

Piotr Woltanowski

Uniwersytet w Białymstoku

ORCID 0000-0002-2154-3587

p.woltanowski@uwb.edu.pl

Aksjologia wybranych wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich VII kadencji wydanych w ramach kontroli finansów publicznych

Słowa kluczowe: prawa człowieka, godność osobista, równość, sprawiedliwość, solidarność, tolerancja, otwartość

Streszczenie. Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich odgrywa kluczową rolę w kontroli stowienia i stosowania prawa (w tym prawa finansowego) w Polsce. Rzecznik VII kadencji stał przed zadaniem tym trudniejszym, że w związku z kryzysem konstytucyjnym ograniczone zostały w praktyce jego możliwości w zakresie zgłaszania aktów prawnych do kontroli abstrakcyjnej w Trybunale Konstytucyjnym. Wystąpienia generalne RPO dotyczące finansów publicznych (zwłaszcza wystąpienia kierowane do organów egzekutywy) nie spotykały się często z odpowiednią analizą, a niektóre z nich pozostawały bez echa w związku z temperaturą politycznego sporu. Problematyka aksjologii wystąpień polskiego ombudsmena w zakresie finansów publicznych jest o tyle istotna, że jego działalność w sprawach o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela opiera się nie tylko na kontroli, czy nastąpiło naruszenie prawa, a także kontroli przestrzegania w działalności organów publicznych zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej.

Axiology of selected addresses issued in course of control on public finances by Polish Ombudsman of seventh term

Keywords: human rights, personal dignity, justice, equality, solidarity, tolerance, openness

Summary. The institution of the Commissioner for Human Rights plays a key role in the control of lawmaking and application of law in Poland. The task that the Commissioner for Human Rights of the 7th term faces is all the more difficult because, due to the constitutional crisis, his possibilities to submit legal acts for abstract control in the Constitutional Tribunal have been limited in practice. The general speeches of the Commissioner for Human Rights (especially those addressed to executive bodies) often do not meet with adequate analysis, and some of them remain without an echo due to the temperature of the political dispute. The issue of the axiology of the Polish ombudsman's speeches in the field of public finance is important because his activity in matters concerning the protection of freedom and human and civil rights is based not only on control of whether the law has been violated, but also on the control of observance of the principles of coexistence and social justice in the activity of public bodies.

Wstęp

Przyjęta w artykule metodyka badań wynika z przekonania o potrzebie pogłębionej analizy aksjologicznej wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie kontroli przez ten organ finansów publicznych. Wyjście od badania treści konkretnych wystąpień RPO, kierowanych na podstawie art. 14 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹ (zarówno o charakterze generalnym, jak i wystąpień w konkretnych sprawach obywateli), i wyciągania z nich wniosków ogólnych co do systemu wartości stojących u podstaw pracy polskiego ombudsmena powinno wypełnić lukę, jaka pozostaje w badaniach specjalistów prawa finansowego w przedmiotowym zakresie. Z tego względu zdecydowano się na podział artykułu na części odpowiadające poszczególnym wybranym przedmiotom działalności RPO. Przy wyborze kierowano się istotnością postulowanych przez ombudsmena rozwiązań dla finansów publicznych. Celowo pominięto wystąpienia RPO dotyczące uprawnień kontrolnych KAS, które zostały już szeroko omówione² oraz pozostałych wystąpień w sprawach podatków, które będą przedmiotem innej publikacji. Istotne znaczenie podstaw aksjologicznych kontroli rzecznikowskiej (której narzędziami implementacji są tytułowe wystąpienia), stanowiących temat artykułu, wypływa z zapisanych w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich³ kryteriów kontroli, jakimi są: legalność, zgodność z zasadami współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej. Pozwala to na szczególnie silne implementowanie wartości ważnych dla konkretnego ombudsmena do systemu prawnego. Ta właściwość RPO uzasadnia ograniczenie przedmiotu analizy do działań Rzecznika (jako organu monokratycznego) podejmowanych w ramach VII kadencji.

Badania pozwalają na sformułowanie hipotezy artykułu, iż RPO opierał przedmiotowe wystąpienia na wartościach kluczowych dla realizacji praw wszystkich czterech generacji, czyli:

- godności osobowej fundamentalnej dla realizacji praw człowieka I generacji,
- dystrybutywnej sprawiedliwości wyrównawczej i równości stanowiącej podstawę dla realizacji II generacji praw człowieka,
- solidarności ważnej z punktu widzenia realizacji „kolektywnych” praw człowieka III generacji,

¹ Ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1058.

² Por. R. Kosińska, E. Ruśkowski, P. Woltanowski, *Efektywność służb podatkowych w okresie ich reformowania – wybrane zagadnienia*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 6(84), cz.2, s. 17-27; E. Ruśkowski, P. Woltanowski, *Efficiency and effectiveness of tax administration and the rights of taxpayers in the light of the first experience of the functioning of the reform of the national revenue administration in Poland*, [in:] M. Sentsova (Karaseva), E. Ruśkowski, A. Paul, M. Radvan, *Tax sovereignty and the concept of fiscal rule-making in the countries of Central and Eastern Europe: Conference proceedings*, Voronezh 2018, s. 340-355.

³ W art. 1 ust. 3 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

- tolerancji i otwartości będących podstawą do sformułowania *new human rights*, czyli praw człowieka IV generacji w ujęciu przyjmowanym w cywilizacji zachodniej.⁴

Rzecznik Praw Obywatelskich, stojąc na gruncie art. 30 Konstytucji RP⁵, wychodzi z założenia, że źródłem wolności i praw człowieka oraz obywatela jest przyrodzona i niezbywalna godność człowieka, której poszanowanie jest kluczowym obowiązkiem władz publicznych⁶. Polski ombudsman podkreślał w swoich wystąpieniach, że zgodnie z wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą podstawowymi dyrektywami interpretacyjnymi winny być takie wartości, jak: przyrodzona godność człowieka, jego prawo do wolności i obowiązek solidarności z innymi. Realizacja tych wartości wydaje się szczególnie istotna w zakresie finansów publicznych.

Zgodnie z przyjętą metodologią analizą objęto wystąpienia generalne Rzecznika Praw Obywatelskich, a także materiały publikowane przez Biuro Rzecznika w latach 2015–2021 dotyczące finansów publicznych oraz akty prawne i działania organów, które stanowiły przedmiot kontroli rzecznikowskiej.

1. Godność, wolność i równość jako podstawa aksjologiczna wystąpień RPO VII kadencji

Rzecznik VII kadencji prof. Adam Bodnar deklarował, że podstawą praw konstytucyjnych bronionych przez jego urząd są godność, wolność i równość. Godność człowieka, która musi być respektowana (uznawana, nienaruszana) przez państwo, społeczeństwo, jak i innych ludzi, oznacza „ pewne minimum szacunku oraz takich ram do samorealizacji, które umożliwią działanie zgodne z naszą wolą i systemem wartości”⁷. Godność jest:

- przyrodzona, jako jej źródło RPO wskazuje prawo naturalne,
- nienaruszalna, co wyklucza zdaniem RPO jej ograniczenie na podstawie jakiegokolwiek interesu publicznego,
- niezbywalna⁸.

⁴ Por. K. Stępiak, *Koncepcja juredyzacji czwartej generacji praw człowieka w międzynarodowym systemie ochrony*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 2, s. 97.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁶ Na temat szczególnego znaczenia godności w systemie aksjologicznym zob. np. w: K. Zwaan, *Human Dignity and a Dignified Standard of Living: The Judgment of the Court of Justice in the Case of Zubair Haqbin (C233/18)*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2021, vol. 26, nr 1, s. 143–154; U.K. Zawadzka-Pąk, E. Tomaskova, *Legal and axiological aspects of participatory budgeting procedure in Poland and the Czech Republic*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2019, vol. 24, nr 3, s. 165–195.

⁷ Prawa osób z niepełnosprawnościami, [w:] Obywatele i ich Konstytucja. Fragmenty informacji o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w 2017 r. oraz o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2018, s. 3.

⁸ Informacja roczna RPO 2018, s. 27, strona internetowa RPO, www.rpo.gov.pl [dostęp: 25.09.2022].

RPO godność postrzega raczej jako wartość, „matkę innych praw”, niż jako osobne konstytucyjnie chronione prawo człowieka, na które powołać się można (nieornamentacyjnie) w wystąpieniach generalnych czy w postępowaniach strategicznych. W wystąpieniach mających aspekty finansowe odwołuje się do niej bezpośrednio jako do podstawowej przesłanki aksjologicznej przede wszystkim w odniesieniu do kwestii ochrony osób bezdomnych, w mniejszym stopniu w sprawach osób z niepełnosprawnościami⁹.

Ombudsman postrzega wolność jako prawo podmiotowe i wartość chronioną artykułem 31 Konstytucji. Wolność sprowadza się do swobody decydowania o własnym postępowaniu i oznacza zarazem „zakaz ingerowania czynników zewnętrznych (np. władz) w sferę decyzji jednostki. Ma charakter uniwersalny – obejmuje zarówno sfery życia prywatnego, jak i publicznego. Dlatego ingerencja władzy publicznej w wolność jednostki może nastąpić jedynie w wyjątkowych sytuacjach i być uzasadniona przyczynami wymienionymi w Konstytucji”¹⁰. Ombudsman w swoich wystąpieniach powołuje zasadę wolności zarówno jako:

- zasadę ustrojową,
- zasadę systemu praw i wolności jednostki,
- samoistne prawo podmiotowe.

Argumentacja równościowa była bardzo istotnym narzędziem działania RPO VII kadencji. Równość nie jest analizowana w jego wystąpieniach jako wartość, ale jako zasada konstytucyjna i zasada systemu praw i wolności. Art. 32 Konstytucji RP gwarantuje wszystkim równość wobec prawa, co oznacza, iż wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą relevantną w tym samym stopniu powinny być traktowane równo, według jednolitej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących lub faworyzujących.

2. Aksjologia wystąpień polskiego ombudsmana w zakresie finansowania ochrony zdrowia

Rzecznik Praw Obywatelskich VII kadencji przywiązywał ogromne znaczenie do poprawy jakości finansowania ochrony zdrowia. Obszar ten jest w Polsce szczególnie zaniedbany: przeznaczane nań bieżące wydatki publiczne w stosunku do PKB utrzymują się na poziomie jednym z najniższych w krajach OECD i Europy. Przed wybuchem pandemii w 2019 r. wynosiły zaledwie około 4,6% PKB i w 2021

⁹ Informacja roczna Rzecznika Praw Obywatelskich 2018, s. 51, strona internetowa RPO, www.rpo.gov.pl [dostęp: 25.09.2022], ale por. wystąpienie wystąpienie wystąpienie 2017 r. VII.501.78.2016, strona internetowa RPO, www.rpo.gov.pl [dostęp: 25.09.2022].

¹⁰ Informacja roczna RPO 2017, s. 55, strona internetowa RPO, www.rpo.gov.pl [dostęp: 25.09.2022]; por. pozostałe Informacje roczne RPO z lat 2015-2020.

osiągnęły poziom 4,8% PKB¹¹. Warto tu wspomnieć, że w krajach OECD podczas pandemii nastąpił znaczny wzrost bieżących wydatków publicznych na ochronę zdrowia – średnio z 8,8% PKB w 2019 r. do 9,7% PKB w 2020 r. Jednocześnie w krajach szczególnie dotkniętych epidemią COVID-19, jak wynika z raportu OECD Health at a Glance, wzrost ten był szczególnie widoczny, przykładowo wydatki tego typu w Wielkiej Brytanii powiększyły się z 10,2% PKB w 2019 r. do 12,8% PKB w 2020 r.¹²

RPO podkreślał, że Narodowy Fundusz Zdrowia nie zapewnia równego dostępu pacjentów do świadczeń zdrowotnych, a średni czas oczekiwania w 2019 r. na świadczenia wydłużył się w stosunku do roku poprzedniego, np. w zakresie endokrynologii wynosi 11,6 miesiąca, a w zakresie ortopedii i traumatologii narządów ruchu 10,9 miesiąca¹³. RPO sygnalizował w swoich wystąpieniach „przypadki wpisywania na listę osób oczekujących na zabieg z terminem udzielenia świadczenia określonym na kolejne lata, a nawet dekady”¹⁴. Przykładowo oczekiwanie na leczenie zaćmy w 2016 r. wynosiło 585 dni – ta niedopuszczalna sytuacja, utrzymująca się w Polsce przez dłuższy czas, była przedmiotem kilku wystąpień RPO w ostatnich latach¹⁵. Sytuacja taka wynika m.in. z niedoboru kadry lekarskiej – w Polsce na 1000 mieszkańców przypada średnio 2,4 lekarza, podczas gdy średnia europejska wynosi 3,8 (dla porównania Austria ma ten wskaźnik na poziomie 5,1, a Republika Czeska 3,7). Ombudsman sygnalizował, że normą jest obecnie praca lekarzy na kilku etatach, a także praca z wykorzystaniem klauzuli „opt-out” (pozwalającej przekraczać tygodniową normę czasu pracy). Ogranicza to prawa pracownicze i prawa do ochrony zdrowia. Ombudsman podkreślał ponadto, że „bez odpowiednio liczego i dobrze wynagradzanego personelu medycznego realizacja prawa do ochrony zdrowia zawsze będzie zagrożona”¹⁶. Co więcej, jak podkreślał RPO, „kwestie te rzutują zarówno na bezpieczeństwo pacjentów, jak również samych osób wykonujących zawody medyczne, czego dowodzą znane powszechnie

¹¹ Wydatki na ochronę zdrowia w latach 2019–2021, informacja sygnałowa GUS 2022.

¹² Raport OECD Health at a Glance 2022, strona internetowa OECD, www.oecd.org. [dostęp: 25.09.2022].

¹³ Raport MATHA, Barometr WHC. Raport na temat zmian w dostępności do gwarantowanych świadczeń zdrowotnych w Polsce. Nr 19/15/02/2019, Stan na grudzień/styczeń 2019 r., http://www.korektorzdrowia.pl/wp-content/uploads/barometr_whc_xii_i_2019_final.pdf [dostęp: 25.09.2022].

¹⁴ RPO: Obywatele i ich konstytucja. Fragmenty informacji o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w 2017 r. oraz o działalności rzecznika praw obywatelskich –ochrona zdrowia, s. 11, druk powielony.

¹⁵ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 26.07.2017 r., V.7010.47.2017, strona internetowa RPO, www.rpo.gov.pl [dostęp: 25.09.2022].

¹⁶ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 26.07.2018 r., V.7014.24.2018, strona internetowa RPO, www.rpo.gov.pl [dostęp: 25.09.2022].

przypadki zgonów w trakcie lub bezpośrednio po wielogodzinnych dyżurach”¹⁷. Należy tu wspomnieć, że według szacunków samorządu lekarskiego blisko ¼ lekarzy wykonujących obecnie swój zawód w Polsce jest już w wieku emerytalnym. W tej sytuacji ombudsman postuluje zwiększenie dostępności do specjalizacji¹⁸, szczególnie w zakresie specjalności deficytowych¹⁹.

Na tym tle warto wskazać, że RPO konsekwentnie podtrzymywał w swoich wystąpieniach tezę o **nadrzędności życia ludzkiego w hierarchii wartości chronionych przez prawo** i konieczności przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, wedle której wszelkie możliwe wątpliwości co do ochrony życia ludzkiego powinny być rozstrzygane na rzecz tej ochrony (*in dubio pro vita humana*). Jednocześnie RPO podkreślał **równość** – niedopuszczalne byłoby różnicowanie wartości ludzkiego życia w zależności od np. pozycji społecznej albo wieku konkretnej osoby. Zjawiska takie zdaniem ombudsmana występowały w codziennej praktyce tworzonej lub akceptowanej przez publicznego ubezpieczyciela. Dotyczy to w szczególności osób bezdomnych i bez dochodu²⁰. Procedury, które poprzedzają uzyskanie przez osoby te prawa do świadczeń, utrudniają uzyskanie świadczeń specjalistycznych, niezbędnych świadczeń zdrowotnych, leków i wyrobów medycznych, opieki długoterminowej (RPO wskazuje na przewlekłą procedurę przyjmowania osób o nieustalonej tożsamości nieposiadających dowodu osobistego do zakładów opiekuńczych i domów pomocy społecznej, co może skutkować ich dużo droższą hospitalizacją)²¹. Takie zjawiska są nieakceptowalne z punktu widzenia potrzeby zachowania kolejnej podstawowej dla ombudsmana zasady **solidarności społecznej**.

Obok godności człowieka i potrzeby ochrony życia ludzkiego RPO powoływał się w wystąpieniach w przedmiotowej dziedzinie odrębnie także na wartość **zdrowia ludzkiego** chronioną na mocy art. 68 Konstytucji. Podtrzymywane było stanowisko wyrażone przez Rzecznika IV kadencji Andrzeja Zolla, który podkreślał, że

¹⁷ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 1.09.2016 r., RPO: V.7014.29.2016, strona internetowa RPO, www.rpo.gov.pl [dostęp: 25.09.2022].

¹⁸ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 25.04.2016 r., V.7014.10.2016, strona internetowa RPO, www.rpo.gov.pl [dostęp: 25.09.2022].

¹⁹ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 24.03.2016 r., V.7010.19.2016, strona internetowa RPO, www.rpo.gov.pl [dostęp: 25.09.2022]; por. Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 25.04.2017 r., V.7010.70.2016, strona internetowa RPO, www.rpo.gov.pl [dostęp: 25.09.2022] oraz w ramach tej samej sprawy: Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 26.09.2017 r., V.7010.70.2016, strona internetowa RPO, www.rpo.gov.pl [dostęp: 25.09.2022].

²⁰ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 10.11.2017 r., V.7010.82.2017, strona internetowa RPO, www.rpo.gov.pl [dostęp: 25.09.2022].

²¹ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 15.03.2016 r., V.7010.17.2016, strona internetowa RPO, www.rpo.gov.pl [dostęp: 25.09.2022]. Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 3.08.2016 r., nr UZ-PR.073.4.2016, strona internetowa RPO, www.rpo.gov.pl [dostęp: 25.09.2022].

prawo do ochrony zdrowia jest prawem podstawowym wynikającym bezpośrednio z przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka²².

Alarmujące są dane dotyczące finansowania ze środków publicznych polityki lekowej. W badanym okresie Polska wydawała zaledwie ok. 0,5% swojego PKB na finansowaną ze środków publicznych farmakoterapię (dla porównania Słowacja wydawała ok. 1,5% swojego PKB, Węgry – 1,2%, a Republika Czeska – 0,9%)²³. Ma to swoje przełożenie na ograniczenie dostępu do innowacyjnych terapii i leków nowych. Wskaźniki udziału nowych leków w całości rynku wynoszą: dla Polski – 0,3%, dla Republiki Czeskiej – 0,9%, dla Słowacji – 0,9%, a dla Węgier – 0,6%²⁴ (ten wskaźnik wynosi we Włoszech 2,9%, a w Hiszpanii 2,6%). Na tym tle szczególnego znaczenia nabiera w Polsce możliwość refundacji leku nieposiadającego pozwolenia na dopuszczenie do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, sprowadzonego jednak z zagranicy na warunkach i w trybie art. 4 Prawa farmaceutycznego²⁵. W takim przypadku (zdaniem Rzecznika VII kadencji) możliwy był na podstawie art. 10 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 39 ust. 1 ustawy o refundacji²⁶ import produktu leczniczego, polegający na sprowadzeniu leku na konkretne zapotrzebowanie, dla konkretnego pacjenta, na podstawie decyzji administracyjnej Ministra Zdrowia wydanej w sprawie indywidualnej. Należy tu podkreślić, że prosta wykładnia literalna powoływanych przepisów prowadzić może co najwyżej do wniosku o ich niespójności, jednak ombudsman podkreślał, że reguła *in dubio pro vita humana* prowadzi do wniosku, iż „możliwa byłaby indywidualna zgoda Ministra Zdrowia na refundację leku nieposiadającego pozwolenia na dopuszczenie do obrotu przy jednoczesnej zgodzie na docelowy import tego leku, jeżeli zostałyby spełnione pozostałe warunki wymienione w art. 4 ust. 9 Pf [Prawa farmaceutycznego]”²⁷.

W tym kontekście należy wspomnieć o wątpliwościach RPO co do prawidłowości funkcjonowania powołanego przez Ministra Zdrowia Zespołu Koordynacyjnego do spraw Chorób Ultrazadkowych. Zespół nie ma umocowania ustawowego (powołany został obwieszczeniem), ale wydaje niezaskarżalne decyzje w sprawie przyznawania chorym na choroby ultrazadkowe potrzebnych im leków. RPO trzykrot-

²² A. Zoll, *Problemy służby zdrowia w świetle doświadczeń RPO*, „Prawo i Medycyna” 2000, nr 8, vol. 2.

²³ Finansowanie ochrony zdrowia – raport, https://www.infarma.pl/assets/files/raporty/Raport_Finansowanie_Ochrony_Zdrowia_v5.0_19.09.2018.pdf, s. 31 [dostęp: 25.09.2022].

²⁴ *Ibidem*, s. 32.

²⁵ Ustawa z dnia 6.09.2001 r. Prawo farmaceutyczne, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2301 ze zm.

²⁶ Ustawa z 12.05.2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2555 ze zm.

²⁷ Refundacja leków na choroby rzadkie – argumenty prawne RPO, materiał dostępny na stronie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Refundacja%20lek%C3%B3w%20na%20choroby%20rzadkie%20-%20argumenty%20prawne%20RPO.pdf> [dostęp: 25.09.2022].

nie zwracał się w tej sprawie do Ministra Zdrowia, a nie uzyskawszy odpowiedzi, zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego zawarte w obwieszczeniach normy prawne powołujące Zespół Koordynacyjny ds. Chorób Ultraszadkich. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie, ale przedstawił Sejmowi uwagi o lukach prawnych dotyczących statusu prawnego Zespołu Koordynacyjnego²⁸.

Już wstępna analiza wystąpień Rzecznika w tym obszarze wskazuje na ich pewną powtarzalność. W związku z kryzysem konstytucyjnym i utrudnioną współpracą RPO z TK w obecnym kształcie najskuteczniejsze z narzędzi implementacji wyników kontroli prawa przez ombudsmiana – wnioski o kontrolę konstytucyjności przez Trybunał – nie funkcjonuje należycie. Wystąpienia Rzecznika kierowane do ministrów zdrowia i premierów o charakterze inspiracji prawodawczej (w Polsce ombudsman nie ma wprowadzić inicjatywy ustawodawczej, ale często podejmuje działania, by za pośrednictwem organów uprawnionych wprowadzić zmiany do systemu prawnego) nie są generalnie realizowane, na wiele z nich nie ma żadnej odpowiedzi ze strony tych organów (uwagi te zachowują niestety aktualność – także i obecnie). Na to zjawisko zwraca uwagę RPO w wystąpieniu z 10 listopada 2017 r.²⁹

Działania instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich wobec pandemii COVID-19 charakteryzują się konsekwentnie wyznawaną zasadą prymatu ludzkiego życia i zdrowia nad innymi wartościami (takimi chociażby jak bezpieczeństwo finansowe państwa czy jego stabilność finansowa). RPO podkreślał fakt niedofinansowania walczącego z pandemią systemu ochrony zdrowia³⁰, co w praktyce owocowało brakami kadrowymi i sprzętowymi (respiratory)³¹. W wystąpieniach Rzecznik wskazywał także na:

- przekształcanie istniejących oddziałów szpitali wieloprofilowych w covidowe, kosztem przenoszonych między oddziałami lub odsyłanych do domu pacjentów³²,
- wstrzymywanie przyjęć i planowanych zabiegów w szpitalach, pogorszenie się jakości świadczeń w odniesieniu do chorych onkologicznych³³,
- radykalne ograniczenie opieki psychiatrycznej³⁴,
- potrzebę zapewnienia odpowiednich środków ochrony osobistej personelowi medycznemu³⁵,

²⁸ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 17.10.2018 r., sygn. akt U 2/17.

²⁹ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 10.11.2017 r., V.7010.82.2017.

³⁰ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 12.11.2020 r., V.7013.145.2020.ET/GH/PM.

³¹ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 15.10.2020 r., V.7010.199.2020.ET/PM; wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 12.11.2020 r., V.7013.145.2020.ET/GH/PM; wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 24.11.2020 r., V.7018.1008.2020.ET.

³² Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 15.10.2020 r., V.7010.199.2020.ET/PM.

³³ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 28.06.2021 r., V.7013.58.2021.ET.

³⁴ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 5.11.2020 r., V.7016.104.2020.

³⁵ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 17.03.2020 r., sygn. V.7018.84.2020.ET.

- dramatyczny w konsekwencjach dla wielu pacjentów brak współpracy pomiędzy ratownictwem medycznym a szpitalami³⁶.

3. Aksjologia wystąpień polskiego ombudsmana w zakresie finansowania systemu zabezpieczenia społecznego

Szczególnego znaczenia w przedmiotowym zakresie nabrały działania ombudsmana VII kadencji w celu ochrony praw opiekunów osób dorosłych z niepełnosprawnością. Otrzymywali oni o połowę niższe świadczenie niż opiekunowie dziecka lub osoby, której niepełnosprawność stwierdzono w dzieciństwie. RPO powoływał się tu przede wszystkim na równość i potrzebę zapewnienia odpowiednich standardów w zakresie stanowienia prawa (respektowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2014 roku w sprawie złamania zasady równości przy ustalaniu reguł dla świadczeń pielęgnacyjnych³⁷). Warto tu zauważyć niepowodzenie konsekwentnej i wytrwałej działalności RPO chcącego zapewnić w przedmiotowej sprawie realizację takiej wartości jak konstytucyjność prawa. Ombudsman starał się poprzez wiele wystąpień do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej i Prezesa Rady Ministrów o objęcie szczególnym nadzorem procesu legislacyjnego związanego z wykonaniem tego wyroku.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje na brak systemowego **wsparcia rodzin osób z niepełnosprawnościami** po 25. roku życia. Problemem jest także niedziałający system dowozu dzieci z niepełnosprawnościami do szkół. Zdaniem ombudsmana środki przewidziane na dostosowaną terapię dzieci są niewystarczające, wysokość przyznanych świadczeń nie pokrywa kosztów życia osoby z niepełnosprawnościami. PFRON nie refunduje instytucjom państwowym dostosowania miejsca pracy do potrzeb osoby z niepełnosprawnością. Kolejnym problemem sygnalizowanym w wystąpieniach RPO są wyczerpujące się ubezpieczeniowe sumy gwarancyjne. Osoby, którym w początkach lat 90. przyznano renty z tytułu niepełnosprawności ruchowej, nie mają już możliwości dalszego otrzymywania takiego świadczenia. Środki Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego przewidziane na cel ich renty przez ostatnie 25 lat zdążyły się wyczerpać, w związku z czym wypłata świadczeń została wstrzymana³⁸.

³⁶ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 12.11.2020 r., V.7013.145.2020.ET/GH/PM; wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 13.10.2020 r., V.7010.155.2020.GH.

³⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21.10.2014 r., sygn. akt K 38/13.

³⁸ Tekst wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich dostępny na stronie Biura RPO, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/iv-kongres-osob-z-niepelnosprawnosciami-RPO-sprawy-OZN-musza-traffic-do-debaty-publicznej> [dostęp: 25.09.2022].

RPO, który pełni w Polsce rolę niezależnego organu monitorującego wykonanie postanowień Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych³⁹, rekomendował polskim władzom:

- przygotowanie strategii wdrażania Konwencji,
- ratyfikowanie Protokołu Fakultatywnego do Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami, by uzyskały one prawa zgłaszania do ONZ indywidualnych skarg,
- sformułowanie jednej powszechnie obowiązującej definicji niepełnosprawności, która zastąpi partykularne definicje związane z poszczególnymi dysfunkcjami i występujące jeszcze niekiedy w polskim systemie prawnym terminy stygmatyzujące typu „niedorozwój umysłowy” i „kalectwo”,
- zapewnienie odpowiedniej ochrony osób z niepełnosprawnościami przed dyskryminacją, np. poprzez wprowadzenie zakazu dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w obszarze zabezpieczenia społecznego, dostępu do usług, w tym usług mieszkaniowych, rzeczy oraz nabywania praw lub energii, opieki zdrowotnej, a także oświaty i szkolnictwa wyższego (dziś zakaz taki dotyczy tylko obszaru zatrudnienia),
- zapewnienie odpowiedniej ochrony kobiet z niepełnosprawnościami,
- zapewnienie osobom LGBT z niepełnosprawnościami ochrony przed dyskryminacją wielokrotną; RPO podkreśla przy tej okazji, że nie ma oficjalnych danych dotyczących tzw. terapii konwersyjnych,
- likwidację instytucji ubezwłasnowolnienia i zastąpienia jej systemem wspieranego podejmowania decyzji,
- zastąpienie pomocy udzielanej w DPS pomocą w miejscu zamieszkania i zapewnienie systemu asystentury osobistej osobom z niepełnosprawnościami,
- nieodzowne jest ponadto zwiększenie dostępności budynków dla osób z niepełnosprawnościami.

Powyższy katalog pozwala na sformułowanie tezy, że w przedmiotowym zakresie implementowane były takie wartości jak sprawiedliwość wyrównawcza, godność osobista, solidarność i otwartość.

4. Aksjologia wystąpień RPO w zakresie dotyczącym nieprawidłowości przy utworzeniu Krajowej Administracji Skarbowej

Wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich w przedmiotowym zakresie dotyczyły przede wszystkim wygaszania stosunków służbowych i przekształcania stosunków

³⁹ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona 13.12.2006 r. w Nowym Jorku, Dz.U. z 2012 r., poz. 1169.

służbowych w stosunki pracy (tzw. ucywilnienia). RPO niepokoiły nieprawidłowości w zakresie przestrzegania prawa, transparentności i sprawiedliwości przy przedkładaniu propozycji pracy lub służby pracownikom lub funkcjonariuszom KAS. Generalnie należałoby wskazać na wystąpienia w sprawie:

- przekształcania stosunku służbowego w stosunek pracy, tzw. ucywilnienia funkcjonariuszy celnych i wygaszanie stosunków służbowych funkcjonariuszy dawnej Służby Celnej (Służby Celno-Skarbowej)⁴⁰,
- procesu klasyfikacji celników Centrum Organu Wierzyciela, Centrum Rozliczeń oraz Centrum Informacji Służby Celnej⁴¹,
- obniżenia wynagrodzenia o kwotę wcześniej przysługującego dodatku do uposażenia za stopień⁴²,
- wygaszania stosunku pracy osobie z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności⁴³,
- odmowy objęcia ubezpieczeniem chorobowym funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, którym wygaszono stosunki służbowe⁴⁴.

5. Aksjologia wystąpień RPO w zakresie możliwości sprawowania kontroli przez naukę, kontroli społecznej i medialnej w zakresie finansów publicznych

Kontrola nad finansami publicznymi sprawowana przez naukę, kontrola społeczna i medialna zyskują w Polsce coraz większe znaczenie ze względu na przedłużający się kryzys konstytucyjny⁴⁵. Warunkiem sprawnego ich prowadzenia jest jednak odpowiednio szeroki dostęp do informacji publicznej. W tym zakresie w 2018 r. wydano niekorzystny z punktu widzenia możliwości kontroli wyrok Trybunału Konstytucyjnego. 18 grudnia 2018 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł w sprawie skargi konstytucyjnej (SK 27/14), że przepis, który uzależnia dostęp do przetworzonej informacji publicznej od wykazania istotnego interesu publicznego, jest zgodny z Konstytucją. Rzecznik Praw Obywatelskich, który przystąpił do skargi, argumentował trafnie, że przepisy o informacji przetworzonej są w ustawie nieprecyzyjne, co może prowadzić do naruszenia konstytucyjnego prawa do dostępu do informacji publicznej. Ustawa o dostępie do informacji publicznej, wyodrębniając dwa rodzaje informacji publicznej – prostą i przetworzoną (o ograniczonym dostępie), nie

⁴⁰ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 20.02.2017 r., WZF.053.2.2016.

⁴¹ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 11.05.2017 r., WZF.7043.60.2017.

⁴² Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 1.06.2017 r., WZF.7043.85.2017.

⁴³ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 28.02.2017 r., WZF.7047.1.2017.

⁴⁴ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 6.06.2018 r., WZF.7066.1.2017.

⁴⁵ P. Woltanowski, E. Ruśkowski, *Role nauki w badaniu konstytucyjności ustaw na przykładzie reformy krajowej administracji skarbowej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2018, nr 521, s. 228-236.

precyzuje ich definicji ani nie określa znaczenia przesłanki interesu publicznego. W polskiej praktyce przyjmuje się, że informacja prosta to taka informacja, która może zostać udostępniona przez podmiot co do zasady w takiej formie, w jakiej ją posiada, a wytworzenie informacji przetworzonej polega na stworzeniu jakościowo nowej informacji, której źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego⁴⁶. Tego typu ograniczenia nie sprzyjają akcentowanej w wielu wystąpieniach Rzecznika potrzebie zachowania jawności debaty publicznej i realizacji zasady przejrzystości finansów publicznych.

Ograniczeniu uległ także dostęp obywateli do debat sejmowych – wstęp do budynku Sejmu i możliwości uczestniczenia w obradach komisji sejmowych i zespołów parlamentarnych⁴⁷. Problem ten był wielokrotnie sygnalizowany przez RPO⁴⁸. Rzecznik sygnalizuje powstawanie podobnych problemów w niektórych jednostkach samorządu terytorialnego⁴⁹.

Podsumowanie

Rzecznik Praw Obywatelskich VII kadencji w ramach sprawowanej przez siebie kontroli w obrębie finansów publicznych implementował wartości godności, wolności i równości, głównie dzięki stosowaniu do oceny działalności organów państwowych ustawowo wymaganych kryteriów – zasad sprawiedliwości społecznej i współżycia społecznego. Szczególne znaczenie w wystąpieniach Rzecznika VII kadencji zyskuje sobie argumentacja równościowa (szczególnie antydyskryminacyjna).

Obok wystąpień podatkowych (nieobjętych tym opracowaniem) Rzecznik najwięcej uwagi poświęca w swoich wystąpieniach prawom pacjentów, osób z niepełnosprawnościami i z problemem bezdomności, które to prawa mają najszerze potencjalne skutki dla finansów publicznych. Rzecznik w zakresie spraw związanych z funkcjonowaniem systemu finansowania ochrony zdrowia zajmuje konsekwentnie stanowisko wynikające z deklarowanej zasady nadrzędności życia ludzkiego (*in dubio pro vita humana*) i potrzeby ochrony zdrowia każdego, niezależnie od jego statusu materialnego i pozycji społecznej (ochrona zdrowia grup wykluczonych). Konsekwencja w przedmiotowym zakresie prowadziła go do formułowania wystąpień o bardzo radykalnym charakterze w stosunku do dominującego

⁴⁶ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 16.01.2015 r., VII.6060.2.2014.

⁴⁷ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 19.12.2016 r., VII.6060.54.2016.

⁴⁸ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 30.03.2018 r., VII.600.20.2017; odpowiedź z 16.05.2018 r.; kolejne wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 10.05.2018 r., RPO VII.600.58.2018; odpowiedź z 16.05.2018 r.; wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 10.05.2018 r., VII.600.58.2018.

⁴⁹ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 15.07.2016 r., BPW.600.1.2016, wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 21.07.2017 r., VII.600.10.2017.

w praktyce podejścia ochrony zdrowia i życia w ramach możliwości finansowych państwa. RPO VII kadencji wielokrotnie występował w sprawie implementacji do polskiego systemu prawnego postanowień Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Wprowadzenie postulowanych regulacji miałoby niebagatelne znaczenie dla zwiększenia obciążeń finansowych państwa. Niezałatwioną sprawą jest ciągle odpowiednie wsparcie finansowe rodzin osób z niepełnosprawnościami, stanowiące przedmiot kilku wystąpień RPO w badanym okresie. W wystąpieniach tych przeważa argumentacja godnościowa i za równością.

Ponadto w wystąpieniach RPO w zakresie dotyczącym nieprawidłowości przy utworzeniu Krajowej Administracji Skarbowej powoływane są poza legalnością również argumenty sprawiedliwościowe.

RPO VII kadencji widział także potrzebę zapewnienia odpowiedniej jawności i przejrzystości finansów publicznych na poziomie umożliwiającym prowadzenie debaty publicznej w tym przedmiocie.

Literatura

- Finansowanie ochrony zdrowia – raport z 19 września 2018 r., https://www.infarma.pl/assets/files/raporty/Raport_Finansowanie_Ochrony_Zdrowia_v5.0_19.09.2018.pdf.
- Kosińska R., Ruśkowski E., Woltanowski P., *Efektywność służb podatkowych w okresie ich reformowania – wybrane zagadnienia*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 6(84), cz. 2, s. 17-27.
- Obywatele i ich konstytucja. Fragmenty informacji o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w 2017 r. oraz o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich – ochrona zdrowia, Warszawa 2018.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 17 października 2018 r., sygn. akt U 2/17.
- Prawa osób z niepełnosprawnościami, [w:] Obywatele i ich Konstytucja. Fragmenty informacji o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w 2017 r. oraz o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2018, s. 3.
- Raport MATHA, Barometr WHC. Raport na temat zmian w dostępności do gwarantowanych świadczeń zdrowotnych w Polsce Nr 19/15/02/2019. Stan na grudzień/styczeń 2019 r.
- Raport OECD Health at a Glance 2022.
- Refundacja leków na choroby rzadkie – argumenty prawne RPO, materiał dostępny na stronie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Refundacja%20lek%C3%B3w%20na%20choroby%20rzadkie%20-%20argumenty%20prawne%20RPO.pdf>.
- Ruśkowski E., Woltanowski P., *Efficiency and effectiveness of tax administration and the rights of taxpayers in the light of the first experience of the functioning of the reform of the national revenue administration in Poland*, [in:] M. Sentsova (Karaseva), E. Ruśkowski, A. Paul, M. Radvan, *Tax sovereignty and the concept of fiscal rule-making in the countries of Central and Eastern Europe: Conference proceedings*, Voronezh 2018, s. 340-355.
- Sprawy OZN muszą trafić do debaty publicznej. Tekst wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich dostępny na stronie Biura RPO, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/iv-kongres-osob-z-niepełnosprawnościami-RPO-sprawy-OZN-musza-trafic-do-debaty-publicznej>.
- Stępnia K., *Koncepcja jurydyzacji czwartej generacji praw człowieka w międzynarodowym systemie ochrony*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 2, s. 97-121.

Woltanowski P., Ruskowski E., *Rola nauki w badaniu konstytucyjności ustaw na przykładzie reformy krajowej administracji skarbowej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2018, nr 521, s. 228-236.

Wydatki na ochronę zdrowia w latach 2019-2021, informacja sygnalna GUS 2022.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21.10.2014 r., sygn. akt K 38/13.

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 10.11.2017 r., V.7010.82.2017.

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 24.03.2016 r., V.7010.19.2016.

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 25.04.2017 r., V.7010.70.2016.

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 26.09.2017 r., V.7010.70.2016.

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 1.06.2017 r., WZF.7043.85.2017.

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 1.09.2016 r., RPO: V.7014.29.2016.

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 10.11.2017 r., V.7010.82.2017.

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 10.05.2018 r., VII.600.58.2018.

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 11.05.2017 r., WZF.7043.60.2017.

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 12.11.2020 r. V.7013.145.2020.ET/GH/PM.

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 13.10.2020 r. V.7010.155.2020.GH.

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 15.07.2016 r., BPW.600.1.2016.

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 15.03.2016 r., V.7010.17.2016.

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 15.10.2020 r. V.7010.199.2020.ET/PM.

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 16.01.2015 r., VII.6060.2.2014.

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 17.03.2020 r. sygn. V.7018.84.2020.ET.

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 19.12.2016 r., VII.6060.54.2016.

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 2.08.2017 r. VII.501.78.2016.

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 20.02.2017 r., WZF.053.2.2016.

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 21.07.2017 r., VII.600.10.2017.

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 24.11.2020 r. V.7018.1008.2020.ET.

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 25.04.2016 r., V.7014.10.2016.

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 26.07.2017 r. V.7010.47.2017.

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 26.07.2018 r., V.7014.24.2018.

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 28.06.2021 r., V.7013.58.2021.ET.

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 28.02.2017 r., WZF.7047.1.2017.

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 3.08.2016 r., UZ-PR.073.4.2016.

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 30.03.2018 r., VII.600.20.2017.

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 5.11.2020 r., V.7016.104.2020.

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 6.06.2018 r., WZF.7066.1.2017.

Zwaan K., *Human Dignity and a Dignified Standard of Living: The Judgment of the Court of Justice in the Case of Zubair Haqbin (C233/18)*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2021, vol. 26, nr 1, s. 143-154.

Zoll A., *Problemy służby zdrowia w świetle doświadczeń RPO*, „Prawo i Medycyna” 2000, nr 8, vol. 2.
Zawadzka-Pak U.K., Tomaskova E., *Legal and axiological aspects of participatory budgeting procedure in Poland and the Czech Republic*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2019, vol. 24, nr 3, s. 165-195.