

Wystąpienie ZRPO Stanisława Trociuka 8.12.2023 r.

Przypadło mi praktycznie niewykonalne zadanie opowiedzenia w ciągu kilkudziesięciu minut o 35 latach działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce i to w sposób na tyle zajmujący, aby już na początku konferencji nie wywołać zniechęcenia słuchaczy. Wspólnie odbędziemy tę podróż w czasie, chociaż nie daję gwarancji, że będzie ona barwna i atrakcyjna. Z reguły bowiem język używany przez prawników jest beznamiętny i nudny.

Otóż w 1980 r., po czterdziestu latach, przywrócono sądownictwo administracyjne powołując Naczelny Sąd Administracyjny, w 1985 r. utworzony został Trybunał Konstytucyjny. Oba te organy rozpoczęły ocenianą pozytywnie działalność, chociaż ich kompetencje były w istotny sposób ograniczone. Następnie system ochrony praw obywatelskich został uzupełniony utworzeniem instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, co nastąpiło ustawą z 15 lipca 1987 r. W zamyśle twórców ustawy, który pomimo upływu 35 lat pozostaje niezmienny, Rzecznik ma chronić prawa podmiotowe jednostek przez ich naruszeniami ze strony szeroko pojętych organów władzy publicznej. W przeciwieństwie zatem do prokuratora, Rzecznik nie sprawuje kontroli przestrzegania prawa w znaczeniu przedmiotowym. Jego zadaniem od początku działalności, co znalazło wyraz w treści ustawy, była ochrona całokształtu wolności i praw obywatelskich. Punkt wyjścia dla kontroli dokonywanej przez Rzecznika stanowi więc kryterium legalności korygowane zasadami współżycia społecznego oraz sprawiedliwości społecznej. Zasady te w działalności Rzecznika ujmowane są od strony negatywnej, a więc jako obowiązek działania na rzecz usuwania niesprawiedliwości oraz nadużyć prawa przez podmioty wykonujące władztwo publiczne.

Ustawa z 1987 r. wyróżniała się i w dalszym ciągu wyróżnia się na tle ustaw innych państw regulujących działalność urzędów ombudsmana. Z reguły odpowiednicy polskiego Rzecznika działający w innych krajach wyposażeni są jedynie w tzw. „miękkie” środki oddziaływania, a więc w środki o charakterze perswazyjnym zawierające rekomendacje dotyczące ochrony praw jednostki. Klasyczna formuła ombudsmana przewiduje, że może on szczekać jako pies stróżujący, ale nie wolno mu gryźć. Takimi środkami dysponuje także polski Rzecznik, ale ustawodawca od początku dodatkowo wyposażył go w dość szeroką gamę środków o charakterze procesowym (udział w postępowaniu cywilnym, administracyjnym, zaskarżanie do sądu decyzji administracyjnych, wnoszenie rewizji nadzwyczajnych, występowanie z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego), które pozwalały reagować zarówno w sytuacji, gdy źródłem naruszenia praw jednostki był akt stosowania prawa, ale także, gdy tym źródłem był akt normatywny.

W dniu 19 listopada 1987 r. Sejm powołał na stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich prof. Ewę Łętowską, zaś Rzecznik rozpoczął swoją działalność 1 stycznia 1988 r. Był jedyną instytucją tego typu w krajach realnego socjalizmu, być może bardziej stworzoną po to, aby stanowić wdzięczną fasadę niż rzeczywiste narzędzie służące ochronie praw człowieka. Sama prof. E. Łętowska wskazywała¹: „Co ja pamiętam z tamtego okresu ? To, że nikt mnie nie znał i nikt nie traktował poważnie. Nie miałam też wątpliwości, że sama funkcja rzecznika została pomyślana jako marionetkowa, uznana za ozdobnik i przeznaczona na utrupienie. Pomyślano sobie, że to będzie taka dekoracja, coś takiego, co się po prostu w państwie ma. Wybór kobiety dawał jeszcze w oczach decydujących o tym wyborze dodatkową szansę, że się zajmę jakimiś rzeczami postronnymi, drugorzędnymi.” Jednak zamiar ten nie ziścił się, przede wszystkim dzięki

¹ E. Łętowska, „Baba na świeczniku”, Polska Oficyna Wydawnicza BGW 1992, s. 8-9

osobowości pierwszego Rzecznika, instytucja ta zaczęła żyć w systemie prawnym, kooperować z innymi aktorami tego systemu (ministrami, Trybunałem Konstytucyjnym, Sądem Najwyższym, Naczelnym Sądem Administracyjnym, prokuraturą) i wypełniać swoje ustawowe zadania. W czasie pierwszej kadencji Rzecznik złożył przykładowo do Trybunału Konstytucyjnego 34 wnioski o stwierdzenie niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją oraz 19 wniosków o dokonanie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw.

Jak pisała prof. E. Łętowska², pierwszych listów „dwa tysiące przeczytałam sama. Było to jeszcze w grudniu, zanim urząd r.p.o. zaczął pracę. Później runęła lawina. Najgorszy był dzień, kiedy przyszło tysiąc sto listów. Gdy piszę ten tekst, wpływ do biura rzecznika osiągnął 24 tys. listów (...)” Zostały więc rozbudzone ogromne nadzieje społeczne, które miał spełnić Rzecznik. Ponadto ustawa o Rzeczniku nie zawierała i w dalszym ciągu nie zawiera żadnych ograniczeń dotyczących składania wniosku, w szczególności nie wprowadza ograniczenia terminu składania wniosku. Spowodowało to, że od początku działalności jedynym z głównych tematów poruszanych we wnioskach kierowanych do Rzecznika były nie tylko ważne sprawy bieżące, np. dotyczące odmowy wydania paszportu, cenzury, wolności zrzeszania się, praw osób pozbawionych wolności, ale także sprawy sprzed wielu lat dotyczące żądań rewindykacyjnych związanych z reformą rolną, nacjonalizacją przemysłu, mieniem zabużańskim, gruntami warszawskimi.

W 1989 r. w wyniku nowelizacji Konstytucji³, Rzecznik Praw Obywatelskich uzyskał status organu konstytucyjnego, ponadto ustrojodawca uznał, że Rzecznik będzie powoływany przez Sejm za zgodą Senatu. W związku z tym konieczna była

² „Rzeczpospolita” z 4-5 czerwca 1988 r.

³ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 19, poz. 101)

też nowelizacja ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, co nastąpiło w 1991 r.⁴ Nowelizacja ta objęła także właściwością Rzecznika ochronę wolności i praw cudzoziemców znajdujących się pod władzą Państwa Polskiego, przyznała również Rzecznikowi dodatkowe środki działania w postaci występowania z wnioskami do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie. Umożliwiła ona również powoływanie zastępców Rzecznika. Nowelizacja z 1991 r. wprowadziła też przepis przewidujący, że dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika. Prawodawca zdawał bowiem sobie sprawę, że ze względu na konieczność osiągnięcia porozumienia przez obie izby parlamentu przy powoływaniu Rzecznika może dojść do sytuacji, w której do daty upływu określonej Konstytucją kadencji, takie porozumienie nie zostanie osiągnięte.

Dokonana z końcem 1989 r. zmiana ustroju państwa oraz będące odpowiedzią na kryzys ekonomiczny pakiety ustaw gospodarczych uchwalanych przez parlament spowodowały napływ do Rzecznika skarg, kwestionujących stosowanie nowego ustawodawstwa do stosunków prawnych, które zawiązały się pod rządami dawnego prawa (spłata kredytów, waloryzacja wkładów zgromadzonych na książeczkach mieszkaniowych, przedpłaty na samochód, itp.). Z kolei weryfikacja funkcjonariuszy publicznych poprzedniego systemu spowodowała działania Rzecznika na rzecz ustanowienia przyzwoitych reguł proceduralnych. Już wówczas Rzecznik starał się (zwłaszcza w wystąpieniach generalnych) wskazywać na rozbieżność polskiego prawa i praktyki ze standardami europejskimi. Odwołanie się do tych wzorców postępowania dotyczyło także jeszcze formalnie nie wiążącej Polskę Europejskiej Konwencji

⁴ Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz ustaw – Kodeks postępowania karnego, o Sądzie Najwyższym i o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 83, poz. 371)

Praw Człowieka jak też kształtującego się na jej podstawie orzecznictwa Trybunału Europejskiego⁵.

Niektóre działania Rzecznika podejmowane w owym czasie (związane choćby z wprowadzeniem religii do szkół na podstawie prawa powielaczowego) sprawiły, że ówczesnym Rzecznikom stawiano zarzuty dotyczące ochrony starego, PRL-owskiego porządku prawnego. Prof. T. Zieliński (Rzecznik II kadencji) w odpowiedzi na przypisywany także mu zarzut, że jest kustoszem starego porządku prawnego wskazywał, iż „ustawodawca konstytucyjny nadał Państwu Polskiemu postać państwa prawnego już u progu rozpoczynającego się okresu przebudowy systemu prawnego, w znacznej części powstałego w epoce rządów komunistycznych w Polsce. Oznacza to, że według nowego prawa konstytucyjnego Rzeczpospolita Polska jest państwem obowiązującym do przestrzegania zasad państwa prawnego także w okresie reformowania ustroju. Nie wybraliśmy skrajnie odmiennego wariantu przebudowy ustroju Polski na drodze rewolucyjnego odrzucenia prawa pochodzącego z poprzedniej formacji ustrojowej. (...) Pokusa reformowania prawa drogą <<na skróty>>, bagatelizowania praw słusznie nabytych w dawnym ustroju, nieliczenia się ze świadomością wcześniej uformowaną, z trudem dostosowującą się do praw rynku – to zjawiska, na które Rzecznik musi nieustannie zwracać uwagę w trosce, by przejście do nowego systemu ustrojowego odbywało się bez naruszeń zasad demokratycznego państwa prawnego i cierpień obywateli niezdolnych do urządzenia się w nieznanym warunkach.”⁶

Przekształcenia gospodarcze oraz kryzys finansów publicznych w trakcie kadencji prof. T. Zielińskiego na porządku dziennym postawiły zagadnienie

⁵ „Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres 1 XII – 30 XI 1990”, Biuletyn RPO Materiały, Nr 9, s. 31

⁶ T. Zieliński, „Zasady ogólne działania RPO” <<w>>: „Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres 20 XI 1991 – 12 II 1993”, s. 15 i 23.

zabezpieczenia praw socjalnych. Ówczesny Rzecznik diagnozował, że przyczyną obniżającego się stanu praworządności, odbiegającego niejednokrotnie od minimalnych standardów państwa prawnego, jest krytyczny stan finansów państwa, który wyznacza poziom ochrony praw obywatelskich we wszystkich w zasadzie zakresach prawotwórstwa, szczególnie zaś w zakresie praw socjalnych. T. Zieliński wskazywał, że państwo demokratyczne „nie może przejść do porządku nad koniecznością udzielania pomocy osobom, które nie ze swej winy, ale z powodu nieudolnie prowadzonej transformacji prawno-ustrojowej, znalazły się w krytycznej sytuacji życiowej”.⁷

Odnosić też należy, że w trakcie kadencji T. Zielińskiego został powołany po raz pierwszy zastępca Rzecznika (Jerzy Świątkiewicz).

Powołanie w 1996 r. prof. Adama Zielińskiego na stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich zbiegło się z trwającymi, zaawansowanymi pracami nad nową Konstytucją. Rzecznik uczestniczył w tych pracach, w ich wyniku Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. poświęca Rzecznikowi Praw Obywatelskich szereg rozbudowanych przepisów (art. 208- 212). Przyznają one Rzecznikowi m. in. gwarancje niezawisłości i niezależności od innych organów państwowych dotychczas zapewnione jedynie na poziomie ustawy. Jak jednak stwierdził prof. A. Zieliński⁸ „stosunkowo łatwo wprowadzić gwarancje niezależności i niezawisłości ombudsmana. (...) Rzecz w tym jednak, że wszystkie te gwarancje mogą jedynie pomóc ombudsmanowi w tym, by być niezawisłym. Niezawisłość wynikać musi z wewnętrznego przekonania osoby sprawującej tę funkcję. Co więcej – należy pamiętać o niezwykle trafnym powiedzeniu, że nie wystarczy być niezawisłym, trzeba także, aby niezawisłość ta była widoczna dla innych.

⁷ „Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od 13 lutego 1993 r. do 12 lutego 1994 r.”, Biuletyn RPO Materiały, Nr 21, s. 23

⁸ A. Zieliński, „Rzecznik Praw Obywatelskich – refleksje na temat III kadencji” <<w>>: „Księga XX-lecia Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce” pod red. M. Zubika, t. IV, Warszawa 2008, s. 55-56.

Konieczne jest więc przekonanie przez ombudsmana opinii publicznej, że funkcję swą sprawuje w sposób niezawisły. Na to każdy z ombudsmanów musi sobie zapracować.”

Konstytucja RP wydłużyła też kadencję Rzecznika z 4 do 5 lat, ustrojodawca doszedł bowiem do wniosku, że ten sam parlament nie powinien mieć możliwości dwukrotnego powoływania Rzecznika. Ponadto art. 80 Konstytucji RP określił wniosek kierowany do Rzecznika o pomoc w ochronie wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej, jako jeden z konstytucyjnych środków ochrony. Konstytucja uczyniła ponadto środkiem ochrony praw jednostki skargę konstytucyjną, zaś nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym⁹ przyznała Rzecznikowi uprawnienie do zgłoszenia udziału w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej.

W ramach postępowań inicjowanych przez prof. A. Zielińskiego ocenie Trybunału Konstytucyjnego zostały poddane tak fundamentalne z punktu widzenia ochrony praw jednostki zagadnienia jak m. in. możliwość zrzeszania się żołnierzy zawodowych w związkach zawodowych czy też dopuszczalność eksmisji z lokalu mieszkalnego „na bruk”.

Konsekwencją wejścia w życie Konstytucji była konieczność dostosowania ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich do nowych uregulowań konstytucyjnych oraz do zmieniającego się otoczenia prawnego (m. in. zastąpienie rewizji nadzwyczajnej kasacją w sprawach karnych oraz skargą kasacyjną w sprawach cywilnych). Zmiany takie zostały przeprowadzone w 2000 r.¹⁰ W wyniku tej nowelizacji nie tylko doszło do dostosowania uprawnień procesowych Rzecznika do zmieniających się reguł postępowania, lecz został także umocowany on do

⁹ Ustawa z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643).

¹⁰ Ustawa z 12 maja 2000 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 48, poz. 552).

współdziałania ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela. Praktyczne rozwinięcie tych form współdziałania nastąpiło w następnej kadencji.

W trakcie kadencji prof. A. Zolla Rzecznik uzyskał dodatkową kompetencję w postaci występowania do Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskami o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych¹¹. Prof. A. Zoll jako Rzecznik był szczególnie aktywnym uczestnikiem postępowań przez Trybunałem Konstytucyjnym, złożył w trakcie kadencji 116 wniosków oraz przystąpił do 52 postępowań ze skargi konstytucyjnej. Długa lista spraw mających aspekt konstytucyjny obejmowała tak istotne zagadnienia jak: ocena konstytucyjnego statusu i konstytucyjnych granic czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych przez Policję¹²; ograniczenia prawa zabużan do rekompensaty za pozostawione poza obecnymi granicami Polski mienie, czyniące te prawa niemożliwymi do zrealizowania¹³; charakteru prawnego opłat abonamentowych za posiadanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych¹⁴. Rzecznik kwestionował też wprowadzane zarówno na płaszczyźnie normatywnej, tj. przepisami Prawa o ruchu drogowym¹⁵, jak też administracyjnej zakazy zgromadzeń (przystąpienie do postępowania przez WSA w Poznaniu w sprawie zakazu „Marszu Równości”).

¹¹ Art. 264 § 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270).

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2005 r. (sygn. K 32/04, OTK z 2005 r. Nr 11/A, poz. 132)

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2002 r. (sygn. K 33/02, OTK z 2002 r. Nr 7/A, poz. 97)

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 września 2004 r. (sygn. K 2/03, OTK z 2004 r. Nr 8/A, poz. 83)

¹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 stycznia 2006 r. (sygn. K 21/05, OTK z 2006 r. Nr 1/A, poz. 4)

Rzecznik IV kadencji podejmował też nietypowe interwencje. Jak pisze w swoich wspomnieniach¹⁶ „w mojej działalności rzecznikowskiej miałem i wiele nietypowych sytuacji. Opowiem o jednej z nich. Zwrócili się do mnie słowaccy mieszkańcy Jabłonki i okolic z prośbą o interwencję u miejscowego proboszcza, który przesunął termin odprawiania mszy świętej w języku słowackim. Słowacy chcieli przywrócenia poprzedniego terminu, bezskutecznie zwracając się w tej sprawie do proboszcza. Trudno było uznać, że tego typu interwencje mieszczą się w zakresie kompetencji RPO. Zwróciłem się jednak z listem do księdza kardynała Macharskiego, przedstawiając prośbę mieszkańców Jabłonki. Bardzo szybko otrzymałem odpowiedź z Kurii Metropolitalnej w Krakowie, że sprawa jest załatwiona.”

Prof. Andrzej Zoll jako Rzecznik IV kadencji doprowadził do powołania pełnomocników terenowych Rzecznika w r. 2004 we Wrocławiu, w r. 2005 w Gdańsku, zaś Rzecznik dr Janusz Kochanowski ustanowił pełnomocnika w 2007 r. w Katowicach. Sieć pełnomocników terenowych od tego czasu (ze względu przede wszystkim na brak środków budżetowych) nie była rozwijana.

W związku z ratyfikowaniem przez Polskę Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania¹⁷ w 2008 r. została powierzona Rzecznikowi funkcja krajowego mechanizmu prewencji polegająca na sprawdzaniu wszelkich miejsc, w których przebywają na polecenie organu władzy publicznej, za jej zgodą lub namową osoby pozbawione wolności, pod kątem tego, czy nie dochodzi w nich do tortur, innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania. Wizytacje w ramach krajowego mechanizmu prewencji są przeprowadzane prewencyjnie, dla ich przeprowadzenia nie jest

¹⁶ A. Zoll, „Zollowie. Opowieść rodzinna”, Wyd. Literackie 2011, s. 481

¹⁷ Protokół z 18 grudnia 2002 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192)

więc konieczne, aby do Rzecznika wpływały jakiegokolwiek skargi od osób pozbawionych wolności. Pełniona przez Rzecznika funkcja krajowego mechanizmu prewencji została także umocowana w 2011 r. w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich poprzez dokonanie odpowiednich zmian.¹⁸

W trakcie kadencji J. Kochanowskiego Rzecznik włączył się do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym mających zasadnicze znaczenie z punktu widzenia ustroju sądownictwa, dotyczących statusu asesorów sądowych w polskim wymiarze sprawiedliwości¹⁹, arbitralnej odmowy powołania przez Prezydenta RP kandydata na stanowisko sędziego²⁰. Konsekwentnie też Rzecznik kwestionował, składając wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, przepisy pozbawiające w postępowaniu karnym jednostkę podstawowych gwarancji konstytucyjnych, można tutaj wskazać na brak sądowej kontroli postanowienia prokuratora dotyczącego przeszukania²¹, brak materialnoprawnych przesłanek zatrzymywania na podstawie zarządzenia prokuratora osób podejrzanych²², arbitralne wyłączenie wewnętrznej jawności materiałów postępowania przygotowawczego, które uzasadniały wniosek prokuratora o zastosowanie tymczasowego aresztowania²³.

Zadając pytanie, w czym należy upatrywać przyczyn rozwoju instytucji Rzecznika w Polsce J. Kochanowski wskazywał, że „współczesny człowiek czuje się często zagubiony w gąszczu przepisów prawa, w trybach działania maszyny nie

¹⁸ Ustawa z 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. Nr 222, poz. 1320).

¹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2007 r. (sygn. SK 7/06, OTK z 2007 r. Nr 9/A, poz. 109)

²⁰ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 29 listopada 2010 r. (sygn. SK 16/08, OTK z 2010 r. Nr 9/A, poz. 123)

²¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 lipca 2008 r. (sygn. K 38/07, OTK z 2008 r. Nr 6/A, poz. 102)

²² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 lutego 2008 r. (sygn. K 34/06, OTK z 2008 r. Nr 1/A, poz. 2)

²³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 czerwca 2008 r. (sygn. K 42/07, OTK z 2008 r. Nr 5/A, poz. 77)

tylko władz publicznych, ale również prywatnych korporacji decydujących z wyższej pozycji m. in. o prawach pracownika czy *sensu largo* konsumenta.”²⁴

Kadencja dr Janusza Kochanowskiego nie została dokończona, przerwała ją niespodziewanie śmierć urzędującego Rzecznika w dniu 10 kwietnia 2010 r. w katastrofie samolotu prezydenckiego w Smoleńsku. Podkreślić jednak trzeba, że do czasu powołania nowego Rzecznika (a więc przez 3 i pół miesiąca) instytucja działała w sposób niezakłócony, wykonując swoje konstytucyjne obowiązki. Jak bowiem w owym czasie stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny oceniając możliwość wykonywania zadań Rzecznika przez jego zastępcę²⁵, z uwagi na charakter zastępstwa Rzecznika Praw Obywatelskich, ma ono zakres nieograniczony przedmiotowo, zastępca może więc wykonywać wszelkie kompetencje zastępowanego.

Do wzmocnienia ustrojowej pozycji Rzecznika doszło w 2010 r. W wydanym wówczas na wniosek Rzecznika wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał²⁶, że nadawanie statutu Biuru Rzecznika przez Marszałka Sejmu narusza konstytucyjną zasadę niezależności Rzecznika. Wykonując ten wyrok ustawodawca²⁷ określił, że Rzecznik reguluje, w drodze zarządzenia, zadania i organizację Biura, a także powierzył Rzecznikowi powoływanie zastępców Rzecznika (uprzednio czynił to Marszałek Sejmu). W 2010 r. ustawodawca powierzył Rzecznikowi²⁸ również zadanie stania na straży zasady równego traktowania. Następnie, w 2012 r. związku z ratyfikacją przez Polskę Konwencji o prawach osób z

²⁴ J. Kochanowski, Wstęp do Księgi XX-lecia Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce pod red. M. Zubika, t. IV, Warszawa 2008, s. 12

²⁵ Postanowienie z 9 czerwca 2010 r. (sygn. I OZ 400/10, Lex nr 643374)

²⁶ Wyrok z 19 października 2010 r. (sygn. K 35/09, OTK z 2010 r., Nr 8/A, poz. 77)

²⁷ Ustawa z 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. Nr 168, poz. 1004)

²⁸ Ustawa z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2023 r. poz. 970)

niepełnosprawnościami²⁹ Rzecznik został wskazany jako organ monitorujący wdrażanie tej Konwencji.

Powołana w 2010 r. na stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich prof. Irena Lipowicz kontynuowała model działania poprzedników polegający na korzystaniu z wystąpień przybierających formę rekomendacji zmiany obowiązującego prawa, a następnie, gdy ten sposób oddziaływania okazywał się bezskuteczny, korzystała z narzędzia w postaci wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Szereg wniosków dotyczyło zagrożeń dla ochrony prawa do prywatności i wolności komunikowania się wynikających z obowiązywania przepisów zezwalających Policji oraz innym służbom na szerokie stosowanie kontroli operacyjnej oraz pobieranie danych telekomunikacyjnych i internetowych. Zastrzeżenia wysuwane przez Rzecznika i następnie podzielone przez Trybunał Konstytucyjny dotyczyły nie tylko zakresu danych zbieranych przez służby, ale także braku efektywnej, niezależnej kontroli procesu pozyskiwania danych. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego³⁰ wydany w tych sprawach nie został dotychczas we właściwy sposób wykonany.

Prof. I. Lipowicz zainicjowała również postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczące podatku VAT na książki wydawane w wersji cyfrowej, które doprowadziło do zadania przez Trybunał Konstytucyjny pierwszego w jego historii pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz udziału po raz pierwszy Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed tym Trybunałem³¹. Zwracała też uwagę, która wciąż zachowuje aktualność, że co prawda „procedura tworzenia prawa od strony formalnej bliska jest standardom europejskim, jednak, jak wszyscy wiemy, gorzej jest z realizacją.

²⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 1169

³⁰ Wyrok z 30 lipca 2014 r. (sygn. K 23/11, OTK z 2014 r. Nr 7/A, poz. 80)

³¹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 7 lipca 2015 r. (sygn. K 61/13, OTK z 2015 r. Nr 7/A, poz. 103)

Myślę, że możemy postawić tezę o rozchwianiu systemowych rozwiązań w zakresie tworzenia prawa. Inflacja przepisów stopniowo przekracza granicę wytrzymałości naszego państwa i obywateli. Wiele ośrodków decyzyjnych, które tworzą prawo, nie wykazuje właściwej koordynacji. Mamy do czynienia z preferencją rozwiązań doraźnych, które nie mają nic wspólnego z konsekwentną systemowością.”³²

W 2015 r., na początku kadencji prof. Adama Bodnara ustawodawca rozszerzył kompetencje Rzecznika, umożliwiając mu udział w każdym postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, z wyjątkiem wniosków kierowanych przez Prezydenta RP w trybie kontroli prewencyjnej³³. Kadencja prof. A. Bodnara przypadła w trudnym okresie, w którym w istocie została zakwestionowana zasada rządów prawa oraz doszło do systematycznego obniżania standardów ochrony praw człowieka. Przekształcenie i neutralizacja instytucji chroniących prawa człowieka (Trybunału Konstytucyjnego, sądów, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, prokuratury, korpusu służby cywilnej) spowodowały, że Rzecznik utracił wielu instytucjonalnych partnerów, za pośrednictwem których dotychczas wykonywał swoje konstytucyjne powinności. Ten stan rzeczy zmusił Rzecznika do poszukiwania nowych pól i narzędzi, za pomocą których w dalszym ciągu mógłby w efektywny sposób chronić prawa jednostki. Korzystając z możliwości, jakie stwarza art. 91 Konstytucji RP (a więc, że ratyfikowana umowa międzynarodowa oraz prawo Unii Europejskiej mają pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami), a także przysługujących uprawnień procesowych oraz tego, że ustawa pozwala mu na współdziałanie z zagranicznymi i międzynarodowymi organami, Rzecznik uczestniczył w kluczowych postępowaniach przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii

³² I. Lipowicz, „O mądre prawo i wrażliwe państwo”, Warszawa 2013, s. 169

³³ Nastąpiło to ustawą z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064)

Europejskiej oraz Europejskim Trybunałem Praw Człowieka dotyczących niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej, ale też w sprawach dotyczących ochrony praw konsumentów (kredyty frankowe).

Kolejne wyzwanie, z jakim spotkał się prof. A. Bodnar w trakcie kadencji dotyczyło wprowadzenia stanu epidemii, a w efekcie także ograniczenia w tym stanie podstawowych wolności lub praw człowieka (wolności poruszenia się, wolności zgromadzeń, wolności osobistej, autonomii informacyjnej jednostki, wolności działalności gospodarczej). Rzecznik od początku wprowadzenia stanu epidemii wskazywał, że ograniczenia te nie spełniają konstytucyjnych warunków, nie zostały bowiem uczynione ustawą. Wprowadzając te niezgodne z Konstytucją ograniczenia władze publiczne równocześnie wprowadziły system dolegliwych administracyjnych kar pieniężnych oraz odpowiedzialność za wykroczenia polegające na nieprzestrzeganiu przepisów epidemicznych. Rzecznik konsekwentnie kwestionował przed sądami administracyjnymi wymierzone wówczas kary pieniężne oraz wnosił kasacje do Sądu Najwyższego od orzeczeń o ukaraniu za te wykroczenia. Działania te były kontynuowane przez Rzecznika prof. Marcina Wiącka, doprowadziły one do wykształcenia jednolitej linii orzeczniczej w Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz w Sądzie Najwyższym, zgodnej ze stanowiskiem prezentowanym przez Rzecznika.

Rzecznik A. Bodnar podjął też działania procesowe, skarżąc do sądów administracyjnych uchwały organów samorządu terytorialnego dotyczące społeczności LGBT i zawierające postanowienia dyskryminujące te społeczności. Działania te, kontynuowane także przez jego następcę, zakończył się sukcesem, po pierwsze sądy administracyjne uznały, że są to uchwały z zakresu administracji publicznej, po drugie, zakwestionowały treść tych uchwał, podzielając pogląd Rzecznika o ich dyskryminującym charakterze.

W 2018 r. w związku z wejściem w życie przepisów wprowadzających do polskiego porządku prawnego skargę nadzwyczajną³⁴ Rzecznik został wyposażony w kompetencję do wnoszenia do Sądu Najwyższego skargi nadzwyczajnej od prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych lub wojskowych kończących postępowanie w sprawie. Zdając sobie sprawę z ułomności normatywnego kształtu tego nadzwyczajnego środka działania (zbyt długi termin od momentu uprawomocnienia się orzeczenia do wniesienia środka zaskarżenia, szerokie podstawy skargi), Rzecznik w sposób wstrzeźliwy korzystał z tego środka, zwracając uwagę na to, że jakiegokolwiek swobodne podejście w tym zakresie prowadzi do naruszenia zasady stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych pozostającej w ścisłym związku z zasadą pewności prawa. Obawy jakie towarzyszyły Rzecznikowi w odniesieniu do konstrukcji skargi nadzwyczajnej potwierdził ostatnio Europejski Trybunał Praw Człowieka³⁵.

Podjęmowane na przełomie roku 2020 i 2021 nieudane próby powołania Rzecznika skłoniły grupę posłów do zakwestionowania w drodze wniosku do Trybunału Konstytucyjnego obowiązującej od 30 lat zasady, że dotychczasowy Rzecznik pełni obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika. Trybunał Konstytucyjny uczynił zadość temu wnioskowi³⁶, chociaż, co jest dość oczywiste, zakwestionowany przepis nie modyfikował konstytucyjnie określonej kadencji Rzecznika, a więc był zgodny z Konstytucją.

W wyniku porozumienia osiągniętego przez obie izby parlamentu w dniu 23 lipca 2021 r. funkcję Rzecznika objął prof. M. Wiącek, który kontynuuje kierunki działań zapoczątkowanych przez swoich poprzedników dotyczące m. in.

³⁴ Ustawa z 8 grudnia 2017 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 5)

³⁵ Wyrok z 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce, skarga nr 50849/21

³⁶ Wyrok z 15 kwietnia 2021 r. (sygn. K 20/20, OTK z 2021 r., poz. 31)

zagrożeń dla ochrony prawa do prywatności i wolności komunikowania się wynikających z obowiązywania przepisów, które zezwalają Policji i innym służbom na szerokie stosowanie kontroli operacyjnej oraz w istocie nieograniczone pobieranie danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych, a także z niezapewnienia efektywnej i niezależnej kontroli procesu niejawnego pozyskiwania tych danych. Rzecznik wskazywał też (ostatnia informacja o jego działalności w 2022 r.³⁷), że przeprowadzone zmiany dotyczące sądownictwa „doprowadziły do podważenia (...) fundamentalny z punktu widzenia ochrony praw człowieka gwarancji niezależności, bezstronności i niezawisłości władzy sądowniczej. W efekcie obecnie wiele postępowań sądowych w swojej początkowej fazie nie koncentruje się na istocie żądań stron tego postępowania, lecz ma na celu (często wielomiesięczne) ustalanie, czy skład sędziowski wyznaczony do rozpoznania sprawy spełnia kryteria niezawisłości i bezstronności.” Zwracał też uwagę na wcześniej niespotykane przypadki niewykonywania wyroków i środków tymczasowych orzeczonych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka.

W trakcie trwającej kadencji pojawiły się także nowe, wcześniej nie występujące problemy. Otóż zainicjowany przez władze Białorusi kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej spowodował zastosowanie w stosunku do cudzoziemców nielegalnie przekraczających polską granicę państwową, w tym rodzin z dziećmi, praktyki polegającej na zawracaniu ich do linii granicznej. Praktyka ta, stosowana w stosunku do osób zamierzających ubiegać się o nadanie statusu uchodźcy, narusza międzynarodowe zobowiązania Polski i uniemożliwia złożenie wniosku o udzielenie ochrony. Dlatego Rzecznik poprzez wystąpienia

³⁷ Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2022, Biuro RPO Warszawa 2023, s. 13

oraz wnoszenie skarg do sądów administracyjnych oraz uczestnictwo w postępowaniach przed tymi sądami, stara się przeciwdziałać tej praktyce.

W ciągu 35 lat działalności Rzecznika Praw Obywatelskich powstały także inne instytucje „rzecznikowskie”: Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców czy Rzecznik Finansowy. Ich powstanie nie ograniczyło zakresu właściwości Rzecznika Praw Obywatelskich, przepisy prawa nałożyły natomiast na Rzecznika obowiązek współpracy z tymi podmiotami. Otwarte pozostaje i wymaga pogłębionej analizy pytanie, czy mnożenie rzeczników sektorowych zwiększa efektywność ochrony praw jednostki w Polsce i gdzie są granice tworzenia nowych instytucji. Natomiast funkcjonalność polskiego modelu Rzecznika Praw Obywatelskich spowodowała, że uczestniczył on z głosem doradczym w tworzeniu analogicznych instytucji w takich krajach jak np. Węgry, Litwa, Czechy, Słowacja.

W moim wystąpieniu pojawiają się imiona i nazwiska kolejnych Rzeczników. Ich sukcesy i porażki nieodłącznie wiążące się z działalnością organu postrzeganego często jako „ostatnia deska ratunku”, są także zasługą całego zespołu pracowników Biura Rzecznika. To oni bowiem przygotowują wystąpienia i pisma procesowe Rzecznika, reprezentują go na salach sądowych, a jak żartował prof. A. Zieliński: „Moja rola jako Rzecznika sprowadzała się jedynie do złożenia podpisu w odpowiednim miejscu.” Nie sposób ich wszystkich wymienić, dlatego wspomnę tylko niektórych już nieżyjących pracowników poczynając od zastępców Rzecznika - Jerzego Świątkiewicza, Ryszarda Czerniawskiego; dyrektorów: Jana Malca – współtwórcę systemu wizytacji miejsc pozbawienia wolności, Józefa Majorowicza – wybitnego cywilistę i uprzednio długoletniego sędziego Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, Ryszarda Zelwiańskiego – autora wielu wniosków do Trybunału Konstytucyjnego dotyczących problematyki podatkowej

i gospodarczej, Andrzeja Malanowskiego zajmującego się problematyką prawa konstytucyjnego.

Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich w kształcie legislacyjnym przyjętym w 1987 r. okazała się tworem nadzwyczaj udanym. Połączenie narzędzi typowych dla ombudsmana, tj. środków o charakterze perswazyjnym oraz uprawnień procesowych dotyczących zarówno aktów stosowania prawa jak też aktów normatywnych wzmocniło jego możliwości wpływania na ostateczny kształt wolności i praw przysługujących jednostce. Nie należy jednak przeceniać tych możliwości, w dużym stopniu zależą one bowiem od tego, czy Rzecznik posiada odpowiednich kooperantów, chodzi tu o sądy, Trybunał Konstytucyjny, administrację publiczną, otwarte i wrażliwe na argumentację z zakresu praw człowieka. Ta otwartość i wrażliwość wymaga często niepoprzestawania na prostej wykładni ustawy, lecz również wymaga odwołania się do Konstytucji, Europejskiej Konwencji czy też Karty Praw Podstawowych UE. To te podmioty, a nie Rzecznik, który przecież o niczym wiążąco nie rozstrzyga, ostatecznie kształtują zakres przysługujących człowiekowi i obywatelowi praw i wolności.

Kolejne zmiany przepisów dotyczących funkcjonowania Rzecznika systematycznie poszerzały zakres jego kompetencji oraz przysługujących mu środków działania. Powierzenie Rzecznikowi zadań krajowego mechanizmu prewencji, dotyczących realizacji zasady równego traktowania, monitorowania wdrożenia Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami czy też przyznanie uprawnienia do wnoszenia skarg nadzwyczajnych nie zostało jednak powiązane z gwarancjami budżetowymi, pozwalającymi w efektywny sposób realizować te nowe zadania. Stawia to na porządku dziennym pytanie o finansowy wymiar konstytucyjnie gwarantowanej niezależności Rzecznika. Ponadto wielość dodatkowych funkcji, realizowanych przez Rzecznika bez

dostatecznego wsparcia finansowego, w nieuchronny sposób prowadzi do osłabienia aktywności na głównych polach jego działalności.

Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich z pewnością wymaga korekt ze względu na zmieniające się otoczenie prawne, wspomniany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2021 r. czy też ze względu na pojawiające się co jakiś czas i motywowane politycznie sugestie odwołania Rzecznika z uwagi „na sprzeniewierzenie się złożonemu ślubowaniu”. Nie ma natomiast potrzeby dokonywania zasadniczych zmian w zakresie regulującym sposoby i środki działania Rzecznika. W tej części ustawa wytrzymała próbę czasu.

Na koniec, ponownie odwołam się do początków i słów prof. E. Łętowskiej³⁸, że „każdy Rzecznik Praw Obywatelskich (ombudsman), jeśli chce dobrze wykonywać swoje zadania, musi przede wszystkim sprzeciwiać się władzy (głównie rządowi i ministrom, ale wcale nie tylko!) i to tak mocno i głośno, jak to tylko możliwe, czasami przegrywa, czasami wygrywa – jak to w życiu. Ale ombudsman <<rozumiejący sytuację>> i lubiany przez władzę były po prostu – proszę mi darować – zaprzeczeniem własnego sensu.”

³⁸ E. Łętowska, „Jak zaczynał Rzecznik Praw Obywatelskich”, Agencja Master, Łódź 1992, s. 4