

Rzecznik Praw Obywatelskich □ bastion czy fasada demokratycznego państwa prawa?

1. *Wprowadzenie.* Krajowe instytucje praw człowieka (NHRI) stanowią element konieczny współczesnego systemu ochrony praw człowieka w państwach demokratycznych. „Poprzez podnoszenie świadomości, udzielanie porad, monitorowanie i pociąganie władz do odpowiedzialności odgrywają one główną rolę w podejmowaniu wielkich wyzwań współczesnego świata związanych z prawami człowieka – rozwiązując zarówno utrzymujące się problemy, takie jak dyskryminacja i nierówność, jak i wciąż pojawiające się nowe problemy”¹. Jednym z takich organów w Polsce jest Rzecznik Praw Obywatelskich.

W 2022 r. mija 35 lat od ustanowienia tej instytucji w polskim systemie organów ochrony praw człowieka i 25 lat, od kiedy została ona wkomponowana w konstytucyjny system organów kontroli państwowej i ochrony prawa. Rocznicą ta stwarza okazję do podsumowań. Dlatego głównym celem niniejszego opracowania jest wskazanie zmian w okresie obowiązywania Konstytucji w zakresie statusu tego organu, który determinuje możliwość niezawisłego działania na rzecz ochrony praw i wolności człowieka. Przedstawione zostaną te jego elementy regulacyjne oraz zmiany ustawowe, które wywołały największe kontrowersje lub zostały wprowadzone w ostatnim ćwierćwieczu na skutek orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Przeprowadzone badania pozwolą odpowiedzieć na pytanie, czy ombudsman jest elementem niezbędnym, czy też jest może fasadą demokratycznego ustroju, możliwym, ale niekoniecznym elementem stwarzającym pozory ochrony praw i wolności człowieka i praworządności. Wprawdzie Rzecznik Praw Obywatelskich IV kadencji, Andrzej Zoll, nazwał wprowadzenie tej instytucji do polskiego porządku prawnego w 1987 r., jeszcze przed zmianami ustrojowymi w 1989 r., „fenomenem ustrojowym”, który obok sądownictwa administracyjnego i konstytucyjnego stanowił zapowiedź upadku systemu komunistycznego oparte- go na zasadzie jednolitej władzy państwowej², ale czy na miarę obecnych czasów.

¹ Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *Silne i skuteczne krajowe instytucje praw człowieka: wyzwania, obiecujące praktyki i możliwości. Podsumowanie*, Luksemburg 2021, s. 1.

² A. Zoll, *Przedmowa*, [w:] J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001, s. 9.

Pierwsze wzmianki na temat instytucji ombudsmanskich pojawiły się w polskich publikacjach naukowych już w latach 60. ubiegłego wieku. Niektórzy przedstawiciele doktryny odnosili się do nich krytycznie, inni popierali propozycję powołania nowego organu ochrony praw jednostki³. Wzmoczone zainteresowanie instytucją ombudsmana nastąpiło w Polsce w latach 80. i zbiegło się z procesem zmierzającym do rozszerzenia systemu instytucjonalnych gwarancji praworządności⁴. Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich powołana została na mocy ustawy, uchwalonej 15.07.1987 r.⁵ Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny zmiany te miały „lepiej (choć nie całkowicie) zapobiegać cyklicznym kryzysom politycznym, z jakimi mamy do czynienia w historii naszego kraju”⁶. Uchwalenie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich było jednym z przejawów tych przemian, co podkreślił w jej preambule ustawodawca⁷.

Po przemianach ustrojowych w 1989 r., w szczególności po wejściu w życie nowej Konstytucji, urząd ombudsmana uzyskał w Polsce status organu konstytucyjnego. Ustrojodawca, wprowadzając przepisy dotyczące Rzecznika (art. 208–212), umieścił je w rozdziale IX zatytułowanym „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”, sytuując ombudsmana obok Najwyższej Izby Kontroli i Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Wyposażono ten urząd w atrybut niezależności i niezawisłości, nadając tym przymiotom rangę konstytucyjną. Zakres i sposób działania Rzecznika przekazano do unormowania ustawowego⁸. Rzecznik jest tym samym konstytucyjnym organem kontroli państwa i ochrony prawa, niezależnym od władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej.

2. *Niezależność RPO?* Pojęcia „niezależność” i „niezawisłość” mają charakter terminów zastanych, których treść i znaczenie zostało bardzo szeroko wyjaśnione w literaturze przedmiotu, dlatego w niniejszym opracowaniu przedstawione zostaną jedynie te ich elementy, które miały wpływ na realizację tych przymiotów w działalności ombudsmana.

Istotnym elementem realizacji zasady niezależności każdego organu jest stworzenie odpowiedniej procedury powołania, tak aby wykluczyć wszelkie możliwe naciski ze strony organu kreującego lub jakiegokolwiek innego na osobę kandydującą, a później realizującą swe kompetencje⁹. Konstytucja nie normuje szczegółowo trybu postępowania w sprawie powołania RPO. Kwestię tę precyzu-

³ Zob. J. Arcimowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich – aktor sceny publicznej*, Warszawa 2003, s. 44 i cyt. lit.

⁴ Zob. szerzej A. Domańska, *Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Praw Obywatelskich*, Łódź 2012, s. 37–49 i cyt. lit.

⁵ Dz.U. Nr 21, poz. 123. Weszła w życie z dniem 1.01.1988 r. z wyjątkiem przepisów dotyczących regulujących powołanie Rzecznika oraz organizowanie jego Biura.

⁶ A. Kubiak, *Rzecznik Praw Obywatelskich a administracja*, PiP 1987, nr 12, s. 6.

⁷ Art. 1 ustawy poprzedzony był preambułą następującej treści: „W celu umacniania socjalistycznej praworządności i stworzenia dalszych gwarancji ochrony praw i wolności obywateli stanowi się, co następuje”.

⁸ Ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 627.

⁹ A. Domańska, *Pozycja...*, s. 76 i n.

ją art. 3 ustawy o RPO, postanowienia regulaminu Sejmu¹⁰ oraz regulaminu Senatu¹¹. Ustawa zasadnicza stanowi jedynie, że RPO powoływany jest przez Sejm za zgodą Senatu na 5 lat. Treść tego przepisu, choć bardzo lakoniczna i na pozór bezpieczna, wywołała w praktyce wiele kontrowersji, co stanowiło faktyczne zagrożenie dla realizacji podstawowej funkcji ombudsmana – ochrony praw i wolności człowieka. Zastosowana formuła generuje dwie wątpliwości. Pierwsza związana jest z udziałem izby drugiej w procedurze powołania Rzecznika, druga dotyczy problemu zakończenia kadencji ombudsmana.

Rola Senatu w zakresie powołania kandydata na stanowisko Rzecznika jest wprawdzie ograniczona, ale nie znaczy to, że ma małe znaczenie. Sprowadza się do zaaprobowania, bądź nie, uchwały Sejmu o powołaniu danej osoby na to stanowisko. W praktyce oznacza to, że Senat włącza się w procedurę powołania ombudsmana dopiero na ostatnim etapie, gdyż nie ma prawa zgłaszania kandydata na to stanowisko. Zgodnie z art. 3 ust 3 ustawy o RPO uchwałę Sejmu o powołaniu rzecznika Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie Marszałkowi Senatu. Izba w terminie miesiąca od dnia przekazania odpowiedniej uchwały Sejmu musi podjąć decyzję, która może być aprobująca lub mieć charakter weta absolutnego. Przed podjęciem decyzji Senat może wezwać kandydata na stanowisko Rzecznika w celu złożenia wyjaśnień i udzielenia odpowiedzi na pytania senatorów (art. 91 ust 2 Regulaminu Senatu)¹², co w praktyce czynił. Zarówno ustawa, jak i Regulamin Senatu milczą w zakresie określenia, jaką większością głosów taką uchwałę izba druga podejmuje. Należy w związku z tym przyjąć, że ma tu zastosowanie art. 3 ust 1 Regulaminu, zgodnie z którym Senat podejmuje uchwały zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów, o ile przepisy Konstytucji, ustaw lub Regulaminu Senatu nie stanowią inaczej. Uchwała taka powinna być podjęta w głosowaniu tajnym, ponieważ jest to głosowanie w sprawach personalnych (art. 53 ust. 6 Regulaminu Senatu). Tak podjętą uchwałę Marszałek Senatu przekazuje Marszałkowi Sejmu. Jeżeli Senat nie podejmie w wyznaczonym miesięcznym terminie żadnej uchwały, oznacza to milczące wyrażenie zgody na powołanie danej osoby na stanowisko Rzecznika (art. 4 pkt 4 *in fine*). Jeżeli zaś Senat odmówi wyrażenia zgody na powołanie danej osoby, wówczas Sejm powołuje na stanowisko Rzecznika innego kandydata. Żaden akt prawny nie określa, ile razy maksymalnie Senat może nie wyrazić zgody. Regulacja taka pozwala wnioskować, że to właśnie Senat ma decydujący głos w sprawie powołania Rzecznika. Sytuacja taka występowała zarówno przed uchwaleniem Konstytucji, jak i po jej wejściu w życie. Przykładowo, w lipcu 2005 r. – po dyskusji i licznych pytaniach do kandydata m.in. o poglądy na temat legalizacji związków homoseksualnych, adopcji dzieci przez osoby będące w takich związkach, aborcji, kary śmierci – Senat nie wyraził zgody na powołanie A. Rzeplińskiego na nowego Rzecznika Praw Obywatelskich¹³. Do politycznego

¹⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.07.1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M.P. z 2022 r., poz. 560.

¹¹ Szerzej zob. A. Domańska, *Pozycja...*, s. 67–76 i cyt. lit.

¹² Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23.11.1990 r. – Regulamin Senatu, t.j. M.P. z 2018 r., poz. 846.

¹³ Zob. <http://www.wprost.pl/ar/78989/Rzeplinski-utracony-akt/> (dostęp: 19.09.2022 r.).

pata w związku z niemożnością powołania ombudsmana doszło po zakończeniu we wrześniu 2020 r. kadencji A. Bodnara. Podjęto wówczas aż 5 nieskutecznych prób wyboru kolejnego ombudsmana. Passę tę przełamał wybór M. Wiącka, który został RPO VIII kadencji¹⁴. Analiza przepisów dotyczących procedury powołania Rzecznika Praw Obywatelskich prowadzi do wniosku, że jeśli Senat nie zaaprobuje kolejnych kandydatur powołanych przez Sejm, Rzecznik, który dotychczas sprawował swoje obowiązki mimo niemożności powołania go na kolejną kadencję, może sprawować funkcje ombudsmana dalej. Reperkusją tych wydarzeń było wszczęcie przez posłów PiS postępowania przed TK, które zakończyło się 15.04.2021 r. wydaniem orzeczenia¹⁵. Rozstrzygnięcie TK w ciągu kilku godzin zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw¹⁶. W orzeczeniu Trybunał uznał, że przywołany przepis jest niezgodny z art. 209 ust. 1 w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji. Jednocześnie TK stwierdził, że wskazany przepis utraci moc obowiązującą po upływie trzech miesięcy od ogłoszenia tego rozstrzygnięcia w Dzienniku Ustaw. Oceniając treść orzeczenia, należy krytycznie odnieść się do tej decyzji zarówno ze względów formalnych, jak i merytorycznych. Rozstrzygnięcie TK obarczone jest wadą prawną, ponieważ w jego wydaniu uczestniczyła osoba nieuprawniona do orzekania, a także dwie osoby, które podlegały wymogowi wyłączenia ze składu orzekającego z uwagi na poważne wątpliwości co do ich bezstronności. Oznacza to, że skład orzekający w sprawie został ukształtowany z rażącym naruszeniem prawa – A. Bodnar dwukrotnie składał wnioski o wyłączenie J. Przyłębskiej z powodu wątpliwości co do jej bezstronności¹⁷. Oba wnioski zostały oddalone. Odnosząc się do meritum orzeczenia, Trybunał dokonał wykładni językowej art. 3 ust. 6 ustawy o RPO – wzmocnił ją treścią wynikającą z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji¹⁸. Pomiął natomiast zupełnie wykładnię funkcjonalną przepisu. Można wręcz odnieść wrażenie, że wykreowany problem zakończenia kadencji RPO mimo niepowołania nowego następcy miał na celu usunięcie *de facto* tego organu spośród skutecznych organów NHRI, a z całą pewnością zakończenie kadencji A. Bodnara, który jako Rzecznik wniósł o uzna-

¹⁴ Na ten urząd 8.07.2021 r. powołał go Sejm. Za jego kandydaturą głosowało 380 posłów, 3 – przeciw i 43 wstrzymujących się. 21 lipca na ten wybór zgodził się Senat. Głosowało za tym 93 senatorów, przy braku głosów przeciwnych i 5 wstrzymujących się.

¹⁵ Wyrok TK z 15.04.2021 r., K 20/20, OTK ZU 2021, poz. 31.

¹⁶ Por. krytyczny komentarz do wyroku A. Zielińskiego (*Konstytucyjność art. 3 ust. 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, PiP 2021, nr 8, s. 19–36).

¹⁷ Art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 2072 ze zm.) stanowi, że sędzia TK podlega wyłączeniu z udziału w rozpoznawaniu sprawy, jeżeli istnieją okoliczności mogące wywołać wątpliwości co do jego bezstronności. Szerzej na ten temat por. W. Brzozowski, *W sprawie bezstronności sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 2013, nr 9, s. 106 i n.; W. Brzozowski, *Wyłączenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego od udziału w postępowaniu*, PiP 2013, nr 1, s. 43–46; M. Zubik, *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 145.

¹⁸ Na temat błędnej kwalifikacji art. 3 ust. 6 ustawy o RPO jako przepisu „wydłużającego” kadencję konstytucyjnego organu oraz skutków przywołanego orzeczenia szerzej M. Ziółkowski, *Kadencyjność Rzecznika Praw Obywatelskich i zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Głosa do wyroku TK z 15 kwietnia 2021 r., K 20/20*, Przegląd Konstytucyjny 2022, nr 1, s. 167–186.

nie, że zaskarżony przepis jest zgodny z Konstytucją. „Wskazał, że gwarantuje on niezakłóconą ochronę praw i wolności, którą osłabiłoby jego usunięcie. Przy jego tworzeniu wzięto pod uwagę, że wobec niemożności porozumienia Sejmu i Senatu co do wyboru nowego RPO kadencja dotychczasowego może się wydłużyć”¹⁹. Na niezbędność art. 3 ust. 6 wskazywały także organizacje międzynarodowe. Takie opinie wyraziły m.in.: Komisja Wenecka, Międzynarodowy Instytut Ombudsmans (IOI), Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR), Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI). Należy mieć na uwadze, że jedną z podstawowych zasad konstytucyjnych demokratycznego państwa prawnego jest zasada zachowania ciągłości władzy państwowej i stabilnego funkcjonowania jej organów. Ustawodawca przyjął trafne rozwiązanie, że dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez następcę. Rozwiązanie takie nie jest obce regulacjom Konstytucji dotyczących innych organów. Artykuł 98 stanowi, że: „Kadencje Sejmu i Senatu rozpoczynają się z dniem zebrania się Sejmu na pierwsze posiedzenie i trwają do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji”. Artykuł 162 ust. 3 stanowi natomiast, że: „Prezydent Rzeczypospolitej, przyjmując dymisję Rady Ministrów, powierza jej dalsze sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów”. Podobne rozwiązania odnajdujemy także w ustawach regulujących ustroj i funkcjonowanie innych organów kontroli państwowej i ochrony prawa. Artykuł 16 ustawy z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli stanowi, że „kadencja Prezesa Najwyższej Izby Kontroli trwa 6 lat, licząc od dnia złożenia przysięgi. Po upływie kadencji Prezes Najwyższej Izby Kontroli pełni obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Prezesa Najwyższej Izby Kontroli”. Z kolei art. 7 ust. 4 ustawy z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji stanowi, że „kadencja członków Krajowej Rady trwa 6 lat, licząc od dnia powołania ostatniego członka. Członkowie Krajowej Rady pełnią swe funkcje do czasu powołania następców”. Także ustawa z 29.08.1997 r. o Narodowym Banku Polskim w art. 9a wskazuje, że: „Po wygaśnięciu kadencji Prezesa NBP z przyczyny określonej w art. 9 ust. 4 pkt 1 Prezes NBP pełni obowiązki do czasu objęcia obowiązków przez nowego Prezesa NBP (ust. 1). Po wygaśnięciu kadencji Prezesa NBP z przyczyn określonych w art. 9 ust. 4 pkt 2–4 wiceprezes NBP – pierwszy zastępca Prezesa NBP pełni obowiązki Prezesa NBP do czasu objęcia obowiązków przez nowego Prezesa NBP (ust. 2)”. Cechą wskazanych wyżej organów konstytucyjnych jest m.in. to, że ich zadania w imię interesu państwa i jego obywateli mają być realizowane w sposób nieprzerwany. Podważona w orzeczeniu TK z 15.04.2021 r. zasada odnosząca się do RPO jest ściśle związana z urzędowaniem art. 80 Konstytucji, który stanowi, że każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. Orzeczenie to może prowadzić do bardzo niebezpiecznego precedensu – do pozbawienia jednostki faktycznej ochrony Rzecznika i jest *de facto* naruszeniem jego niezawisłości.

¹⁹ Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/manipulacja-skladem-tk-kadencja-rpo-wylaczenie-juli-przylebskiej> (dostęp: 15.07.2022 r.).

Konstytucyjna niezależność Rzecznika wyraża się przede wszystkim w braku podległości innym organom państwa. Wyjątkiem, przewidzianym obowiązującym prawem, jest ograniczona podległość wobec parlamentu. W okresie ostatniego ćwierćwiecza w tym zakresie nie nastąpiły radykalne zmiany obowiązujących przepisów poza jedną nowelizacją dotyczącą nadawania statutu Biuru RPO, która była także konsekwencją orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego²⁰. Zgodnie z postanowieniami ustawy z 15.07.2011 r.²¹ Rzecznik nadaje, w drodze zarządzenia, statut, który określa zadania i organizację Biura (art. 20 ust. 2). We wcześniej obowiązującej regulacji czynił to Marszałek Sejmu na wniosek Rzecznika. W przywołanym wyroku TK orzekł, że art. 20 ust. 2 ustawy z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich w zakresie, w jakim upoważnia Marszałka Sejmu do nadania statutu Biuru Rzecznika Praw Obywatelskich, jest niezgodny z art. 93 ust. 1 i ust. 2 zd. 2 oraz z art. 210 Konstytucji. Wnioskodawcą w tej sprawie był sam Rzecznik Praw Obywatelskich. Geneza wniosku związana była z przedłożeniem Marszałkowi Sejmu w dniu 21.01.2009 r. wniosku o nadanie Biuru Rzecznika statutu. Proponowane zmiany wynikały – jak wskazywał Rzecznik – z konieczności dostosowania struktury Biura do realizacji nowych zadań i kompetencji. Ze względu na brak odpowiedzi 27.04.2009 r. Rzecznik ponowił prośbę. Marszałek Sejmu w piśmie z dnia 16.11.2009 r. stwierdził m.in., że „oczekuje innych rozwiązań”, gdyż proponowane przez Rzecznika „nie znajdują uzasadnienia w celach i zadaniach Biura” i prowadziłyby do „nadmiernego rozbudowania struktur administracyjno-usługowych kosztem jednostek wykonujących zadania merytoryczne”. Ponadto Marszałek przekazał Rzecznikowi swoje wytyczne – stwierdził, że „celowe” jest stworzenie jednej jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za sprawy administracyjno-gospodarcze, finansowe, pracownicze, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz – „z punktu widzenia racjonalności” – połączenie jednostek organizacyjnych zajmujących się „sprawami o podobnym charakterze”²².

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik słusznie zauważył, że nadawany przez Marszałka Sejmu statut jest aktem normatywnym o charakterze wewnętrznym, normującym organizację i zasady funkcjonowania Biura oraz prawa i obowiązki pracowników, zaś realizacja ustrojowej funkcji Rzecznika i należyte wywiązywanie się z nałożonych zadań uwarunkowane są istnieniem i właściwą organizacją podporządkowanej struktury urzędniczej. Zatem statut Biura, mając bezpośredni wpływ na realizację kompetencji Rzecznika, kształtuje jego prawno-faktyczną sytuację i warunkuje możliwość działania. Nadanie statutu przez Marszałka dotyczy więc nie tylko samego Biura, ale również bezpośrednio Rzecznika. Sytuacja odmowy nadania statutu przez Marszałka doprowadziła Rzecznika do przekonania, że Marszałek przyjmuje, iż nie jest związany treścią wniosku Rzecznika, oraz że rzeczywistym autorem regulacji kształtujących wewnętrzną

²⁰ Wyrok TK z 19.10.2010 r., K 35/09, OTK-A ZU 2010, nr 8, poz. 77.

²¹ Ustawa z 15.07.2011 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. Nr 168, poz. 1004).

²² Szerzej zob. P. Radzewicz, *Statut Biura Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] *Aktualne problemy konstytucyjne w świetle pytań prawnych i skarg konstytucyjnych do Trybunału Konstytucyjnego*, red. P. Daniluk, P. Radzewicz, Warszawa 2010, s. 690–698.

organizację i tryb pracy Biura jest Marszałek²³. Podkreślił także, że pozycję ustrojową Rzecznika w systemie konstytucyjnych organów państwa wyznacza art. 210 Konstytucji, w myśl którego Rzecznik jest w swojej działalności niezawisły i niezależny od innych organów państwowych. Niezależność ta „ma przede wszystkim wymiar organizacyjny, co przejawia się między innymi w tym, że winien on dysponować swobodą kształtowania wewnętrznej struktury oraz trybu pracy aparatu urzędniczego zapewniającego jego administracyjną i merytoryczną obsługę. Sprawowanie urzędu w sposób w pełni niezawisły i niezależny wymaga swobody dokonywania zmian w organizacji Biura, by była ona adekwatna do aktualnych potrzeb”²⁴. Zdaniem Rzecznika kwestionowany przepis – w zakresie, w jakim wskazuje Marszałka Sejmu jako podmiot upoważniony do nadania Biuru statutu – godził w zasadę niezależności. Trybunał Konstytucyjny w pełni zgodził się z tą argumentacją i podkreślił, że „status prawny Rzecznika ewoluował od podporządkowania Sejmowi (z czego wynikały konsekwencje w sferze organizacji Biura) ku instytucjonalnej separacji tego organu w strukturach władzy publicznej i przyznaniu mu samodzielności kompetencyjnej, wynikającej ze zniesienia jego podporządkowania Sejmowi”²⁵.

3. *Zmiany przedmiotowego zakresu działania Rzecznika.* Konstytucja przewiduje, że RPO stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych. We wspomnianych wyżej sprawach Rzecznik bada, czy w wyniku działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, nie doszło do naruszenia prawa oraz zasad współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej. Ta bardzo szeroko zakreślona funkcja została uszczegółowiona w kolejnych postanowieniach ustawy. Wskazuje się tam, że ombudsman stoi także na straży realizacji zasady równego traktowania. Funkcja ta została Rzecznikowi powierzona w 2011 r. Stało się to na skutek konieczności dostosowania przepisów prawa krajowego do wymogów unijnych – trzy dyrektywy równościowe UE²⁶ nakładają na państwa członkowskie obowiązek wskazania organu ds. promowania, analizowania i wspierania równego traktowania. Do jego kompetencji należeć ma świadczenie niezależnej pomocy ofiarom dyskryminacji we wnoszeniu skarg w sprawach o dyskryminację, prowadzenie niezależnych

²³ Wyrok TK z 19.10.2010 r., K 35/09.

²⁴ Wyrok TK z 19.10.2010 r., K 35/09.

²⁵ Wyrok TK z 19.10.2010 r., K 35/09. Pogląd ten jest powszechny także wśród przedstawicieli doktryny. Jak wskazuje M. Zubik, „mimo genezy konstrukcji instytucji ombudsmiana, w obecnym kształcie systemu organów państwa Sejm nie jest organem zwierzchnim wobec RPO” – M. Zubik, *Rzecznik Praw Obywatelskich (po 20 latach istnienia urzędu)*, PiP 2008, nr 11, s. 4, 6.

²⁶ Dyrektywa Rady 2000/43/WE z 29.06.2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz.Urz. WE L 180, s. 22–26); dyrektywa Rady 2004/113/WE z 13.12.2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz.Urz. UE L 373, s. 37–43); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE z 5.07.2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz. UE L 204).

badań dotyczących dyskryminacji, publikowanie niezależnych sprawozdań i wydawanie zaleceń na temat problemów związanych z dyskryminacją, wymiana dostępnych informacji z właściwymi organami europejskimi, m.in. z Europejskim Instytutem ds. Równości Płci²⁷. Dyrektywy stanowią wprost, że organ taki może stanowić część agencji odpowiedzialnych na szczeblu krajowym za ochronę praw człowieka oraz posiadać przymiot niezależności. Pozostawiły jednak państwom członkowskim swobodę decyzyjną w zakresie pozycji i struktury organizacyjnej takiego organu czy organów. Na mocy przepisów ustawy z 3.12.2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania²⁸ wykonywanie zadań dotyczących realizacji zasady równego traktowania powierzono z dniem 1.01.2011 r. – obok Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania – Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Wiele o standardach niezależności organu ds. równego traktowania w prawie i w praktyce mówił RPO A. Bodnar. Podkreślał, że „fundamentalne znaczenie mają normy konstytucyjne odnoszące się do RPO, kreujące mocne gwarancje niezależności organu i osoby piastującej tę funkcję. Siła RPO wynika także z dosyć długiej tradycji funkcjonowania w systemie instytucjonalnym organów państwowych oraz przestrzeganiu zasady profesjonalizmu i bezstronności w podejmowanych działaniach”²⁹. Oznacza to, że tylko tak ukształtowana pozycja, która zapewnia osobie piastującej funkcję silną, niczym nieskrępowaną możliwość wypowiedzi, będzie skuteczną gwarancją realizacji funkcji organu ds. równego traktowania. Rzecznik Praw Obywatelskich w ostatnich latach wielokrotnie wyrażał stanowczy sprzeciw wobec wypowiedzi przedstawicieli władzy w stosunku do osób LGBTQ+, uczestników marszów równości i innych grup mniejszościowych, których to słowa mogły być ocenione jako przejawy mowy nienawiści³⁰. Ponadto Rzecznik wykonuje funkcje organu wizytującego do spraw zapobiegania torturom i innemu okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu (krajowy mechanizm prewencji) w rozumieniu Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku 18.12.2002 r.³¹ Rozszerzenie zakresu działania ombudsmansu o tę sferę nastąpiło w 2008 r., kiedy to pismem z 18.01.2008 r. Minister Sprawiedliwości, na podstawie uchwały Rady Ministrów nr 144/2005 z 25.05.2005 r., powierzył Rzecznikowi Praw Obywatelskich pełnienie funkcji Krajowego Mechanizmu Prewencji (KMP) w rozumieniu art. 3 Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur. Jest to niezależny, krajowy organ wizytujący. Do zadań KMP należy podejmowanie działań zmierzających do eliminowania ryzyka zaistnienia tortur lub nieludzkiego albo poniżającego traktowania, ponadto przedstawianie rekomendacji właściwym władzom w celu poprawy

²⁷ Ten dodatkowy obowiązek wynika z dyrektywy 2006/54/WE.

²⁸ Dz.U. Nr 254, poz. 1700.

²⁹ Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-o-standardach-niezaleznosci-organu-ds-rownego-traktowania> (dostęp: 10.07.2022 r.).

³⁰ Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-jako-organ-ds-rownego-traktowania> (dostęp: 16.07.2022 r.).

³¹ Dz.U. z 2007 r., poz. 192.

traktowania oraz warunków osób pozbawionych wolności i zapobiegania torturom oraz innemu okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, przedstawianie propozycji i uwag odnośnie do obowiązujących oraz projektowanych przepisów prawnych, a także sporządzanie rocznego raportu z działalności, który jest następnie publikowany. Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur tworzą specjaliści, którzy monitorują sytuację w miejscach odosobnienia, gdzie ludzie przebywają niezależnie od swojej woli. W skład zespołu wchodzi m.in. prawnicy, psycholodzy, socjolodzy, politolodzy. W wizytacjach wspierają ich także eksperci zewnątrzni, m.in. lekarze, psychiatry, psycholodzy. Ogrom pracy wykonywanej przez KMPT widoczny był zwłaszcza w ostatnim czasie w związku z kryzysem migracyjnym na granicy z Białorusią oraz wojną na Ukrainie. W związku z powstałym w drugiej połowie 2021 r. kryzysem uchodźczym na granicy Polski i Białorusi przedstawiciele KMPT od 30.08.2021 r. do 29.04.2022 r. przeprowadzili 15 niezapowiedzianych wizytacji w strzeżonych ośrodkach i w areszcie dla cudzoziemców. Ich celem było sprawdzenie sposobu traktowania i realizacji podstawowych praw cudzoziemców oraz panujących tam warunków. Niestety, z przedstawionych raportów³² wynika, że w zamkniętych ośrodkach dla cudzoziemców panuje przeludnienie, systemowo naruszane są prawa migrantów do opieki medycznej i psychologicznej, a sądy masowo kierują do nich zatrzymanych, nie stosując środków wolnościowych, choć mogłyby to czynić. Obie funkcje odgrywają niebagatelną rolę w działalności RPO, o czym świadczy treść kolejnych raportów. Wydaje się, że konstytucjonalizacja owych zadań byłaby wskazana dla podniesienia ich rangi i skuteczności działania obudsmiana w tak wrażliwych sferach.

Rzecznik jest organem monokratycznym, ale nie jedynym o charakterze ombudsmąnskim funkcjonującym w państwie. Powołano również Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, Rzecznika Finansowego, Rzecznika Konsumentów, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, Rzecznika Praw Pacjenta, Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego. W przeszłości istniał także Rzecznik Interesu Publicznego oraz Rzecznik Praw Absolwenta. Proponowano także, by powołać Rzecznika Praw Żołnierza³³. Niezrozumiałe jest, dlaczego ustawodawca wskazał jedynie dwa spośród wymienionych organów, z którymi RPO może lub powinien współpracować. W sprawach dzieci Rzecznik współpracuje z Rzecznikiem Praw Dziecka (art. 2a ustawy o RPO), zaś w sprawach mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców³⁴ – z Rzecznikiem Małych i Średnich Przedsiębiorców. W pierwszym przypadku nowelizacja z 2000 r., która weszła w życie z dniem 14.07.2000 r., w połączeniu z wcześniejszą ustawą o Rzeczniku Praw Dziecka nałożyła na polskiego ombudsmiana m.in. obowiązek współdziałania ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami na rzecz

³² Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/kategoria-prawna-i-organizacyjna/krajowy-mechanizm-prewencji-raporty-rpo> (dostęp: 10.07.2022 r.).

³³ Poselski projekt ustawy o Rzeczniku Praw Żołnierza złożony w 2010 r. (Sejm VI kadencji, druk nr 3068).

³⁴ W rozumieniu ustawy z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2019 r., poz. 1292 i 1495).

ochrony wolności i praw człowieka i obywatela oraz współpracy w sprawach dzieci z Rzecznikiem Praw Dziecka i rozpatrywania spraw kierowanych przez niego do RPO. Nowelizacje ustawy i rozszerzenie zakresu działania ombudsmana pokazują znaczącą niekonsekwencję w działalności ustawodawcy. O ile w przypadku organu ds. równego traktowania oraz KMPT kompetencje te zostały powierzone ombudsmanowi, o tyle w przypadku dzieci, przedsiębiorców i innych grup społecznych powołano odrębne organy. Przesłanka racjonalna oraz finansowa przekonują, że właściwym kierunkiem jest jednak zmiana zakresu działania ombudsmana, ale przy jednoczesnym zwiększaniu budżetu i obsady personalnej, tak by organ ten mógł skutecznie realizować swoje funkcje.

4. *Rola organów i organizacji międzynarodowych w umacnianiu niezależności polskiego ombudsmana.* Od początku funkcjonowania instytucji ombudsmana w Polsce każdy z rzeczników podejmował działania na rzecz ochrony demokratycznych instytucji. Szczególną rolę w okresie kryzysu praworządności odegrał Adam Bodnar, który podkreślał w swych wystąpieniach, że: „Rzecznik Praw Obywatelskich w swej praktyce obrony praworządności i praw człowieka zajmuje się w obecnym kryzysie nie tylko sytuacją instytucji i sądownictwa – ale przede wszystkim reaguje na wszystkie naruszenia praw człowieka, bo wie, że naprawianie tych naruszeń jest sposobem na obronę praworządności”³⁵. W związku z różnymi zagrożeniami, także w Polsce, dla niezależności instytucji ombudsmana Komisja Wenecka przyjęła zbiór zasad ochrony i promocji tej instytucji³⁶. Listę „25 zasad Weneckich” stworzono na podstawie różnorodnych modeli funkcjonowania instytucji ombudsmanów dzięki szerokim konsultacjom z głównymi instytucjami międzynarodowymi w tej dziedzinie. Komisja wskazała, że państwa członkowskie powinny wspierać i chronić instytucję ombudsmana i powstrzymać się od jakiegokolwiek działania podważającego jego niezależność. W tym celu ombudsman powinien być wybierany lub mianowany zgodnie z procedurami gwarantującymi jego autorytet, bezstronność, niezależność. Procedura wyboru kandydatów powinna obejmować publiczne zaproszenie i być przejrzysta, a kryteria mianowania powinny obejmować wysokie standardy moralne, integralność oraz odpowiednią wiedzę fachową i doświadczenie, m.in. w dziedzinie praw człowieka i podstawowych wolności. Za wiodącą gwarancję niezależności ombudsmana Komisja uznała zasadę apolityczności oraz *incompatibilitas*, wskazała, że podczas swojej kadencji nie powinien on angażować się w działalność polityczną, czynności administracyjne lub zawodowe niezgodne z jego niezależnością lub bezstronnością. Jego kadencja powinna być dłuższa niż mandat ciała powołującego i ograniczona do jednej, bez możliwości ponownego wyboru. Ombudsman może zostać usunięty ze stanowiska tylko na podstawie wyczerpującego wykazu jasnych i rozsądnych przesłanek ustanowionych przez prawo. Powinny się one odnosić wyłącznie do zasadniczych kryteriów „niezdol-

³⁵ Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-adam-bodnar-z-nagroda-chair-amnesty-international> (dostęp: 14.07.2022 r.).

³⁶ Zob. Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution (“The Venice Principles”) Adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session (Venice, 15–16.03.2019).

ności” lub „niezdolności do pełnienia urzędu”, „niewłaściwego zachowania” lub „niewłaściwego postępowania”, które należy interpretować wąsko. Wymagana większość parlamentarna do usunięcia ombudsmana ze stanowiska – przez sam parlament lub przez sąd na wniosek parlamentu – powinna być równa lub wyższa niż wymagana do wyboru, a procedura usuwania powinna być publiczna, przejrzysta i przewidziana prawem. Ponadto ombudsman, jego zastępcy i pracownicy decyzyjni nie mogą podlegać odpowiedzialności prawnej w odniesieniu do działań oraz wypowiedzi w ramach pełnionej funkcji. Taki immunitet funkcjonalny powinien mieć zastosowanie także po odejściu z funkcji. Każda osoba fizyczna lub prawna, w tym organizacje pozarządowe, powinna mieć prawo do swobodnego, nieograniczonego oraz bezpłatnego dostępu do ombudsmana i złożenia skargi. W ramach monitorowania wdrażania na szczeblu krajowym ratyfikowanych międzynarodowych umów związanych z prawami człowieka i podstawowymi wolnościami ombudsman powinien być uprawniony do publicznego przedstawiania zaleceń parlamentowi lub władzy wykonawczej. W ramach relacji z władzą ustawodawczą ombudsman powinien składać parlamentowi sprawozdanie z działalności instytucji przynajmniej raz w roku. Powinien także mieć możliwość zakwestionowania konstytucyjności przepisów ustawowych i wykonawczych lub ogólnych aktów administracyjnych i prawo do interwencji przed odpowiednimi organami orzekającymi i sądami. Za istotną gwarancję niezależności ombudsmana Komisja uznała także autonomię budżetową – zaleciła, by przysługiwały mu wystarczające i niezależne środki budżetowe, a także wystarczający personel i odpowiednia struktura. Przedstawiciele Komisji Weneckiej w toku opracowywania zasad podkreślali, że „aby Rzecznik Praw Obywatelskich mógł wypełniać swą misję, musi dysponować odpowiednim budżetem i mieć gwarancję swobody wypowiedzi. Jego obowiązkiem jest obrona obywateli, nawet gdy oznacza to krytykę władzy”³⁷.

W 2021 r. Komitet Ministrów dla państw członkowskich przyjął rekomendację w sprawie rozwoju i wzmocnienia skutecznych, pluralistycznych i niezależnych krajowych instytucji praw człowieka, w której kolejny już raz wskazano, w jakich sferach należy wzmacniać funkcjonowanie tych instytucji, także ombudsmańskich³⁸. Na skutek wydanego przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia K 20/20 Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI), Europejska Sieć Organów ds. Równości (Equinet), Światowy Sojusz Krajowych Instytucji Praw Człowieka (GANHRI), Międzynarodowy Instytut Ombudsmanów (IOI), Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) ogłosiły 14.05.2021 r. wspólne oświadczenie w sprawie pol-

³⁷ Zob. P. Rojek-Socha, *Komisja Wenecka: Instytucja ombudsmana wymaga specjalnej ochrony*, Prawo.pl (<https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/instytucja-ombudsmana-wymaga-ochrony-25-zasad-komisji-weneckiej,391300.html>; dostęp: 5.09.2022 r.).

³⁸ Recommendation on the development and strengthening of effective, pluralist and independent NHRIs, Zalecenie CM/Rec(2021)1 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie rozwoju i wzmocnienia skutecznych, pluralistycznych i niezależnych krajowych instytucji praw człowieka (przyjęte przez Komitet Ministrów 31.03.2021 r.).

skiego Rzecznika Praw Obywatelskich i jego Biura³⁹. Wezwano w nim polskie władze do działania zgodnie z wieloletnimi międzynarodowymi zobowiązaniami Polski i do podjęcia kroków w celu zapewnienia, że wybór oraz powołanie nowego Rzecznika odbędą się zgodnie z wcześniej ustalonymi procedurami, które są zgodne z wymogami określonymi w Zasadach Paryskich ONZ i Ogólnych Spostrzeżeniach Podkomitetu ds. Akredytacji Światowego Sojuszu Krajowych Instytucji Praw Człowieka

5. *Podsumowanie.* W początkowym zamyśle twórców polskiej regulacji dotyczącej ombudsmana nie traktowano tej instytucji poważnie i być może dlatego nie przywiązywano uwagi do treści wpisanych do ustawy o RPO. O fasadowej roli RPO pisała Ewa Łętowska – pierwsza RPO: był to urząd „pomyślany jako rodzaj marionetki”⁴⁰; „nie miałam (ani nie mam) złudzeń co do fasadowości pomysłu powołania rzecznika”⁴¹. Dzisiaj ombudsman jest stałym i koniecznym elementem ustroju każdego z państw demokratycznych. Gwarantem skutecznego działania tego organu, jego obiektywizmu i odwagi w podejmowaniu działań jest niezależność od innych organów i niezależność w podejmowaniu czynności. Jego skuteczność zależy w dużym stopniu od autorytetu pełniącego urząd i siły argumentacji. Kolejni ombudsmani swymi działaniami i wystąpieniami udowodniali, że Rzecznik jest jednym z filarów demokracji, że działania zmierzające do podważenia niezależności tego organu nie zniszczą jego niezawisłości w bezstronnym podejmowaniu działań.

Komisja Europejska 3.03.2022 r. opublikowała trzecie wydanie corocznego sprawozdania na temat praworządności (Rule of Law Report). W raporcie Komisja podkreśla, że krajowe instytucje praw człowieka (NHRI), rzecznicy praw obywatelskich i organy ds. równości potrzebują strukturalnych gwarancji niezależności, a także wystarczających zasobów, aby móc skutecznie działać, a wiele z nich nadal boryka się z problemami.

W rozdziale poświęconym sytuacji w Polsce Komisja zaznaczyła, że nowy Rzecznik Praw Obywatelskich nadal odgrywa kluczową rolę jako strażnik praworządności, choć jest ograniczony zasobami. Zwróciła też uwagę, że został powołany z szerokim poparciem parlamentu. W raporcie odnotowane zostało duże zaangażowanie Biura RPO w związku z sytuacją humanitarną na granicy polsko-białoruskiej oraz w pomoc uchodźcom z Ukrainy. Komisja zwróciła również uwagę, że współpraca RPO z organami państwa pozostaje utrudniona, m. in. z uwagi na odmowę reagowania przez władze na wystąpienia Rzecznika lub uwzględniania jego uwag i zaleceń dotyczących projektów legislacyjnych. Komisja zaznaczyła, że polski Rzecznik Praw Obywatelskich posiada najwyższy status

³⁹ Zob. Wspólne oświadczenie wyrażające poparcie dla polskiego Biura Rzecznika Praw Obywatelskich (<https://europe.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=2600&LangID=E>; dostęp: 5.09.2022 r.).

⁴⁰ Z twierdzeniami tymi polemizował M. Rakowski, który pisał, że zarówno W. Jaruzelski, jak i jego współpracownicy byli zdania, że RPO będzie świadczył o tym, że poczyny władzy nie są zbiorem pustych słów, i że będzie patrzył im na ręce – M. Rakowski, *Okruchy Dziennika*, Dziś 1991, nr 10.

⁴¹ E. Łętowska, *Baba na świeczniku*, Łódź 1992, s. 9.

akredytacji (A) przyznawany przez GANHRI. Oznacza to, że jego działalność jest zgodna z Zasadami Paryskimi ONZ⁴².

Nie ulega żadnej wątpliwości, że RPO jest instytucją potrzebną zarówno z punktu widzenia jednostki, jak i organów władzy. Doświadczenia ostatnich lat wyraźnie udowodniły, że praworządność w naszym kraju jest naruszana, a demokratyczny ustój zagrożony. Powinniśmy pamiętać, że – jak twierdzili następcy Platona – nawet najlepszy ze wszystkich ustrojów nie trwa wiecznie, nie jest odporny na nadużycia czy dekadencję i wciąż na nowo trzeba wypracowywać sobie to, co dobre, aby nie rozpoczął się proces erozji i perwersji ustroju⁴³. To właśnie RPO stojący na straży praw i wolności człowieka i obywatela, zasady równości, kierujący się w swych działaniach legalizmem i zasadami sprawiedliwości społecznej, jest jednym z bastionów demokracji. Wszak z praw i wolności człowieka korzystać można wyłącznie – jak wskazywał John Finnis – w otoczeniu wzajemnego szacunku, zaufania i zrozumienia, w środowisku, w którym słabi nie muszą drżeć przed zachciankami silnych⁴⁴. Dlatego tak ważne jest, by obronić niezależność organu, który tego zaufania i szacunku broni.

The Ombudsperson: A Bulwark or Facade of a Democratic Rule-of-Law State

Poland has had Ombudspersons for 35 years, including 25 years under the 1997 Constitution of the Republic of Poland. The Ombudsperson is a permanent and necessary element of the system of every democratic country. The guarantee of this authority's effective operation, objectivity and courage in taking actions lies in their independence from other authorities and independence in taking actions. Despite the actions taken by the authorities to limit this independence, the ombudspersons in subsequent terms of office have proved this authority to be a pillar of modern democracy, guaranteeing the protection of human rights and freedoms and the rule of law.

Słowa klucze: Rzecznik Praw Obywatelskich, prawa człowieka, praworządność, demokracja, niezależność

Keywords: Ombudsperson, human rights, rule of law, democracy, independence

⁴² Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 48/134 z 29.12.1993 r.

⁴³ A. Demandt, *Wie scheitern Demokratien? Läßt sich der Verfassungskreislauf aufhalten?*, [w:] *Politisches Denken*, red. V. Gerhardt, C. Kauffmann, H.-C. Kraus, R. Mehring, H. Ottmann, M. P. Thompson, B. Zehnpfennig, Berlin 2012, s. 39.

⁴⁴ J. Finnis, *Prawo naturalne i uprawnienia naturalne*, przekł. K. Lossman, Warszawa 2001, s. 242–245.

Bibliografia

- Arcimowicz J., *Rzecznik Praw Obywatelskich – aktor sceny publicznej*, Warszawa 2003
- Brzozowski W., *W sprawie bezstronności sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 2013, nr 9
- Brzozowski W., *Wyłączenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego od udziału w postępowaniu*, PiP 2013, nr 1
- Demandt A., *Wie scheitern Demokratien?, Lässt sich der Verfassungskreislauf aufhalten?*, [w:] *Politisches Denken*, red. V. Gerhardt, C. Kauffmann, H.-C. Kraus, R. Mehring, H. Ottmann, M.P. Thompson, B. Zehnpfennig, Berlin 2012
- Domańska A., *Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Praw Obywatelskich*, Łódź 2012
- Finnis J., *Prawo naturalne i uprawnienia naturalne*, przekł. K. Lossman, Warszawa 2001
- Kubiak A., *Rzecznik Praw Obywatelskich a administracja*, PiP 1987, nr 12
- Łętowska E., *Baba na świeczniku*, Łódź 1992
- Radziejewicz P., *Statut Biura Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] *Aktualne problemy konstytucyjne w świetle pytań prawnych i skarg konstytucyjnych do Trybunału Konstytucyjnego*, red. P. Daniluk, P. Radziejewicz, Warszawa 2010
- Zieliński A., *Konstytucyjność art. 3 ust. 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, PiP 2021, nr 8
- Ziółkowski M., *Kadencyjność Rzecznika Praw Obywatelskich i zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Glosa do wyroku TK z 15 kwietnia 2021 r., K 20/20*, Przegląd Konstytucyjny 2021, nr 1
- Zoll A., *Przedmowa*, [w:] J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001
- Zubik M., *Rzecznik Praw Obywatelskich (po 20 latach istnienia urzędu)*, PiP 2008, nr 11
- Zubik M., *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011