korupcję. Jak temu można przeciwdziałać już teraz, nie czekając na stosowną ustawę?

Myślę, że nie wszystko da się regulować ustawowo. Należy stosować prawo obowiązujące i konsekwentnie zwalczać korupcję. Mamy wiele przykładów działań, gdzie aż pachnie korupcją, a nic się nie zrobiło, by je do końca wyjaśnić. Właśnie po to jest prokuratura. I tutaj chyba w tych zaniedbaniach jest pies pogrzebany. Natomiast sama ustawa nic nie robi, jeżeli nie będziemy chcieli samego zjawiska zwalczyć. Musi być wola, którą nie bardzo widzę, by skutecznie walczyć z korupcją. Sprawą niezmiernie ważną w walce z korupcją jest jawność życia publicznego. To jest najlepszy środek do zwalczania zjawiska korupcji.

Czy prawo do pracy mieści się w pakiecie praw wolnościowych i obywatelskich? Jakkolwiek doktryna prawa stwierdza, że jest to konstytucyjna norma deklaratywna, to nie rodzi ona roszczenia pojedynczego obywatela. Takie postawienie sprawy musi się jednak wydać dość pokretnie, niezgodnie ze społecznym poczuciem sprawiedliwości. Czy państwo, podkreślające na co dzień, że dba o prawa obywatelskie, zostało zwolnione z troski o zapewnienie minimum egzystencji sporej rzeszy swych obywateli?

W tym pytaniu jest wiele nieporozumień. Po pierwsze, że jest to norma deklaratywna, a z niej wynika, że nie może stanowić podstawy roszczeń. Norma ta wskazuje jedynie kierunek polityki państwa, a nie daje właśnie konkretnego prawa do roszczenia, na przykład o miejsce pracy. Trudno sobie wyobrazić, aby państwo każdemu miało zapewnić pracę. Państwo jest zobowiązane do takiej polityki, która będzie ułatwiała tworzenie miejsc pracy, ale przede wszystkim przez prywatnych pracodawców. Tak właśnie należy rozumieć obowiązki państwa do polityki prospołecznej. Natomiast państwo jest zobowiązane, i to są dwie różne kwestie, do ochrony tych bezrobotnych, którzy nie z własnej winy nie mogą znaleźć pracy. Chodzi tu o zabezpieczenie socjalne, które jest obowiązkiem państwa i którego można dochodzić.

Pochodzi Pan ze znanej prawniczej rodziny. Czy format zawodowy i naukowy człowieka głębiej i łatwiej kształtuje się w ukierunkowanej atmosferze domu rodzinnego?

Z całą pewnością. Sprawa pewnych tradycji, mój ojciec był prawnikiem, ja jestem pracownikiem uniwersyteckim, to wszystko miało i ma niewątpliwie wpływ na moją formację, a także na przykład i na mojego syna, który też jest prawnikiem i pracuje na uniwersytecie. Ja bardzo dużą wagę przywiązuję do tego, co wyniosłem z domu.

Co stanowi przedmiot Pana pozazawodowych pasji i zainteresowań? Czy znajduje Pan Profesor czas, by swym zainteresowaniom dać upust? Jak Pan najchętniej wypoczywa?

Jest to dla mnie bardzo trudne, jeśli chodzi o wolny czas. Jeśli go już mam, to poświęcam go na przeczytanie dobrej książki czy posłuchanie dobrej klasycznej muzyki. Jednak najchętniej idę z psem w nasze polskie góry.

rozmawiał Andrzej Politowicz