

**RZECZNIK PRAW
OBYWATELSKICH
JAKO WNIOSKODAWCA
W POSTĘPOWANIU
PRZED TRYBUNAŁEM
KONSTYTUCYJNYM**

Anna Deryng

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH JAKO WNIOSKODAWCA W POSTĘPOWANIU PRZED TRYBUNAŁEM KONSTITUCYJNYM

Anna Deryng

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2014

Publikacja dofinansowana przez Akademię im. Jana Długosza w Częstochowie

Stan prawny na 1 lutego 2014 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki

Wydawca

Magdalena Przek-Ślesicka

Redaktor prowadzący

Ewa Wysocka

Opracowanie redakcyjne

Anna Krzesz

Łamanie

Kamila Tomecka

Układ typograficzny

Marta Baranowska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer SA, 2014

ISBN 978-83-264-4580-4

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów / 13

Wprowadzenie / 17

Rozdział I

Charakter i znaczenie instytucji ombudsmana w zakresie ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki / 29

1. Uwagi wprowadzające / 29
2. Historia urzędu ombudsmana
w świecie współczesnym – rozwój idei / 32
3. Cechy konstytutywne współczesnego
ombudsmana / 40
4. Specyfika polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich
jako rodzaj instytucji ombudsmana / 47
 - 4.1. U źródeł instytucji polskiego ombudsmana / 47
 - 4.2. Rzecznik Praw Obywatelskich w świetle przepisów
ustrojowych i organizacyjnych / 53
 - 4.3. Zakres realizacji prawa każdej osoby do pomocy
Rzecznika Praw Obywatelskich / 62
 - 4.4. Formy działalności Rzecznika
Praw Obywatelskich / 73
 - 4.4.1. Wystąpienia i interwencje w sprawach
indywidualnych / 73
 - 4.4.2. Wystąpienia o charakterze generalnym
związane z ochroną praw i wolności jednostki / 78
5. Uwagi końcowe / 82

Rozdział II

Podstawowe elementy charakteryzujące procedurę składania wniosków przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności norm prawnych / 84

1. Istota i ewolucja kontroli konstytucyjności prawa.
Uwagi wprowadzające / 84
2. Koncepcja kontroli prawa w procesie ochrony praw i wolności jednostki w Polsce / 93
3. Aktualizacja obowiązku rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny sprawy z wniosku polskiego ombudsmana / 106
 - 3.1. Rzecznik Praw Obywatelskich jako upoważniony wnioskodawca – zagadnienie identyfikacji legitymowanych podmiotów do występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego / 106
 - 3.2. Decyzja Rzecznika Praw Obywatelskich o złożeniu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego / 112
4. Konstrukcja prawna wniosku jako środka ochrony praw i wolności jednostki / 118
 - 4.1. Kontrola wstępna / 118
 - 4.2. Skargowość w procedurze kontroli norm w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym / 123
 - 4.3. Prawo do cofnięcia wniosku / 131
 - 4.5. Braki formalne wniosku / 134
 - 4.6. Niezachowanie terminu do wniesienia wniosku / 135
5. Uwagi końcowe / 135

Rozdział III

Konstytucyjne standardy wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego a realizacja praw i wolności jednostki w wystąpieniach Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego / 140

1. Zasada demokratycznego państwa prawnego – uwagi wprowadzające / 140
2. Problemy źródeł prawa – zagrożenia dla zasad demokratycznego państwa prawnego / 148
 - 2.1. Jednolitość systemu prawa / 150
 - 2.2. Zasada prymatu Konstytucji / 151

- 2.3. Zasada prymatu ustawy / 157
- 2.4. Oddziaływanie aktów wewnętrznych na prawnie chronioną sytuację jednostki w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich / 173
- 3. Zasada zaufania do państwa / 178
- 4. Zasada ochrony praw nabytych / 186
- 5. Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Rzecznika Praw Obywatelskich / 197
- 6. Poszanowanie podstawowych praw i wolności jednostki na rzecz prawidłowego stosowania prawa w regulacjach procedury sądowej i administracyjnej / 206
 - 6.1. Prawo do sądu i właściwej procedury sądowej jako immanentny element pojęcia państwa prawnego w obszarze aktywności polskiego ombudsmana / 207
 - 6.2. Przestrzeganie praw i wolności jednostki w procedurach administracyjnych / 216
- 7. Realizacja zagadnień jawności życia publicznego w obszarze zainteresowań Rzecznika Praw Obywatelskich. Zagadnienia wybrane / 218

Rozdział IV

Kierunki oddziaływania przewodnich zasad konstytucyjnych we wnioskach Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego / 222

- 1. Zasada poszanowania i ochrony godności człowieka w świetle praktyki polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich / 222
 - 1.1. Uwagi wprowadzające / 222
 - 1.2. Gwarancja godności ludzkiej w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich / 232
 - 1.3. Uwagi końcowe / 244
- 2. Zasada poszanowania wolności oraz jej ochrona / 245
 - 2.1. Teoria wolności wewnętrznej a wolność zewnętrzna / 251
 - 2.2. Zakres ochrony prawnej wolności / 252
 - 2.3. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji RP jako generalny przepis wyznaczający warunki dopuszczalnych ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw / 253
- 3. Zasada proporcjonalności i wymierności oraz minimalnej ingerencji państwa jako wyznacznik konstytucyjności norm w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich / 257

- 3.1. Istota i charakter konstytucyjnej zasady proporcjonalności – uwagi wprowadzające / 257
- 3.2. Zasada proporcjonalności na tle działań polskiego ombudsmana / 260
- 3.3. Uwagi końcowe / 275
- 4. Konstytucyjna zasada równości oraz zakaz dyskryminacji jako motyw przewodni wniosków polskiego ombudsmana w przedmiocie kontroli konstytucyjności prawa – wybrane zagadnienia problemowe / 276
 - 4.1. Zasada równości – uwagi wprowadzające / 276
 - 4.2. Pojęcie dyskryminacji / 281
 - 4.3. Dynamiczna koncepcja równości i jej rodzaje w praktyce polskiego ombudsmana / 285
 - 4.3.1. „Równość branżowa” / 287
 - 4.3.2. Teoria „równości zamieszkiwania” / 300
 - 4.3.3. Równouprawnienie kobiet i mężczyzn / 302
 - 4.4. Uwagi końcowe / 315
- 5. Praktyczne zastosowanie sprawiedliwości społecznej w wystąpieniach Rzecznika Praw Obywatelskich. Zagadnienia wybrane / 316
 - 5.1. Uwagi wprowadzające / 316
 - 5.2. Sposoby pojmowania sprawiedliwości społecznej w praktyce polskiego ombudsmana / 319
 - 5.3. Relacja klauzul „równość” – „sprawiedliwość” jako niezbędny element skutecznego oddziaływania Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie podjętych spraw / 323
- 6. Uwagi końcowe / 337

Rozdział V

Wybrane prawa, wolności i obowiązki jednostki w wystąpieniach Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego / 339

- 1. Wolność sumienia i wyznania jako problem konstytucyjny w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich / 339
 - 1.1. Uwagi wprowadzające / 339
 - 1.2. Ochrona wolności sumienia i wyznania w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich / 348
 - 1.3. Uwagi końcowe / 360

2. Wolność zgromadzeń jako przedmiot zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich / **361**
 - 2.1. Uwagi wprowadzające / **361**
 - 2.2. Ochrona wolności zgromadzeń przez Rzecznika Praw Obywatelskich / **367**
 - 2.3. Uwagi końcowe / **370**
 3. Interpretacja zasady wolności działalności gospodarczej w praktyce konstytucyjnej Rzecznika Praw Obywatelskich / **371**
 - 3.1. Uwagi wprowadzające / **371**
 - 3.2. Przestrzeganie zasady wolności działalności gospodarczej – zasadnicze kierunki działań polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich / **378**
 - 3.3. Uwagi końcowe / **390**
 4. Konstytucyjny obowiązek ponoszenia ciężarów publicznych w świetle praktyki Rzecznika Praw Obywatelskich / **391**
 - 4.1. Uwagi wprowadzające / **391**
 - 4.2. Realizacja obowiązku ponoszenia ciężarów publicznych w sprawach Rzecznika Praw Obywatelskich / **396**
 - 4.3. Uwagi końcowe / **402**
- Zakończenie / **405**
- Załącznik nr 1 / **411**
- Załącznik nr 2 / **455**
- Bibliografia / **465**
- Akty prawne / **499**
- Orzecznictwo / **505**
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej / **511**
- Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich / **515**

*Zadaniem Rzecznika Praw Obywatelskich jest stanie na straży
wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji
i innych aktach normatywnych.
(por. art. 208 Konstytucji RP)*

Wykaz skrótów

1. Akty prawne

- EKPC** Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284)
- k.c.** ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- k.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- Konstytucja z 1921 r.** ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267 z późn. zm.)
- Konstytucja PRL** Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 33, poz. 232 z późn. zm. oraz tekst jedn.: Dz. U. 1976 r. Nr 7, poz. 36 z późn. zm.)
- Konstytucja RP** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.** ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 24, poz. 141 z późn. zm.)
- k.p.a.** ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)

k.p.c.	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)
nowela kwietniowa z 1989 r.	ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 19, poz. 101)
nowela grudniowa z 1989 r.	ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 75, poz. 444)
ustawa konstytucyjna	ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.)
ustawa o RPO	ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 z późn. zm.)
ustawa o TK	ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.)

2. Organy, organizacje i instytucje

ETS	Europejski Trybunał Sprawiedliwości
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
PRON	Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego
RPO	Rzecznik Praw Obywatelskich
SN	Sąd Najwyższy
TK	Trybunał Konstytucyjny

3. Czasopisma i publikatory

Biul. RPO. Mat.	Biuletyn RPO. Materiały
Dz. U.	Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej

M.P.	Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”
NP	Nowe Prawo
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
OTK-B	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria B
PiP	Państwo i Prawo
PiZS	Prawo i Zabezpieczenie Społeczne
PiŻ	Prawo i Życie
PL	Przegląd Legislacyjny
Prz. Sąd.	Przegląd Sądowy
PS	Przegląd Sejmowy
PUG	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Teryt.	Samorząd Terytorialny
SP	Studia Prawnicze

Ilekcroć w niniejszej książce jest mowa o Konstytucji lub ustawie zasadniczej, bez bliższego przywołania, rozumie się przez to Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Wprowadzenie

„Każdy Rzecznik Praw Obywatelskich (ombudsman) jeśli chce dobrze wykonywać swe zadania, musi przede wszystkim sprzeciwić się władzy (głównie rządowi i ministrom, ale wcale i 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 rząd byłby po prostu – proszę mi darować – zaprzeczeniem własnego sensu. W normalnie funkcjonującym państwie każdy organ ma swoją rolę do odegrania. Zatem proszę – tak jak zatytułowała swe pamiętniki jedna z wielkich śpiewaczek, Frida Leider – oto stosunkowo wierny zapis roli, jaką wyznaczono właśnie mnie do odegrania”¹.

Urząd ombudsmana występujący w Polsce pod nazwą Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO, Rzecznik, polski ombudsman) w trakcie swojego funkcjonowania mocno wkomponował się w krajobraz polskiej demokracji oraz ugruntował swoje istnienie w świadomości obywateli. Obecnie nie ulega już wątpliwości, że instytucja ta jest potrzebna – po prostu ważna – i stanowi trudny do zakwestionowania element polskiej demokracji. Przeciwnych głosów nie słychać i szczęśliwie nie ma nawet na ten temat mowy. Patrząc na statystyki „przerobionych” przypadków, na pewno utwierdzimy się w przekonaniu o konieczności istnienia w naszym kraju tego typu urzędu. Istnieje však wiele dróg, prawnych mechanizmów i środków zapewniających jednostce ochronę jej praw i wolności, czyli osiągnięcie słusznego rozstrzygnięcia². Standardem jest więc występowanie np. instytucji kontroli zgodności

¹ Zob. E. Łętowska, *Jak zaczynał Rzecznik Praw Obywatelskich. Felietony 1988–1991*, Warszawa 1992, s. 4.

² Zob. np. M. Zubik, *Rzecznik Praw Obywatelskich w Polsce. Dwadzieścia z dwustu lat istnienia ombudsmana na świecie* (w:) J. Wawrzyniak, M. Łaskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga Jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009, s. 666 i n.

prawa z Konstytucją (sądów konstytucyjnych) czy sądów, do kompetencji których należy np. kontrola legalności decyzji administracyjnych³. A jednak zagwarantowanie obywatelowi możliwości zwrócenia się do Rzecznika eliminuje istotną lukę w obywatelskiej ochronie prawnej. Przykładowo A. Zoll⁴ wyraził pogląd, że „również w demokratycznym państwie prawa – a taki w każdym razie system staramy się budować – pozostaje wiele pracy dla Rzecznika Praw Obywatelskich. Przede wszystkim trzeba zdać sobie sprawę z tego, że samo powołanie tej instytucji – przypomnę w 1987 r.⁵, a więc jeszcze przed zasadniczymi zmianami ustrojowymi – już świadczyło o zasadniczej zmianie filozofii. Oznacza po prostu to, że są bardzo wyraźne granice władzy państwowej w stosunku do praw człowieka. (...) Rzecznik Praw Obywatelskich ma pokazywać, czy gwarancje wolności i praw są rzeczywiście wypełniane, czy organy państwa przestrzegają przyrodzonych wolności i praw człowieka. Ma on też kontrolować działalność sądownictwa, występować do Trybunału Konstytucyjnego, ażeby wyeliminować z porządku prawnego złe ustawy, które wiążą sądy. (...) instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich szczególnie dzisiaj jest bardzo ważna. Jeżeli dzisiaj Rzecznik Praw Obywatelskich ma występować w obronie praw, to nie przed pracodawcą, którym jest państwo, tylko w obronie praw pracowniczych, przeciwko właśnie dużym organom gospodarczym, właścicielom supermarketów, gdyż jest wiele nadużyć prawa pracy. (...) Rzecznik nie jest kontra organom państwa, ale często wzmocnieniem działalności państwa w likwidowaniu zagrożeń praw i obywateli pochodzących z innych źródeł”.

³ Zob. szerzej R. Balicki, *Rzecznik Praw Obywatelskich* (w:) B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie*, Warszawa 2002, s. 789 i podaną tam literaturę. Wyrażenie opinii w zakresie dobrze działającego sądownictwa administracyjnego przeważało w RFN o odrzuceniu koncepcji powołania instytucji ombudsmana federalnego – por. L. Garlicki, *Ewolucja instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich (Ombudsmana) w świecie współczesnym* (w:) L. Garlicki (red.), *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1989, s. 25.

⁴ Zob. A. Zoll, *Trzeba uderzać w źródła naruszeń praw człowieka. Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich na jubileuszowej sesji 19 października 2000 r. w Krakowie z okazji 10-lecia Samorządowych Kolegiów Odwoławczych*, Casus 2000, nr 18. Zob. Felietony i wywiady prasowe Prof. Andrzeja Zolla Rzecznika Praw Obywatelskich IV kadencji opublikowane w okresie maj 2000 r. – czerwiec 2001 r., materiały powielone, s. 68–69.

⁵ W dniu 19 listopada 1987 r. Sejm, na wniosek Prezydium Sejmu i po zasięgnięciu opinii Rady Krajowej PRON, powołał pierwszego polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, którym została Ewa Łętowska.

Od momentu powołania nastąpiła jednak dość istotna ewolucja i rozwój tej instytucji. Ewolucja ta była wynikiem nie tylko zmian otaczającej rzeczywistości oraz zmian prawa. Sama ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich z dnia 15 lipca 1987 r.⁶ była kilkakrotnie nowelizowana. Dopiero w 1989 r. Rzecznik Praw Obywatelskich został wymieniony w przepisach rangi konstytucyjnej. Ewolucja tego urzędu była również w ogromnej mierze efektem wpływu, jaki osobowość każdego z Rzeczników wywarła na ten urząd i sposób jego funkcjonowania. Myślę, że wśród elementów sprzyjających popularności Rzecznika Praw Obywatelskich należy wymienić także swego rodzaju medialność samych ombudsmanów. Przykładowo portrety prasowe Ewy Łętowskiej i Tadeusza Zielińskiego pokazują, że były to postacie, których cechy charakteru i zaangażowanie w działalność publiczną potrafiły przyciągnąć uwagę opinii społecznej. Przypomnę, że Rzecznikiem Praw Obywatelskich I kadencji (1987–1992) była Ewa Łętowska, Rzecznikiem II kadencji (1992–1996) – Tadeusz Zieliński, Rzecznikiem III kadencji (1996–2000) – Adam Zieliński, Rzecznikiem IV kadencji (2000–2006) – Andrzej Zoll, Rzecznikiem V kadencji (2006–10 kwietnia 2010 r.) – Janusz Kochanowski⁷. Obecnie Rzecznikiem Praw Obywatelskich VI kadencji (od dnia 10 czerwca 2010 r.) jest Irena Lipowicz⁸.

Należy podkreślić, że działania Rzecznika Praw Obywatelskich ściśle skierowane są na potrzeby przeciętnego człowieka, ma chronić go przed biurokratyzmem, znieczulicą i formalizmem, a także – jak to określił M. Safjan⁹ – „przed bezdusznym «kafkowskim» światem prawa, który może przecież stać się również rzeczywistością demo-

⁶ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 z późn. zm.) weszła w życie z dniem 1 stycznia 1988 r.

⁷ www.brpo.gov.pl [11-04-2012]. Ostatnią decyzją Janusza Kochanowskiego jako Rzecznika Praw Obywatelskich było wystosowanie apelu do Ombudsmana Federacji Rosyjskiej, aby wspólnie uznać Katyń za miejsce pojednania i spotkań Polaków i Rosjan. Janusz Kochanowski zginął w katastrofie samolotu TU-154 pod Smoleńskiem w dniu 10 kwietnia 2010 r.

Zob. także www.blog.brpo.gov.salon24.pl.

⁸ www.brpo.gov.pl [11-04-2012]. W dniu 10 czerwca 2010 r. Irena Lipowicz została powołana przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej na stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich. Zgodę na powołanie wyraził w uchwale w dniu 8 lipca 2010 r. Senat RP. W dniu 21 lipca 2010 r. Irena Lipowicz złożyła ślubowanie przed Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencji.

⁹ Zob. szerzej *Uroczystość 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich (wystąpienia okolicznościowe)*, Biul. RPO. Mat. 1998, nr 36, s. 27 i n.

kratycznego państwa prawa i tworzyć dla jednostki zaporę nie do przebycia. Rzecznik – osoba publiczna, funkcjonujący w ramach demokratycznych struktur państwa, ma zarazem przed tym państwem bronić i zapewnić jednostce zwyczajny, nie poddany formalnym rygorom tryb ochrony. Bo jeżeli system prawa pozytywnego wyraża i gwarantuje zasady demokratycznego państwa prawnego, to jednak nie jest on *per se* gwarantem absolutnym i doskonałym. System ten tylko wtedy może pełnić swoją rolę, jeżeli towarzyszy mu nadrzędna idea słuszności i sprawiedliwości”. Rzecznik zobowiązany jest do czuwania, aby wolności i prawa człowieka i obywatela, zwłaszcza we wrażliwych społecznie obszarach, były odpowiednio chronione i wypełniane właściwą treścią, a nie czysto formalne. Fundamentalne znaczenie ma zatem fakt, że polski ombudsman ujawniania przyczyny powstawania luk i niedoskonałości w istniejącym stanie gwarancji ochrony praw i wolności obywatelskich oraz wskazuje kierunki jego doskonalenia¹⁰.

Jak słusznie zauważyła E. Łętowska¹¹: „Główną dewizą Rzecznika – skopiowaną zresztą z doświadczeń innych urzędów ombudsmanskich – jest myśl «zachowaj się właściwie wobec obywatela mającego prawo do rzetelnego potraktowania, zgodnego z europejskim wzorem prawa, właściwym dla demokratycznego państwa prawa». Nie jest natomiast, i to nigdzie na świecie, zadaniem ombudsmana działanie typu «interwenuję, bo jestem dobrym wujaszkiem dla mego protegowanego, albowiem bardzo czegoś chce»”.

Celem niniejszej książki jest przedstawienie, że Rzecznik Praw Obywatelskich należy do grona jednego z najbardziej aktywnych (czy wręcz najaktywniejszych) wnioskodawców w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Pragnę ponadto wykazać, że Rzecznik Praw Obywatelskich skutecznie oddziałuje w kierunku („na rzecz”) umacniania prawa odpowiadającego wymogom demokratycznego państwa prawnego przez występowanie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami w sprawie stwierdzenia zgodności ak-

¹⁰ Zob. np. *Zarys koncepcji państwa prawnego w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich*, Biul. RPO. Mat. 1991, nr 7, s. 10.

¹¹ Zob. E. Łętowska, *Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich przygotowane na posiedzenie Sejmu i wygłoszone 24 stycznia 1992 r.*, Biul. RPO. Mat. 1992, nr 13, s. 48 i przytoczona tam literatura; teźże, *Dwadzieścia lat później* (w:) M. Zubik (red.), *Księga Jubileuszowa Rzecznika Praw Obywatelskich*, t. IV, *Księga XX-lecia Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2008, s. 24 i n.

tów normatywnych z Konstytucją. Postępując konsekwentnie, wypada nawet postawić tezę, że Rzecznik Praw Obywatelskich poprzez swoje działania na linii Rzecznik – Trybunał wnosi istotny wkład w określenie zasad tworzenia prawa odpowiadającego wymogom demokratycznego państwa prawnego; powołuje szczegółowe zasady demokratycznego państwa prawnego w obszarze ochrony i gwarancji praw i wolności jednostki; urzeczywistnia uniwersalne standardy w zakresie ochrony praw człowieka oraz wskazuje normatywny kształt konstytucyjnych praw i wolności w związku i w kontekście swojej właściwości.

Dokonując analizy podjętego problemu badawczego, skoncentrowałam się wyłącznie na najmocniejszym ze środków proceduralnych stojących do dyspozycji Rzecznika Praw Obywatelskich, a mianowicie prawie do zwracania się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o dokonanie abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności norm prawnych¹². Treść art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO stanowi powtórzenie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP w zakresie dotyczącym polskiego ombudsmena. Rzecznik stosownie do treści powołanych powyżej przepisów Konstytucji może kierować do Trybunału Konstytucyjnego wnioski w sprawach:

- 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
- 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
- 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
- 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych.

Konstytucja polska przyjmuje w art. 191 ust. 1 pkt 1 zasadę, że Rzecznik Praw Obywatelskich jest uprawniony do występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm. Przepis ten sugeruje zatem, że polski ombudsman, składając wniosek do TK, jest inicjatorem postępowania (działa jako wnioskodawca).

¹² Zagadnienie regulowane jest art. 16 ust. 2 pkt ustawy o RPO. Por. również M. Kruk-Jarosz, *Wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego*, Biul. RPO. Mat. 1991, nr 10, s. 5 i n. oraz przytoczona tam literatura.

W realizacji założonych celów opracowania dokonałam analizy wybranych wniosków wniesionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich i rozpoznanych przez Trybunał Konstytucyjny, a także przeglądu określonych zasad konstytucyjnych, o przestrzeganie których najczęściej w omawianych wnioskach upominał się Rzecznik Praw Obywatelskich. W konsekwencji głównym problemem niniejszego opracowania jest próba odpowiedzi na następujące pytania:

- po pierwsze – jaka jest rola Rzecznika Praw Obywatelskich w utrwalaniu i wyjaśnianiu konstytucyjnych zasad prawa w systemie ochrony wolności i praw jednostki w Polsce,
- po drugie – jaka jest skuteczność działań Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie ochrony wolności i praw człowieka, również poprzez wskazanie konkretnych danych liczbowych (zestawienia wniosków RPO do TK oraz orzeczeń TK wydanych w następstwie wniosku Rzecznika),
- po trzecie – jaki jest udział Rzecznika Praw Obywatelskich w odkodowaniu treści zasady demokratycznego państwa prawnego, zasad przewodnich oraz wybranych wolności, praw i obowiązków jednostki.

Podjęcie próby rozwiązania postawionego wyżej problemu badawczego zostało zweryfikowane przez wskazanie efektów działań RPO w dwóch obszarach tematycznych:

- *primo* – jako konsekwencje w zakresie zasad prawidłowego tworzenia systemu prawa,
- *secundo* – w sferze skuteczności działań Rzecznika Praw Obywatelskich dla sytuacji prawnej jednostki.

Istotnym powodem podjęcia powyższego tematu stało się również zbadanie:

- po pierwsze – na jakie konkretnie wskazane i nazwane zasady konstytucyjne powoływał się Rzecznik we wnioskach do TK;
- po drugie – w jakiego typu sprawach Rzecznik najsilniej powoływał się na konkretnie wskazane i nazwane zasady Konstytucji RP oraz
- po trzecie – czy można mówić o faktycznym i możliwym zakresie powoływania Konstytucji RP we wnioskach polskiego ombudsmána do Trybunału Konstytucyjnego.

W tym kontekście uzasadnione jest pokazanie, z jednej strony, jak szerokie są możliwości działania polskiego ombudsmána, a z drugiej – jak liczne sprawy nie mieszczą się w kompetencjach RPO i należy je

kierować do odpowiednich organów i instytucji, zamiast absorbować nimi Rzecznika. To bogactwo spostrzeżeń i poglądów prawnych, jakie Rzecznik Praw Obywatelskich zawarł we wnioskach do Trybunału Konstytucyjnego, poddać można analizie na różnych płaszczyznach. Przede wszystkim dokonam tu rozważań z punktu widzenia ich wkładu w określenie zarówno zasad tworzenia prawa odpowiadającego wymogom demokratycznego państwa prawnego, jak i wypracowania na gruncie polskiej ustawy zasadniczej modelu ochrony praw i wolności. Na takiej płaszczyznie objawił się też związek demokratycznego państwa prawnego z wieloma konstytucyjnymi prawami i wolnościami jednostki. Pozwoliło to na wykazanie, że w takiej właśnie relacji (wspólnej) przepisy Konstytucji RP były powoływane we wnioskach RPO. Nie było moim zamierzeniem przedstawianie szerokiego katalogu konstytucyjnych wolności i praw jednostki, jaki wynika z poglądów RPO w rozpatrywanych sprawach. Dlatego też katalog tych zasad nie jest z pewnością wyczerpujący. Skoncentrowałam się wyłącznie na wybranych prawach, wolnościach i obowiązkach człowieka.

Inną przyczyną podjęcia badań stał się brak całościowego opracowania na temat wzajemnej relacji Rzecznik Praw Obywatelskich – Trybunał Konstytucyjny w obszarze abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności norm prawnych. Zazwyczaj bowiem oddzielano od siebie te dwa zagadnienia i analizowano je odrębnie. Publikacje z reguły dotyczyły jedynie pewnego zakresu działalności polskiego Rzecznika i funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, w tym konkretnej jego kompetencji. Niemniej jednak, analiza zadań tych dwóch instytucji ewidentnie wskazuje, że mają one wpisaną w zakres swoich zadań ochronę praw i wolności. Można więc uznać, że działalność polskiego ombudsmána w tym stosunkowo wąskim zakresie nie została kompleksowo zaprezentowana w polskiej literaturze nauk prawnych. Zauważyć przy tym należy, że próbą bardziej całościowego ujęcia działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce jest opracowanie J. Świątkiewicza, *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*¹³, które ma jednak charakter popularnonaukowy. Autor przekazał w niej bowiem nie tylko swoją znakomitą wiedzę prawniczą o omawianej instytucji, ale zawarł wielką dozę osobistego doświadczenia jako osoby piastującej przez kilka lat urząd Zastępcy Rzecznika

¹³ J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001.

Praw Obywatelskich (1995–2006)¹⁴. Nadto należy również wspomnieć o publikacji I. Malinowskiej, *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*¹⁵ oraz zbiorowym opracowaniu L. Garlickiego, *Rzecznik Praw Obywatelskich*¹⁶, w zakresie dotyczącym tematyki polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Warto także pamiętać o pracy A. Domańskiej, *Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Praw Obywatelskich*¹⁷.

Książka została podzielona na pięć części, w których realizowane są założone kolejne cząstkowe zamierzenia badawcze.

Rozdział I stanowi teoretyczną podbudowę dalszych rozważań. W części pierwszej przedstawiono problematykę kształtowania się instytucji ombudsmana w świecie współczesnym, ze szczególnym zwróceniem uwagi na definicję ombudsmana, przyjętą typologię instytucji ombudsmana jako stałego elementu systemu ochrony praw i wolności zarówno w kraju, jak i poza jego granicami. Omówiona została także geneza i ewolucja polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, miejsce i znaczenie przepisów o RPO w systematyce Konstytucji polskiej, a także status prawnoustrojowy Rzecznika i zakres przysługujących mu kompetencji. Uwzględnienie powyższych elementów stworzyło kompleksowy obraz instytucji polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w świetle pozycji prawnej ombudsmanów i przysługujących im kompetencji w innych państwach. Pozwoliło także na wskazanie miejsca Rzecznika Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce.

Rozdział II został poświęcony analizie procedury występowania przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami w sprawie stwierdzenia zgodności aktów normatywnych

¹⁴ Jerzy Świątkiewicz 15 września 1995 r. został powołany przez Marszałka Sejmu na stanowisko zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich. Zakończył kadencję 30 września 2006 r. Autor wielu publikacji z zakresu prawa administracyjnego, w tym sądownictwa administracyjnego, oraz książki omawiającej kompleksowo regulacje prawne, praktykę i wieloletni dorobek instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich. Autor komentarza do Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji. Zob. również życiorys oraz wykaz bibliografii Jubilata (w:) R. Hauser, E. Łętowska, M. Safjan, J. Trzcziński, A. Zieliński, A. Zoll (red.), *Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza. Państwo w służbie obywateli*, Warszawa 2005, s. 7–17.

¹⁵ I. Malinowska, *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2007.

¹⁶ L. Garlicki, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1989.

¹⁷ A. Domańska, *Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Praw Obywatelskich*, Łódź 2012.

z Konstytucją RP. Punktem odniesienia dla wspomnianej już kwestii jest art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO, stanowiący powtórzenie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP w zakresie dotyczącym Rzecznika Praw Obywatelskich, przepisy ustawy o TK (tj. art. 31, art. 32 i art. 66) odnoszące się do podstawowych zasad działania RPO oraz reguł postępowania Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności norm prawnych oraz postanowienia Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności działu III „Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym” w zakresie dotyczącym wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich. Celem tego rozdziału jest również odpowiedź na pytanie, kiedy Rzecznik Praw Obywatelskich jako upoważniony wnioskodawca podejmuje decyzję o złożeniu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego oraz jakie są elementy składowe wniosku RPO, ze szczególnym zwróceniem uwagi na zasadę skargowości w procedurze kontroli norm prawnych. Nadto przedstawiono, jaka jest skuteczność działań Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie ochrony praw i wolności jednostki w porównaniu z innymi podmiotami posiadającymi legitymację ogólną.

Prace badawcze pozwoliły także na wskazanie ścisłej współpracy RPO i TK w obszarze ochrony praw wolnościowych w Polsce. Określenie przedmiotu analizy niniejszego rozdziału umożliwiło pominięcie w opracowaniu zagadnień o charakterze historycznym dotyczących m.in. powstania mechanizmów sądowej kontroli konstytucyjności prawa i modeli kompetencji sądów konstytucyjnych oraz sytuacji prawnej ich członków. Zagadnienia te z całą pewnością zasługują na odrębne opracowanie przez historyków prawa, a pewnie i doktryn politycznych. Wykraczają jednak znacznie poza przedmiot niniejszej książki. Stąd też umieściłam w niej jedynie historyczne ogólne uwagi dotyczące genezy i istoty kontroli konstytucyjności prawa, również w Polsce mające jedynie charakter koniecznych objaśnień dla zrozumienia kontekstu podjętego tematu oraz tez o charakterze *stricte* teoretycznym.

Rozdział III dotyczy zasady demokratycznego państwa prawnego oraz standardów z niej wynikających w ujęciu Rzecznika Praw Obywatelskich. Celem tego rozdziału jest wykazanie, że w toku wykonywania ustawowych kompetencji Rzecznik Praw Obywatelskich określił podstawowe zasady demokratycznego państwa prawnego, które uznał za doniosłe w procesie ochrony praw człowieka i obywatela. Rozważania koncentrują się wyłącznie na zasadach szczegółowych, pochodnych, które dotyczą standardów stanowienia prawa w związku i w kontekście

właściwości Rzecznika Praw Obywatelskich. Dlatego też katalog tych zasad nie jest z pewnością wyczerpujący. Niemniej wydaje się celowe i społecznie uzasadnione przedstawienie względnie całościowej koncepcji demokratycznego państwa prawnego w takim kształcie, jaki wynika z poglądów Rzecznika Praw Obywatelskich w rozpatrywanych sprawach.

Rozdział IV bazuje na analizie wybranych wniosków RPO złożonych do TK w procedurze abstrakcyjnej kontroli norm prawnych i orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych w następstwie wniosku Rzecznika. Obejmuje przegląd wybranych spraw, które trafiły do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich i z których każda zawiera w sobie „jakiś” element: poszanowania godności ludzkiej, proporcjonalności, równości i zakazu dyskryminacji oraz sprawiedliwości społecznej. W konsekwencji przedstawiono analizę konkretnych zagadnień problemowych, jakie powstały na gruncie stosowania owych przewodnich zasad konstytucyjnych przez Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce w kontekście rozpatrywanych spraw. Celowość badań wyrażona zostanie przez bogactwo różnorodności tematyki spraw podejmowanych przez Rzecznika.

Analiza ta poprzedzona została ogólnymi rozważaniami na temat istoty poszczególnych przewodnich zasad konstytucyjnych. Po każdym punkcie niniejszego rozdziału przedstawione zostały własne wnioski badawcze dotyczące tzw. „rzecznikowskiej” koncepcji przewodnich zasad konstytucyjnych.

Rozdział V, podobnie jak część czwarta, pracy bazuje na analizie wybranych wniosków RPO złożonych do TK w przedmiocie abstrakcyjnej kontroli norm prawnych i orzecznictwa TK w tym zakresie. Rozważania koncentrują się na funkcjonowaniu tychże zasad, tj. wolności sumienia i wyznania, wolności zgromadzeń oraz wolności działalności gospodarczej, jak również obowiązku ponoszenia ciężarów publicznych w praktyce konstytucyjnej Rzecznika Praw Obywatelskich „stojącego na straży wolności i praw człowieka i obywatela”. W tym celu zwrócono szczególną uwagę na dwie kwestie.

Po pierwsze, przedstawiono te postanowienia ustawy zasadniczej, które w najbardziej istotnym stopniu gwarantują indywidualną wolność w sprawach religijnych w Polsce, tj. art. 53; regulują kwestię wolności pokojowych zgromadzeń, tj. art. 57 ustawy zasadniczej; determinują system gospodarowania w Polsce, tj. art. 20 i 22 Konstytucji RP oraz formułują obowiązek ponoszenia ciężarów publicznych

i świadczeń publicznych, w tym podatków na terytorium RP, tj. art. 84 ustawy zasadniczej.

Po drugie, dokonano analizy wybranych spraw rzecznikowskich z punktu widzenia omawianych zagadnień konstytucyjnych. Prowadzone badania pozwoliły na wykazanie: po pierwsze – jaka koncepcja wolności sumienia i wyznania „przebija się” z wniosków RPO; po drugie – w jaki sposób i w jakim zakresie RPO przestrzega wolności pokojowych zgromadzeń; po trzecie – jakie rozumienie wolności gospodarowania prezentuje Rzecznik oraz po czwarte – jaka jest rola RPO w przestrzeganiu konstytucyjnego obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków na terytorium RP. Po każdym punkcie niniejszego rozdziału przedstawione zostały własne wnioski badawcze.

Książkę wieńczy zakończenie, w którym na podstawie przeprowadzonych badań i wysnutych wniosków częściowych została podjęta próba podsumowania i łącznej generalnej oceny działalności Rzecznika Praw Obywatelskich jako upoważnionego wnioskodawcy w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (w relacji na linii Rzecznik Praw Obywatelskich – Trybunał Konstytucyjny).

W opracowaniu zastosowałam metodę dogmatycznoprawną. Gruntowna analiza orzecznictwa sądowego uprawnia mnie do wskazania, że w książce opierałam się także na metodzie empirycznej. W pracy wykorzystywałam różnorodne techniki badawcze, do których należała przede wszystkim analiza tekstów literatury specjalistycznej z zakresu prawa, w tym w szczególności prawa konstytucyjnego, analiza wybranych wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich w przedmiocie abstrakcyjnej kontroli norm prawnych, wybranych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz analiza treści aktów prawnych i innych dokumentów tematycznie związanych z omawianym zagadnieniem. W opracowaniu starałam się dotrzeć do większości dostępnych materiałów i publikacji dotyczących problematyki Rzecznika Praw Obywatelskich i Trybunału Konstytucyjnego, jak również korzystałam z wielu cennych rad i wskazówek. Opracowanie uwzględnia materiał „orzeczniczy” RPO za okres od 1 stycznia 1988 r. do 31 grudnia 2011 r.

Warto zauważyć, że niniejsza książka dotyczy omówienia działania organu, które nie jest często podejmowane w literaturze prawniczej przedmiotu. Pomimo ugruntowania się tej ważnej instytucji ustrojowej w systemie prawnym RP oraz w życiu społecznym, literatura na jej temat jest nadal bardzo skromna.

Mając świadomość, że mimo dołożonych starań nie udało mi się wyeliminować wszystkich usterek i niedociągnięć w tym opracowaniu, pozwalam sobie jednak wyrazić nadzieję, iż będzie ono istotnym uzupełnieniem polskiej literatury prawniczej poświęconej problematyce funkcjonowania Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza w kontekście mechanizmów przestrzegania praw człowieka.

Książka została przygotowana do druku na podstawie rozprawy doktorskiej pod tym samym tytułem, której publiczna obrona miała miejsce na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego w dniu 26 listopada 2012 r.

Chciałbym w tym miejscu wyrazić wdzięczność i serdeczne podziękowanie Pani Profesor dr hab. Małgorzacie Masternak-Kubiak za życzliwą opiekę promotorską nad rozprawą doktorską oraz nieocenioną pomoc. Dziękuję także Recenzentom rozprawy w przewodzie doktorskim: Panu Profesorowi dr. hab. Bogusławowi Banaszakowi oraz Panu Profesorowi dr. hab. Markowi Zubikowi – za trud przygotowania recenzji oraz wiele cennych rad i wskazówek.

Wyrażam najserdeczniejsze podziękowania Panu Profesorowi dr. hab. Krzysztofowi Skotnickiemu za uwagi do rękopisu niniejszej książki, które znacząco wpłynęły na jej ostateczny kształt. Pamiętam również o pracownikach Katedry Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, w której stworzono mi warunki do pracy naukowej oraz za życzliwą pomoc naukową. Na ostateczny kształt pracy duży wpływ miały również moje rozmowy i dyskusje z osobami od lat zainteresowanymi problematyką orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które miałam okazję poznać podczas praktyki zawodowej w Biurze Trybunału Konstytucyjnego w Warszawie. Pragnę w szczególności podziękować dyrektorowi Zespołu Orzecznictwa i Studiów w Biurze Trybunału Konstytucyjnego Panu Kamilowi Zaradkiewiczowi oraz Pani Profesor dr hab. Sławomirze Wronkowskiej-Jaśkiewicz, których cenne uwagi skłoniły mnie do zweryfikowania niektórych jej tez i założeń.

Rozdział I

Charakter i znaczenie instytucji ombudsmiana w zakresie ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki

1. Uwagi wprowadzające

„Przypomnijmy sobie naprzód, że instytucje są dziełem ludzkim, i że ludzkiej woli zawdzięczają swój byt cały. Ludzie nie znaleźli ich gotowych, obudziwszy się jakiegoś pięknego poranka. Nie są też bynajmniej podobne do drzew, które raz zasadzone «rosną ciągle», podczas gdy ludzie «śpią». W każdym czasie ich istnienia woła człowieka czyni je tym, czym są. Wszystkie rzeczy zatem, będące dziełem ludzkim, mogą być dobre albo złe; w tworzeniu ich mogło przewodniczyć dużo trafnego sądu i zręczności albo też wprost przeciwnie (...)»¹⁸.

Wyjątkowe znaczenie w dziedzinie ochrony praw człowieka w krajach o rozwiniętej i utrwalonej demokracji zajmuje instytucja ombudsmiana, w Polsce występująca pod nazwą Rzecznika Praw Obywatelskich. Termin „ombudsman”¹⁹ – słowo pochodzące z języka

¹⁸ Zob. cytat za: J. Arcimowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich – aktor sceny publicznej*, Warszawa 2003, s. 23; J.S. Mill, *O rządzie reprezentatywnym*, tłum. J. Hołówka, Kraków 2005.

¹⁹ Szerzej B. Banaszak (w): U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia Prawa*, Warszawa 2007, s. 499; tenże, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 244 i n.; tenże, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 706 i n.; L. Garlicki (red.), *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1989, s. 14 i n.; S. Sagan, *Rzecznik Praw Obywatelskich* (w): S. Sagan, V. Serzhanova (red.), *Organy i korporacje ochrony prawa*, Warszawa 2008, s. 96 i n.; I. Malinowska, *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2007, s. 54 i n. Przykłady z innych krajów: Austria – obrońca Ludowy, Finlandia – Parlamentarny Ombudsman, Francja – Mediator Republiki, Niemcy – Rzecznik ds. Wojskowych Nie-

szwedzkiego – posiada tam kilka znaczeń. Było ono i jest powszechnie używane na oznaczenie przedstawiciela, agenta, prawnika, delegata, opiekuna lub jakąkolwiek inną osobę upoważnioną przez jakiegokolwiek inne osoby do działania w ich imieniu, dbania o ich interesy. Oznacza organ państwowy powołany do przeciwdziałania naruszaniu lub ograniczaniu praw jednostki, któremu powierzono badanie naruszeń praw człowieka w jej stosunkach z państwem, a zwłaszcza z administracją państwową. Mimo że w poszczególnych krajach organy takie noszą różne nazwy, określa się je w literaturze zwykle pojęciem ogólnym – ombudsman, od pierwszej, powstałej w początkach XVIII w. w Szwecji instytucji tego rodzaju²⁰. Nie oznacza to, że wszystkie kraje, które zdecydowały się na stworzenie u siebie tego organu, przyjęły bez zastrzeżeń wzorzec szwedzki. Poszczególne państwa budowały własne systemy kontroli administracji, włączając do nich różne rozwiązania ombudsmana jako organu uzupełniającego działalność innych organów państwowych na rzecz ochrony praw jednostki. Co ciekawe, niektóre instytucje, choć nazwane ombudsmanem, niekoniecznie pełnią taką funkcję. Przykładowo A. Domańska²¹ powołuje instytucje quasi-ombudsmanów.

Występuje on albo jako organ monokratyczny (np. w Polsce), albo kolegialny (np. w Austrii). Może obejmować swoim zakresem działa-

mieckiego Bundestagu (*Wehrbeauftragter*), Norwegia – Parlamentarny Ombudsman ds. Administracji Publicznej, Szwecja – Parlamentarny Ombudsman, Rada Europy – Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, Unia Europejska – Europejski Ombudsman. Interesujące jest, że w Finlandii obok Parlamentarnego Ombudsmana działa Kanclerz Sprawiedliwości, którego można porównać odpowiednio z Prokuratorem Generalnym w PRL, sprawującym m.in. tzw. prokuratorską kontrolę przestrzegania prawa. Podobnie w Szwecji działa również obok ombudsmanów parlamentarnych także Kanclerz Sprawiedliwości. Przytoczone wyżej przykłady zostały oparte na wydawnictwie Rzecznika Praw Obywatelskich pt. *Ombudsmeni krajowi – zbiór regulacji prawnych*, Warszawa 2005; a także dalsze regulacje prawne uzyskane z niektórych państw, które instytucje ombudsmana wprowadziły w okresie późniejszym, jak Albania czy Czechy, uzyskane drogą wymiany informacji przez Biuro RPO. Por. także A. Deryng, *Załącznik Nr 5 Rzecznik Praw Obywatelskich pkt 4 Instytucja ombudsmana w wybranych państwach (w): Prawo konstytucyjne – prawo w diagramach*, Warszawa–Bielsko-Biała 2009, s. 263; też, *Załącznik Nr 5 Rzecznik Praw Obywatelskich pkt 5 Instytucja ombudsmana w wybranych państwach (w): Prawo konstytucyjne – prawo w diagramach*, Warszawa–Bielsko-Biała 2010, s. 279.

²⁰ Zob. np. B. Banaszak, *Prawa jednostki i systemy ich ochrony*, Wrocław 1995, s. 173.

²¹ Szerzej A. Domańska, *Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Praw Obywatelskich*, Łódź 2012, s. 8.

nia terytorium całego państwa bądź jego część (ombudsman lokalny, municypalny). Różnie określany bywa także zakres jego zadań – w jednych krajach występuje ombudsman o ogólnym zakresie działania (np. Rzecznik Praw Obywatelskich w Polsce), w innych – ombudsman wyspecjalizowany, np. w Niemczech – Rzecznik ds. Wojskowych. Powołuje się nawet ombudsmanów jedyne do spraw administracji publicznej, np. Parlamentarny Rzecznik do spraw Administracji w Wielkiej Brytanii²². Miejsce ombudsmana w danym systemie politycznym jest uzależnione między innymi od typu ustroju politycznego, mechanizmów sprawowania władzy, roli partii politycznych, ujęcia praw obywatelskich, systemu ich instytucjonalnych gwarancji itp. Nie ma dzisiaj żadnych wątpliwości, że urząd Rzecznika jest potrzebny. Ustrój demokratycznych państw w dalszym ciągu nie jest przyjazny obywatelowi i to zarówno w swoich funkcjach legislacyjnych, jak i wykonawczych oraz sędziowskich. Obywatele potrzebują więc, aby silnie umocniona instytucja kontrolna, w pełni niezależna, interweniowała w obronie człowieka i obywatela, gdy jego wolności i prawa są zagrożone np. złą legislacją, wadliwymi decyzjami administracyjnymi, niezgodnymi z prawem lub niesprawiedliwymi orzeczeniami sądowymi. Organ ten powstał w celu zapewnienia jednostce ochrony przed naruszeniami ze strony organów państwowych.

W literaturze²³ zgodnie przyjmuje się, że ustrojowe wyodrębnienie RPO miało na celu stworzenie organu, który zajmowałby się badaniem przejawów działalności instytucji publicznych dysponujących władztwem, prowadzących czy też mogących prowadzić do naruszeń praw i wolności jednostki. Ujmując rzecz w dużej ogólności, ombudsman to osoba wyposażona w szczególny autorytet, niezależna od innych podmiotów państwowych i podlegająca z reguły parlamentowi. Przysługują jej ustawowe uprawnienia do bezstronnego badania skarg obywateli na krzywdy doznane ze strony urzędników administracji państwowej lub funkcjonariuszy służb publicznych, mogące spowodować zmianę decyzji nieprawidłowej bądź niezgodnej z prawem i pozwalające podejmować środki zmierzające do usunięcia przyczyn decyzji wywołującej skargę oraz karania urzędnika lub funkcjonariusza odpowiedzialnego za złą administrację.

²² Zob. np. A. Zieliński, *Uczestnictwo Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu cywilnym* (w:) J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis, Aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. I, Warszawa 2011, s. 812.

²³ Por. np. F. Prusak, *Organy ochrony prawnej*, Warszawa 2010, s. 198.

Anna Deryng – doktor nauk prawnych; adiunkt w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego i Ustroju Samorządu Terytorialnego Instytutu Administracji na Wydziale Nauk Społecznych Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, dyrektor Centrum Transferu Wiedzy i Innowacji w Obszarze Nauki i Sztuki Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie; były pracownik Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie; członek Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego; autorka i współautorka licznych publikacji naukowych z dziedziny prawa konstytucyjnego.

■ Monografia dotyczy teoretycznych i praktycznych aspektów problematyki wnioskowania przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie kontroli konstytucyjności norm prawnych. Autorka próbuje udzielić odpowiedzi na trzy zasadnicze pytania:

- jaka jest rola RPO w utrwalaniu i wyjaśnianiu konstytucyjnych zasad prawa w systemie ochrony wolności i praw jednostki w Polsce;
- jaka jest skuteczność działań RPO w zakresie ochrony wolności i praw człowieka, również poprzez wskazanie konkretnych danych liczbowych;
- jaki jest udział RPO w odkodowaniu treści zasady demokratycznego państwa prawnego, zasad przewodnich oraz wybranych wolności, praw i obowiązków jednostki.

■ W publikacji wskazano również efekty aktywności Rzecznika w dwóch obszarach, tj. jako konsekwencje w zakresie zasad prawidłowego tworzenia systemu prawa oraz w sferze skuteczności jego działań w odniesieniu do sytuacji prawnej jednostki. Uświadamia to, jak szerokie są możliwości działania polskiego ombudsmena i jak wiele spraw nie mieści się w jego kompetencjach, dlatego należy je kierować do odpowiednich organów i instytucji, zamiast absorbować nimi RPO.

■ Książka jest skierowana do przedstawicieli teorii i praktyki prawa konstytucyjnego, w tym do sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych, adwokatów, radców prawnych, legislatorów oraz urzędników administracji publicznej. Powinna także zaciekać osoby zajmujące się ogólną teorią prawa konstytucyjnego oraz wszystkich tych, którzy interesują się tą gałęzią prawa.

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-264-4580-4



9 788326 445804

Cena 99 zł
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01
zamowienia.ksiazki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl



9788326445804 W01P01