

W stronę równych szans

35 lat
urzędu Rzecznika
Praw Obywatelskich



35 LAT
RZECZNIK PRAW
OBYWATELSKICH

1988 – 2023



Wolters Kluwer

W stronę równych szans

35 lat urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich

redakcja naukowa

Wojciech Brzozowski, Adam Krzywoń, Marcin Wiącek



 Wolters Kluwer
Warszawa 2025

Recenzent

Dr hab. Witold Płowiec, prof. Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Wydawczyni

Agata Jędrasik

Redaktorka prowadząca

Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne

Anna Popławska

Projekt graficzny okładki

Wojtek Janikowski

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8390-426-9

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- CEDAW – Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 18.12.1979 r. (Dz.U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71)
- DMA – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/1925 z 14.09.2022 r. w sprawie contestowalnych i uczciwych rynków w sektorze cyfrowym oraz zmiany dyrektyw (UE) 2019/1937 i (UE) 2020/1828 (akt o rynkach cyfrowych) (Dz.Urz. UE L 277, s. 1)
- DSA – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z 19.10.2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (akt o usługach cyfrowych) (Dz.Urz. UE L 277, s. 1, ze sprost.)
- dyrektywa 2000/78/WE – dyrektywa Rady 2000/78/WE z 27.11.2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz. UE L 303, s. 16)
- dyrektywa 2001/55/WE – dyrektywa Rady 2001/55/WE z 20.07.2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (Dz.Urz. WE L 212, s. 12)

EKPC	– Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
EKS	– Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie 18.10.1961 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 17 ze zm.)
k.k.w.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2024 r. poz. 706)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.	– ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 1465 ze zm.)
KPD	– Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20.11.1989 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 37 ze zm.)
KPON	– Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku 13.12.2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169 ze sprost.)
KPP	– Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
KSU	– Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie 28.07.1951 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517)
MPPGSiK	– Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169)

MPPOiP	– Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935)
RODO	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1, ze sprost.)
u.d.c.	– ustawa z 4.04.2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1440)
u.d.i.p.	– ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902)
u.RPO	– ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2024 r. poz. 1264)
u.r.z.s.n. / ustawa rehabilitacyjna	– ustawa z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 44 ze zm.)
u.ś.r.	– ustawa z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 323 ze zm.)
u.u.c.o.	– ustawa z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1504 ze zm.)
u.u.w.z.o.	– ustawa z 4.04.2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz.U. z 2024 r. poz. 246)
u.z.d.	– ustawa z 19.07.2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1411)

Inne

BIP	– Biuletyn Informacji Publicznej
CPT	– Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu
EKPS	– Europejski Komitet Praw Społecznych
ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
KMPT	– Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur
KRRiT	– Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, seria A
RKK	– Reformowany Kościół Katolicki
RPD	– Rzecznik Praw Dziecka
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
SA	– sąd apelacyjny
SO	– sąd okręgowy
SPT	– Podkomitet ONZ ds. Prewencji Tortur
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS	– Trybunał Sprawiedliwości
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

OD REDAKTORÓW TOMU

W 2023 r. urząd Rzecznika Praw Obywatelskich obchodził 35-lecie swojego funkcjonowania. Rocznicę tę mogłaby skłaniać do różnych – zapewne nie zawsze oryginalnych – metafor nawiązujących do równowagi między energią młodości a mądrością wieku dojrzałego, ale nieprzeparty urok rocznic nie powinien odwracać uwagi od tego, co najważniejsze. Nie o magię liczb bowiem chodzi, lecz o ciągłość misji ochrony wolności i praw, którą wypełniają kolejne osoby sprawujące funkcję Rzecznika. Czynią to w różnych warunkach ustrojowych, w lepszych i gorszych czasach, w mniej lub bardziej sprzyjającym otoczeniu politycznym, w obliczu coraz to nowych wyzwań. Przez te wszystkie lata urząd zakorzenił się na trwałe w pejzażu ustrojowym państwa i zaskarbił sobie zaufanie społeczne, czego wymiernym dowodem jest wzrastająca z roku na rok liczba skarg wpływających do Rzecznika.

Jubileusz jest dobrą okazją do wspominania, ale też do rozmowy o wyzwaniach. Z tą myślą w Biurze Rzecznika zorganizowano 8.12.2023 r. w Warszawie konferencję pod wiele mówiącym hasłem „W stronę równych szans”. Równość jest jednak, obok godności i wolności człowieka, jednym z filarów działalności Rzecznika, celem i racją jego istnienia w konstytucyjnym systemie organów państwowych. Zapewnienie równości jest zagadnieniem wieloaspektowym i stanowi duże wyzwanie w wielu obszarach życia społecznego, a rola Rzecznika w wyjaśnianiu przypadków naruszenia równości cały czas ewoluje, co świadczy o zmienności i złożoności tego zadania.

Tom niniejszy mieści w sobie artykuły opracowane na podstawie wystąpień wygłoszonych na tej konferencji. Oddajemy go Czytelnici-

kom z wielką satysfakcją, a także z wdzięcznością wobec tych, którzy zechcieli podzielić się z nami swoimi refleksjami naukowymi. Pragniemy serdecznie podziękować wszystkim osobom zaangażowanym w przygotowanie konferencji, w tym szczególnie Annie Grzelak, ówczesnej dyrektor Zespołu do spraw Prezydialnych i Współpracy Międzynarodowej w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, za pomoc w kontaktach z autorami.

Musimy zarazem dodać, że podjęte tematy stanowią zaledwie wycinek tych wszystkich obszarów zainteresowania urzędu Rzecznika, w których imperatywem staje się troska o równe szanse. Jest to autorski wybór zagadnień, podyktowany tyleż aktualnością wyzwań, co zainteresowaniami naukowymi osób zaproszonych do współtworzenia tomu. Każdy taki wybór ma swoją cenę, a jest nią pozostawienie pewnych tematów poza polem widzenia. Nie należy z tego jednak wnosić, że zagadnienia, których w spisie treści zabrakło, zostały przez nas uznane za błahe lub niegodne zainteresowania.

Podjmując się obowiązków redaktorów naukowych, przyjęliśmy zasadę poszanowania swobody twórczej i integralności badawczej osób, które przygotowały poszczególne artykuły. Poglądy wyrażone w tych opracowaniach są więc wyłącznie poglądami tych, którzy głoszą je pod własnym nazwiskiem, nie stanowią natomiast – co oczywiste – oficjalnego stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich.

Głęboko wierzymy, że opracowania zamieszczone w tej księdze jubileuszowej dostarczą satysfakcji intelektualnej osobom, które zechcą poświęcić czas na ich lekturę, a także okażą się źródłem inspiracji do dalszej dyskusji doktrynalnej na podjęte w nich tematy.

Tom ten chcieliśmy zadedykować wszystkim tym, którzy na przestrzeni 35 lat swoimi działaniami budowali autorytet urzędu, a zwłaszcza cichym bohaterom tej opowieści – byłym i obecnym pracownikom Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

Wojciech Brzozowski, Adam Krzywoń, Marcin Wiącek

STANISŁAW TROCIUK

URZĄD RZECZNIKA PRAW
OBYWATELSKICH
– 35 LAT DZIAŁALNOŚCI

W 1980 r., po 40 latach, przywrócono sądownictwo administracyjne, powołując Naczelnny Sąd Administracyjny, w 1985 r. utworzony został Trybunał Konstytucyjny. Oba te organy rozpoczęły ocenianą pozytywnie działalność, chociaż ich kompetencje były w istotny sposób ograniczone. Następnie system ochrony praw obywatelskich został uzupełniony utworzeniem instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, co nastąpiło ustawą z 15.07.1987 r. W zamyśle twórców ustawy, który pomimo upływu 35 lat pozostaje niezmieniony, Rzecznik ma chronić prawa podmiotowe jednostek przed ich naruszeniami ze strony szeroko pojętych organów władzy publicznej. W przeciwieństwie zatem do prokuratora, Rzecznik nie sprawuje kontroli przestrzegania prawa w znaczeniu przedmiotowym. Jego zadaniem od początku działalności, co znalazło wyraz w treści ustawy, była ochrona całokształtu wolności i praw obywatelskich. Punkt wyjścia dla kontroli dokonywanej przez Rzecznika stanowi więc kryterium legalności korygowane zasadami współżycia społecznego oraz sprawiedliwości społecznej. Zasady te w działalności Rzecznika ujmowane są od strony negatywnej, a więc jako obowiązek działania na rzecz usuwania niesprawiedliwości oraz nadużyć prawa przez podmioty wykonujące władztwo publiczne.

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

W dniu 19.11.1987 r. Sejm powołał na stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich prof. Ewę Łętowską, zaś Rzecznik rozpoczął swoją działalność 1.01.1988 r. Był jedyną instytucją tego typu w krajach realnego socjalizmu, być może bardziej stworzoną po to, aby stanowić wdzięczną fasadę niż rzeczywiste narzędzie służące ochronie praw człowieka. Sama prof. E. Łętowska wskazywała: „Co ja pamiętam z tamtego okresu? To, że nikt mnie nie znał i nikt nie traktował poważnie. Nie miałam też wątpliwości, że sama funkcja rzecznika została pomyślana jako marionetkowa, uznana za ozdobnik i przeznaczona na utrupienie. Pomyślano sobie, że to będzie taka dekoracja, coś takiego, co się po prostu w państwie ma. Wybór kobiety dawał jeszcze w oczach decydujących o tym wyborze dodatkową szansę, że się zajmę jakimiś rzeczami postronnymi, drugorzędnymi”¹. Jednakże zamiar ten nie ziścił się, przede wszystkim dzięki osobowości pierwszego Rzecznika, instytucja ta zaczęła żyć w systemie prawnym, kooperować z innymi aktorami tego systemu (ministrami, Trybunałem Konstytucyjnym, Sądem Najwyższym, Naczelnym Sądem Administracyjnym, prokuraturą) i wypełniać swoje ustawowe zadania. W czasie pierwszej kadencji Rzecznik złożył do Trybunału

¹ E. Łętowska, *Baba na świeczniku*, Warszawa 1992, s. 8–9.

Konstytucyjnego 34 wnioski o stwierdzenie niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją oraz 19 wniosków o dokonanie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw.

Jak pisała prof. E. Łętowska, pierwszych listów „dwa tysiące przeczytałam sama. Było to jeszcze w grudniu, zanim urząd r.p.o. zaczął pracę. Później runęła lawina. Najgorszy był dzień, kiedy przyszło tysiąc sto listów. Gdy piszę ten tekst, wpływ do biura rzecznika osiągnął 24 tys. listów [...]”². Zostały więc rozbudzone ogromne nadzieje społeczne, które miał spełnić Rzecznik. Ponadto ustawa o Rzeczniku nie zawierała – i w dalszym ciągu nie zawiera – żadnych ograniczeń dotyczących składania wniosku, w szczególności nie wprowadzała ograniczenia terminu składania wniosku. Spowodowało to, że od początku działalności jednym z głównych tematów poruszanych we wnioskach kierowanych do Rzecznika były nie tylko ważne sprawy bieżące (np. dotyczące odmowy wydania paszportu, cenzury, wolności zrzeszania się, praw osób pozbawionych wolności), lecz także sprawy sprzed wielu lat dotyczące żądań rewindykacyjnych związanych z reformą rolną, nacjonalizacją przemysłu, mieniem zabużańskim, gruntami warszawskimi.

W 1989 r., w wyniku nowelizacji Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej³, Rzecznik Praw Obywatelskich uzyskał status organu konstytucyjnego, ponadto ustrojodawca uznał, że Rzecznik będzie powoływany przez Sejm za zgodą Senatu. W związku z tym konieczna była też nowelizacja ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, co nastąpiło w 1991 r.⁴ Nowelizacja ta objęła także właściwością Rzecznika ochronę wolności i praw cudzoziemców znajdujących się pod władzą Państwa Polskiego, przyznała również Rzecznikowi dodatkowe środki działania w postaci występowania z wnioskami do

² „Listy, listy, listy ...”, „Rzeczpospolita” z 4–5.06.1988 r.

³ Ustawa z 7.04.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 19, poz. 101).

⁴ Ustawa z 24.08.1991 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz ustaw – Kodeks postępowania karnego, o Sądzie Najwyższym i o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 83, poz. 371).

Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie. Umożliwiła ona również powoływanie zastępców Rzecznika. Nowelizacja z 1991 r. wprowadziła też przepis przewidujący, że dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika. Prawodawca bowiem zdawał sobie sprawę, że ze względu na konieczność osiągnięcia porozumienia przez obie izby parlamentu przy powoływaniu Rzecznika może dojść do sytuacji, w której do daty upływu określonej Konstytucją kadencji takie porozumienie nie zostanie osiągnięte.

Dokonana z końcem 1989 r. zmiana ustroju państwa oraz będące odpowiedzią na kryzys ekonomiczny pakiety ustaw gospodarczych uchwalanych przez parlament spowodowały napływ do Rzecznika skarg kwestionujących stosowanie nowego ustawodawstwa do stosunków prawnych, które zawiązały się pod rządami dawnego prawa (spłata kredytów, waloryzacja wkładów zgromadzonych na książeczkach mieszkaniowych, przedpłaty na samochód itp.). Z kolei weryfikacja funkcjonariuszy publicznych poprzedniego systemu spowodowała działania Rzecznika na rzecz ustanowienia przyzwoitych reguł proceduralnych. Już wówczas Rzecznik starał się (zwłaszcza w wystąpieniach generalnych) wskazywać na rozbieżność polskiego prawa i praktyki ze standardami europejskimi. Odwołanie się do tych wzorców postępowania dotyczyło także jeszcze formalnie niewiążącej Polskę Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i kształtującego się na jej podstawie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁵.

Niektóre działania Rzecznika podejmowane w owym czasie (związane choćby z wprowadzeniem religii do szkół na podstawie prawa powielaczowego) sprawiły, że ówczesnym Rzecznikom stawiano zarzuty dotyczące ochrony starego, PRL-owskiego porządku prawnego. Prof. Tadeusz Zieliński (Rzecznik II kadencji) w odpo-

⁵ *Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres 1 XII 1989–30 XI 1990*, „Biuletyn RPO – materiały” 1991/9, s. 31.

wiedzi na przypisywany także jemu zarzut, że jest kustoszem starego porządku prawnego, wskazywał, iż: „Ustawodawca konstytucyjny nadał Państwu Polskiemu postać państwa prawnego już u progu rozpoczynającego się okresu przebudowy systemu prawnego [...], w znacznej części powstałego w epoce rządów komunistycznych w Polsce. Oznacza to, że według nowego prawa konstytucyjnego Rzeczpospolita Polska jest państwem obowiązującym do przestrzegania zasad państwa prawnego także w okresie reformowania ustroju. Nie wybraliśmy skrajnie odmiennego wariantu przebudowy ustroju Polski na drodze rewolucyjnego odrzucenia prawa pochodzącego z poprzedniej formacji ustrojowej”⁶. „Pokusa reformowania prawa drogą «na skróty», bagatelizowania praw słusznie nabytych w dawnym ustroju, nieliczenia się ze świadomością wcześniej uformowaną, z trudem dopiero dostosowującą się do praw rynkowych – to zjawiska, na które Rzecznik musi nieustannie zwracać uwagę w trosce, by przejście do nowego systemu ustrojowego odbywało się bez naruszeń zasad demokratycznego państwa prawnego i cierpień obywateli niezdolnych do urządzenia się w nieznanych warunkach”⁷.

Przekształcenia gospodarcze oraz kryzys finansów publicznych w trakcie kadencji prof. T. Zielińskiego na porządku dziennym postawiły zagadnienie zabezpieczenia praw socjalnych. Ówczesny Rzecznik diagnozował, że przyczyną obniżającego się stanu praworządności, odbiegającego niejednokrotnie od minimalnych standardów państwa prawnego, jest krytyczny stan finansów państwa, który wyznacza poziom ochrony praw obywatelskich we wszystkich w zasadzie zakresach prawotwórstwa, szczególnie zaś w zakresie praw socjalnych. T. Zieliński wskazywał, że państwo demokratyczne „nie może też przejść do porządku nad koniecznością udzielania pomocy osobom, które nie ze swej winy, ale z powodu nieudolnie prowadzo-

⁶ T. Zieliński, *Zasady ogólne działania RPO* [w:] *Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres 20 XI 1991 – 12 II 1993*, „Biuletyn RPO – materiały” 1993/16, s. 15.

⁷ T. Zieliński, *Zasady...*, s. 3.

nej transformacji prawno-ustrojowej, znalazły się w krytycznej sytuacji życiowej”⁸.

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

Powołanie w 1996 r. prof. Adama Zielińskiego na stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich zbiegło się z trwającymi, zaawansowanymi pracami nad nową Konstytucją. Rzecznik uczestniczył w tych pracach, w ich wyniku Konstytucja RP z 2.04.1997 r. poświęca Rzecznikowi Praw Obywatelskich szereg rozbudowanych przepisów (art. 208–212). Przyznają one Rzecznikowi m.in. gwarancje niezawisłości i niezależności od innych organów państwowych dotychczas zapewnione jedynie na poziomie ustawy. Jak jednak stwierdził prof. A. Zieliński, „stosunkowo łatwo wprowadzić gwarancje niezależności i niezawisłości ombudsmana. [...] Rzecz w tym jednak, że wszystkie te gwarancje mogą jedynie pomóc ombudsmanowi w tym, by być niezawisłym. Niezawisłość wynikać musi z wewnętrznego przekonania osoby sprawującej tę funkcję. Co więcej – należy pamiętać o niezwykle trafnym powiedzeniu, że nie wystarczy być niezawisłym, trzeba także, aby niezawisłość ta była widoczna dla innych. Konieczne jest więc przekonanie przez ombudsmana opinii publicznej, że funkcję swą sprawuje w sposób niezawisły. Na to każdy z ombudsmanów musi sobie zapracować”⁹.

Konstytucja RP wydłużyła też kadencję Rzecznika z czterech do pięciu lat, ustrojodawca doszedł bowiem do wniosku, że ten sam parlament nie powinien mieć możliwości dwukrotnego powoływania Rzecznika. Ponadto art. 80 Konstytucji RP określił wniosek kierowany do Rzecznika o pomoc w ochronie wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej jako jeden z konstytucyjnych

⁸ T. Zieliński, *Kierunki działalności Rzecznika Praw Obywatelskich i ocena realizacji zasad demokratycznego państwa prawnego w 1993 r.* [w:] *Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od 13 lutego 1993 r. do 12 lutego 1994 r.*, „Biuletyn RPO – materiały” 1994/21, s. 23.

⁹ A. Zieliński, *Rzecznik Praw Obywatelskich – refleksje na temat III kadencji* [w:] *Księga XX-lecia Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, t. 4, red. M. Zubik, Warszawa 2008, s. 55–56.

środków ochrony. Konstytucja RP uczyniła środkiem ochrony praw jednostki skargę konstytucyjną, zaś nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym¹⁰ przyznała Rzecznikowi uprawnienie do zgłoszenia udziału w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej.

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

Konsekwencją wejścia w życie Konstytucji RP była konieczność dostosowania ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich do nowych uregulowań konstytucyjnych oraz do zmieniającego się otoczenia prawnego (m.in. zastąpienie rewizji nadzwyczajnej kasacją w sprawach karnych oraz skargą kasacyjną w sprawach cywilnych). Zmiany takie zostały przeprowadzone w 2000 r.¹¹ W wyniku tej nowelizacji nie tylko doszło do dostosowania uprawnień procesowych Rzecznika do zmieniających się reguł postępowania, lecz został on także umocowany do współdziałania ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami na rzecz ochrony wolności oraz praw człowieka i obywatela. Praktyczne rozwinięcie tych form współdziałania nastąpiło w następnej kadencji.

W trakcie kadencji prof. Andrzeja Zolla Rzecznik uzyskał dodatkową kompetencję w postaci występowania do Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskami o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych¹². Prof. A. Zoll

¹⁰ Ustawa z 1.08.1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643).

¹¹ Ustawa z 12.05.2000 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 48, poz. 552).

¹² Art. 264 § 2 ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst pierw. Dz.U. Nr 153, poz. 1270; obecnie Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.).

jako Rzecznik był szczególnie aktywnym uczestnikiem postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, złożył w trakcie kadencji 116 wniosków oraz przystąpił do 52 postępowań ze skargi konstytucyjnej. Długa lista spraw mających aspekt konstytucyjny obejmowała tak istotne zagadnienia, jak: ocena konstytucyjnego statusu i konstytucyjnych granic czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych przez Policję¹³; ograniczenia prawa zabużan do rekompensaty za pozostawione poza obecnymi granicami Polski miejsce, czyniące te prawa niemożliwymi do zrealizowania¹⁴; charakter prawny opłat abonamentowych za posiadanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych¹⁵. Rzecznik kwestionował też wprowadzane zarówno na płaszczyźnie normatywnej, tj. przepisami Prawa o ruchu drogowym¹⁶, jak i administracyjnej zakazy zgromadzeń (udział w postępowaniu przez WSA w Poznaniu w sprawie zakazu „Marszu Równości”).

Rzecznik IV kadencji podejmował też nietypowe interwencje. Jak pisze w swoich wspomnieniach: „W mojej działalności rzecznikowskiej miałem i wiele nietypowych sytuacji. Opowiem o jednej z nich. Zwrócili się do mnie słowaccy mieszkańcy Jabłonki i okolic z prośbą o interwencję u miejscowego proboszcza, który przesunął termin odprawiania mszy świętej w języku słowackim. Słowacy chcieli przywrócenia poprzedniego terminu, bezskutecznie zwracając się w tej sprawie do proboszcza. Trudno było uznać, że tego typu interwencje mieszczą się w zakresie kompetencji RPO. Zwróciłem się jednak z listem do księdza kardynała Macharskiego, przedstawiając prośbę mieszkańców Jabłonki. Bardzo szybko otrzymałem odpowiedź z Kurii Metropolitalnej w Krakowie, że sprawa jest załatwiona”¹⁷.

Prof. A. Zoll jako Rzecznik IV kadencji doprowadził do powołania pełnomocników terenowych Rzecznika: w 2004 r. we Wrocławiu,

¹³ Wyrok TK z 12.12.2005 r., K 32/04, OTK-A 2005/11, poz. 132.

¹⁴ Wyrok TK z 19.12.2002 r., K 33/02, OTK-A 2002/7, poz. 97.

¹⁵ Wyrok TK z 9.09.2004 r., K 2/03, OTK-A 2004/8, poz. 83.

¹⁶ Wyrok TK z 18.01.2006 r., K 21/05, OTK-A 2006/1, poz. 4.

¹⁷ A. Zoll, *Zollowie. Opowieść rodzinna*, Kraków 2011, s. 481.

w 2005 r. w Gdańsku, natomiast Rzecznik dr Janusz Kochanowski ustanowił pełnomocnika w 2007 r. w Katowicach. Sieć pełnomocników terenowych od tego czasu (ze względu przede wszystkim na brak środków budżetowych) nie była rozwijana.

W związku z ratyfikowaniem przez Polskę Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania przyjętego 18.12.2002 r.¹⁸ w 2008 r. została powierzona Rzecznikowi funkcja krajowego mechanizmu prewencji, polegająca na sprawdzaniu wszelkich miejsc, w których przebywają na polecenie organu władzy publicznej, za jej zgodą lub namową osoby pozbawione wolności, pod kątem tego, czy nie dochodzi w nich do tortur, innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania. Wizytacje w ramach krajowego mechanizmu prewencji są przeprowadzane prewencyjnie, dla ich przeprowadzenia nie jest więc konieczne, aby do Rzecznika wpływały jakiegokolwiek skargi od osób pozbawionych wolności. Pełniona przez Rzecznika funkcja krajowego mechanizmu prewencji została umocowana w 2011 r. w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich poprzez dokonanie odpowiednich zmian¹⁹.

W trakcie kadencji J. Kochanowskiego Rzecznik włączył się do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym mających zasadnicze znaczenie z punktu widzenia ustroju sądownictwa, dotyczących statusu asesorów sądowych w polskim wymiarze sprawiedliwości²⁰, arbitralnej odmowy powołania przez Prezydenta RP kandydata na stanowisko sędziego²¹. Konsekwentnie też Rzecznik kwestionował, składając wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, przepisy pozbawiające w postępowaniu karnym jednostkę podstawowych gwarancji konstytucyjnych. Można tutaj wskazać na brak sądowej kontroli

¹⁸ Dz.U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192.

¹⁹ Ustawa z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. Nr 222, poz. 1320).

²⁰ Wyrok TK z 24.10.2007 r., SK 7/06, OTK-A 2007/9, poz. 109.

²¹ Postanowienie TK z 29.11.2010 r., SK 16/08, OTK-A 2010/9, poz. 123.

postanowienia prokuratora dotyczącego przeszukania²², brak materialnoprawnych przesłanek zatrzymywania na podstawie zarządzenia prokuratora osób podejrzanych²³, arbitralne wyłączenie wewnętrznej jawności materiałów postępowania przygotowawczego, które uzasadniały wniosek prokuratora o zastosowanie tymczasowego aresztowania²⁴.

Zadając pytanie, w czym należy upatrywać przyczyn rozwoju instytucji Rzecznika w Polsce, J. Kochanowski wskazywał, że: „Współczesny człowiek czuje się często zagubiony w gąszczu przepisów prawa, w trybach działania maszyny nie tylko władz publicznych, ale również prywatnych korporacji decydujących z wyższej pozycji m.in. o prawach pracownika czy *sensu largo* konsumenta”²⁵.

Kadencja dra J. Kochanowskiego nie została dokończona, przerwała ją niespodziewanie śmierć urzędującego Rzecznika 10.04.2010 r. w katastrofie samolotu prezydenckiego w Smoleńsku. Należy jednak podkreślić, że do czasu powołania nowego Rzecznika (a więc przez trzy i pół miesiąca) instytucja działała w sposób niezakłócony, wykonując swoje konstytucyjne obowiązki. Jak bowiem w owym czasie stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny, oceniając możliwość wykonywania zadań Rzecznika przez jego zastępcę²⁶, z uwagi na charakter zastępstwa Rzecznika Praw Obywatelskich, ma ono zakres nieograniczony przedmiotowo, zastępca może więc wykonywać wszelkie kompetencje zastępowanego.

Do wzmocnienia ustrojowej pozycji Rzecznika doszło w 2010 r. W wydanym wówczas na wniosek Rzecznika wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał, że nadawanie statutu Biuru Rzecznika przez Marszałka Sejmu narusza konstytucyjną zasadę niezależności Rzecznika²⁷.

²² Wyrok TK z 3.07.2008 r., K 38/07, OTK-A 2008/6, poz. 102.

²³ Wyrok TK z 5.02.2008 r., K 34/06, OTK-A 2008/1, poz. 2.

²⁴ Wyrok TK z 3.06.2008 r., K 42/07, OTK-A 2008/5, poz. 77.

²⁵ J. Kochanowski, *Wstęp* [w:] *Księga XX-lecia Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, t. 4, red. M. Zubik, Warszawa 2008, s. 12.

²⁶ Postanowienie NSA z 9.09.2010 r., I OZ 400/10, LEX nr 643374.

²⁷ Wyrok TK z 19.10.2010 r., K 35/09, OTK-A 2010/8, poz. 77.

Wykonując ten wyrok²⁸, ustawodawca określił, że Rzecznik reguluje, w drodze zarządzenia, zadania i organizację Biura, a także powierzył Rzecznikowi powoływanie zastępców Rzecznika (uprzednio czynił to Marszałek Sejmu). W 2010 r. ustawodawca powierzył Rzecznikowi²⁹ również zadanie stania na straży zasady równego traktowania. Następnie, w 2012 r., w związku z ratyfikacją przez Polskę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych³⁰ Rzecznik został wskazany jako organ monitorujący wdrażanie tej konwencji.

Powołana w 2010 r. na stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich prof. Irena Lipowicz kontynuowała model działania poprzedników polegający na korzystaniu z wystąpień przybierających formę rekomendacji zmiany obowiązującego prawa, a następnie, gdy ten sposób oddziaływania okazywał się bezskuteczny, korzystała z narzędzia w postaci wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Wiele wniosków dotyczyło zagrożeń dla ochrony prawa do prywatności i wolności komunikowania się wynikających z obowiązywania przepisów zezwalających Policji oraz innym służbom na szerokie stosowanie kontroli operacyjnej oraz pobieranie danych telekomunikacyjnych i internetowych. Zastrzeżenia wysuwane przez Rzecznika i następnie podzielone przez Trybunał Konstytucyjny dotyczyły nie tylko zakresu danych zbieranych przez służby, ale także braku efektywnej, niezależnej kontroli procesu pozyskiwania danych. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego wydany w tych sprawach³¹ nie został dotychczas we właściwy sposób wykonany.

Prof. I. Lipowicz zainicjowała również postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczące podatku VAT na książki wydawane w wersji cyfrowej, które doprowadziło do zadania przez Trybunał Konstytucyjny pierwszego w jego historii pytania prejudycjalnego

²⁸ 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).

²⁹ Ustawa z 3.12.2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (tekst pierw. Dz.U. Nr 254, poz. 1700; obecnie Dz.U. z 2024 r. poz. 1175).

³⁰ Dz.U. z 2012 r. poz. 1169.

³¹ Wyrok TK z 30.07.2014 r., K 23/11, OTK-A 2014/7, poz. 80.

do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz udziału po raz pierwszy Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed tym Trybunałem³². Zwracała też uwagę, która wciąż zachowuje aktualność, że co prawda „procedura tworzenia prawa od strony formalnej bliska jest standardom europejskim, jednak, jak wszyscy wiemy, gorzej jest z realizacją. Myślę, że możemy postawić tezę o rozchwianiu systemowych rozwiązań w zakresie tworzenia prawa. Inflacja przepisów stopniowo przekracza granicę wytrzymałości naszego państwa i obywateli. Wiele ośrodków decyzyjnych, które tworzą prawo, nie wykazuje właściwej koordynacji. Mamy do czynienia z preferencją rozwiązań doraźnych, które nie mają nic wspólnego z konsekwentną systemowością”³³.

W 2015 r., na początku kadencji prof. Adama Bodnara, ustawodawca rozszerzył kompetencje Rzecznika, umożliwiając mu udział w każdym postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, z wyjątkiem wniosków kierowanych przez Prezydenta RP w trybie kontroli prewencyjnej³⁴. Kadencja prof. A. Bodnara przypadła w trudnym okresie, w którym w istocie została zakwestionowana zasada rządów prawa oraz doszło do systematycznego obniżania standardów ochrony praw człowieka. Przekształcenie i neutralizacja instytucji chroniących prawa człowieka (Trybunału Konstytucyjnego, sądów, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, prokuratury, korpusu służby cywilnej) spowodowały, że Rzecznik utracił wielu instytucjonalnych partnerów, za których pośrednictwem dotychczas wykonywał swoje konstytucyjne powinności. Ten stan rzeczy zmusił Rzecznika do poszukiwania nowych pól i narzędzi, za pomocą których w dalszym ciągu mógłby w efektywny sposób chronić prawa jednostki. Korzystając z możliwości, jakie stwarza art. 91 Konstytucji RP (a więc, że ratyfikowana umowa międzynarodowa oraz prawo Unii Europejskiej mają pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami), a także przy-

³² Postanowienie TK z 7.07.2015 r., K 61/13, OTK-A 2015/7, poz. 103.

³³ I. Lipowicz, *O mądre prawo i wrażliwe państwo*, Warszawa 2013, s. 169.

³⁴ Nastąpiło to ustawą z 25.06.2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 1064); obecnie utraciła moc.

sługujących uprawnień procesowych oraz tego, że ustawa pozwala mu na współdziałanie z zagranicznymi i międzynarodowymi organami, Rzecznik uczestniczył w kluczowych postępowaniach przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskim Trybunałem Praw Człowieka dotyczących niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej, ale też w sprawach dotyczących ochrony praw konsumentów (kredyty frankowe).

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

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

W 2018 r., w związku z wejściem w życie przepisów wprowadzających do polskiego porządku prawnego skargę nadzwyczajną³⁵, Rzecznik został wyposażony w kompetencję do wnoszenia do Sądu Najwyższego skargi nadzwyczajnej od prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych lub wojskowych kończących postępowanie w sprawie. Zdając sobie sprawę z ułomności normatywnego kształtu tego nadzwyczajnego środka działania (zbyt długi termin od momentu uprawomocnienia się orzeczenia do wniesienia środka zaskarżenia, szerokie podstawy skargi), Rzecznik w sposób wstrzemięźliwy korzystał z tego środka, zwracając uwagę na to, że jakiegokolwiek swobodne podejście w tym zakresie prowadzi do naruszenia zasady stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych pozostającej w ścisłym związku z zasadą pewności prawa. Obawy, jakie towarzyszyły Rzecznikowi w odniesieniu do konstrukcji skargi nadzwyczajnej, potwierdził Europejski Trybunał Praw Człowieka³⁶.

Podjęmowane na przełomie lat 2020 i 2021 nieudane próby powołania Rzecznika skłoniły grupę posłów do zakwestionowania w drodze wniosku do Trybunału Konstytucyjnego obowiązującej od 30 lat zasady, że dotychczasowy Rzecznik pełni obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika. Trybunał Konstytucyjny uczynił zadość temu wnioskowi³⁷, chociaż – co jest dość oczywiste – zakwestionowany przepis nie modyfikował konstytucyjnie określonej kadencji Rzecznika, a więc był zgodny z Konstytucją RP.

W wyniku porozumienia osiągniętego przez obie izby parlamentu 23.07.2021 r. funkcję Rzecznika objął prof. M. Wiącek, który kontynuuje kierunki działań zapoczątkowanych przez swoich poprzedników, dotyczące m.in. zagrożeń dla ochrony prawa do prywatności i wolności komunikowania się wynikających z obowiązywania przepisów, które zezwalają Policji i innym służbom na szerokie stoso-

³⁵ Zob. ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst pierw. Dz.U. z 2018 r. poz. 5; obecnie Dz.U. z 2024 r. poz. 622).

³⁶ Wyrok ETPC z 23.11.2023 r., 50849/21, Wałęsa przeciwko Polsce, HUDOC.

³⁷ Wyrok TK z 15.04.2021 r., K 20/20, OTK-A 2021/31.

wanie kontroli operacyjnej oraz w istocie nieograniczone pobieranie danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych, a także z niezapewnienia efektywnej i niezależnej kontroli procesu niejawnego pozyskiwania tych danych. Rzecznik wskazywał też w informacji o jego działalności w 2022 r.³⁸, że przeprowadzone zmiany dotyczące sądownictwa „doprowadziły do podważenia [...] fundamentalnych z punktu widzenia ochrony praw człowieka gwarancji niezależności, bezstronności i niezawisłości władzy sądowniczej. W efekcie obecnie wiele postępowań sądowych w swojej początkowej fazie nie koncentruje się na istocie żądań stron tego postępowania, lecz ma na celu (często wielomiesięczne) ustalanie, czy skład sędziowski wyznaczony do rozpoznania sprawy spełnia kryteria niezawisłości i bezstronności”. Zwracał też uwagę na wcześniej niespotykane przypadki niewykonywania wyroków i środków tymczasowych orzeczonych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka.

W trakcie trwającej kadencji pojawiły się także nowe, wcześniej niewystępujące problemy. Otóż zainicjowany przez władze Białorusi kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej spowodował zastosowanie w stosunku do cudzoziemców nielegalnie przekraczających polską granicę państwową, w tym rodzin z dziećmi, praktyki polegającej na zawracaniu ich do linii granicznej. Praktyka ta, stosowana w stosunku do osób zamierzających ubiegać się o nadanie statusu uchodźcy, narusza międzynarodowe zobowiązania Polski i uniemożliwia złożenie wniosku o udzielenie ochrony. Dlatego Rzecznik poprzez wystąpienia oraz wnoszenie skarg do sądów administracyjnych, a także uczestnictwo w postępowaniach przed tymi sądami stara się przeciwdziałać tej praktyce.

W ciągu 35 lat działalności Rzecznika Praw Obywatelskich powstały także inne instytucje „rzecznikowskie”: Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców czy Rzecznik Finansowy. Ich powstanie nie ograniczyło zakresu właściwości Rzecznika Praw Obywatelskich, przepisy prawa nałożyły natomiast

³⁸ *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2022*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich – źródła” 2023/2, s. 13.

na Rzecznika obowiązek współpracy z tymi podmiotami. Otwarte pozostaje i wymaga pogłębionej analizy pytanie, czy mnożenie rzeczników sektorowych zwiększa efektywność ochrony praw jednostki w Polsce i gdzie są granice tworzenia nowych instytucji. Natomiast funkcjonalność polskiego modelu Rzecznika Praw Obywatelskich spowodowała, że uczestniczył on z głosem doradczym w tworzeniu analogicznych instytucji w takich krajach, jak np. Węgry, Litwa, Czechy, Słowacja.

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

Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich w kształcie legislacyjnym przyjętym w 1987 r. okazała się tworem nadzwyczaj udanym. Połączenie narzędzi typowych dla ombudsmana, tj. środków o charakterze perswazyjnym oraz uprawnień procesowych dotyczących zarówno aktów stosowania prawa, jak i aktów normatywnych, wzmocniło jego możliwości wpływania na ostateczny kształt wolności i praw przysługujących jednostce. Nie należy jednak przeceniać tych możliwości, w dużym stopniu zależą one bowiem od tego, czy Rzecznik ma odpowiednich kooperantów – chodzi tu o sądy, Trybunał

Konstytucyjny, administrację publiczną, otwarte i wrażliwe na argumentację z zakresu praw człowieka. Ta otwartość i wrażliwość wymaga często niepoprzestawania na prostej wykładni ustawy, lecz również wymaga odwołania się do Konstytucji, Europejskiej Konwencji Praw Człowieka czy też Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. To te podmioty, a nie Rzecznik, który przecież o niczym wiążąco nie rozstrzyga, ostatecznie kształtują zakres przysługujących człowiekowi oraz obywatelowi praw i wolności.

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

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

Na koniec ponownie odwołam się do początków i słów prof. E. Łętowskiej, że „każdy Rzecznik Praw Obywatelskich (ombudsman), jeśli chce dobrze wykonywać swoje zadania, musi przede wszystkim sprzeciwiać się władzy (głównie rządowi i mini-

strom, ale wcale nie tylko!) i to tak mocno i głośno, jak to tylko możliwe, czasami przegrywa, czasami wygrywa – jak to w życiu. Ale ombudsman «rozumiejący sytuację» i lubiany przez władzę byłby po prostu – proszę mi darować – zaprzeczeniem własnego sensu»³⁹.

STANISŁAW TROCIUK – Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich.

³⁹ E. Łętowska, *Jak zaczynał Rzecznik Praw Obywatelskich*, Łódź 1992, s. 4.



ADAM KRZYWOŃ
KATARZYNA ŁAKOMIEC

ROLA RZECZNIKA PRAW
OBYWATELSKICH W KONTEKŚCIE
REGULACJI PLATFORM
INTERNETOWYCH – WYBRANE
ASPEKTY PRAWNE NA TLE STRATEGII
UNII EUROPEJSKIEJ¹

1. WPROWADZENIE

Lata kryzysu praworządności w Polsce wpłynęły na mniejsze skupienie przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego na kwestiach związanych z regulacją prawną nowych technologii. Również dla władzy publicznej przez dłuższy czas był to temat, co do którego nie istniała spójna strategia regulacyjna. W ostatnich latach podejmowane były co prawda pewne inicjatywy dla sfery cyfrowej, jak np. przygotowany w Ministerstwie Sprawiedliwości projekt ustawy o ochronie wolności słowa w internetowych serwisach społecznościowych, jednak nie wyszły one poza etap planowania i wywoływały wiele pytań

¹ Adam Krzywoń jest autorem punktu 4 niniejszego artykułu, Katarzyna Łakomiec jest autorką punktów 2, 3 i 5 niniejszego artykułu, a punkty 1 i 6 zostały opracowane wspólnie. W części napisanej przez Katarzynę Łakomiec publikacja przygotowana w ramach projektu badawczego finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (grant nr 2022/06/X/HS5/01781).

i wątpliwości². Stosunkowo pasywna postawa regulacyjna polskich władz została jednak w dużej mierze zrekompensowana przez działania Unii Europejskiej. Jej aktywność regulacyjna ma bowiem poważne implikacje dla krajowego systemu ochrony praw jednostki zarówno w wymiarze materialnym, jak i przez wpływ na system organów państwa. Przyjęte przez Unię Europejską akty normatywne są powoli wdrażane na poziomie krajowym.

Do kilku z tych zjawisk, z jakimi mamy do czynienia na styku praw jednostki oraz technologii cyfrowych, chcielibyśmy odnieść się w tym artykule. Analiza ta jest uzasadniona faktem, że – po pierwsze – wprowadzane instrumenty prawne projektują nowe rozwiązania chroniące prawa jednostki w sferze cyfrowej. Po drugie, zmienia się system organów państwa odpowiedzialnych za realizację tych praw i wolności, co rodzi pytania m.in. o rolę Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej również: RPO, Rzecznik) w tym systemie. Po trzecie, w aktach regulacyjnych Unii Europejskiej dochodzi często do łączenia rozwiązań pochodzących z prawa prywatnego i prawa publicznego, co stanowi kolejne wyzwanie o charakterze ustrojowym.

Działania Unii Europejskiej w zakresie regulacji technologii należy uznać za wielowektorowe, wpisują się one w szerszą strategię „Europa na miarę ery cyfrowej”³. Można jednak wyróżnić inicjatywy związane, z jednej strony, z tworzeniem coraz bardziej precyzyjnych rozwiązań dotyczących przetwarzania danych, w tym danych osobowych (RODO⁴, akt w sprawie danych⁵, akt w sprawie zarządzania

² Zob. A. Krzywoń, *Wolność wypowiedzi w Internecie. O roli mediów społecznościowych i pozytywnych obowiązkach państwa*, „Państwo i Prawo” 2022/4, s. 5–26.

³ Zob. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/shaping-europe-digital-future_pl (dostęp: 2.12.2024 r.).

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1, ze sprost.).

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2854 z 13.12.2023 r. w sprawie zharmonizowanych przepisów dotyczących sprawiedliwego dostępu do danych i ich wykorzystywania oraz w sprawie zmiany rozpo-

danymi⁶). Z drugiej strony, podejmowane są działania dotyczące regulacji rynku cyfrowego (akt o usługach cyfrowych⁷, akt o rynkach cyfrowych⁸). Kluczowe znaczenie ma również regulacja sztucznej inteligencji, przyjęta w jednym z najszerzej komentowanych instrumentów prawnych Unii Europejskiej⁹.

Nowe akty normatywne Unii Europejskiej mają zagwarantować pewność prawa i warunki dla dogodnego rozwoju i innowacyjności dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w sferze cyfrowej, przy jednoczesnym zapewnieniu realizacji praw i wolności jednostki na podstawie mechanizmów współregulacji¹⁰, oceny ryzyka, wdrażanie odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych oraz ewoluujące systemy nadzoru¹¹. W tym opracowaniu

rzędzenia (UE) 2017/2394 i dyrektywy (UE) 2020/1828 (akt w sprawie danych) (Dz.Urz. UE L 2023/2854).

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/868 z 30.05.2022 r. w sprawie europejskiego zarządzania danymi i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1724 (akt w sprawie zarządzania danymi) (Dz.Urz. UE L 152, s. 1, ze sprost.).

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z 19.10.2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (akt o usługach cyfrowych) (Dz.Urz. UE L 277, s. 1, ze sprost.) – dalej: DSA.

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/1925 z 14.09.2022 r. w sprawie kontestowalnych i uczciwych rynków w sektorze cyfrowym oraz zmiany dyrektyw (UE) 2019/1937 i (UE) 2020/1828 (akt o rynkach cyfrowych) (Dz.Urz. UE L 277, s. 1) – dalej: DMA.

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z 13.06.2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (akt w sprawie sztucznej inteligencji) (Dz.Urz. UE L 2024/1689, s. 1).

¹⁰ K. Łakomiec, *Public law and co-regulation. Influence of human rights discourse on internet platforms' standard of privacy protection*, [w:] *Enforcing private regulation in the platform economy*, red. F. Casarosa, M. Grochowski, Mohr Siebeck 2025 (w druku).

¹¹ Por. M. Pichlak, K. Gaczol, *Simple and advanced reflexivity in GDPR enforcement: empirical evidence from DPA activity*, „International Data Privacy Law” 2023/4(13), s. 267–283.

odnosimy się głównie do aktów normatywnych, które regulują działanie platform internetowych i są doniosłe w kontekście relacji tych podmiotów z Rzecznikiem Praw Obywatelskich. To również przede wszystkim działanie platform było przedmiotem zainteresowania Rzecznika z perspektywy wolności wypowiedzi oraz prawa dostępu do informacji publicznej. Celem niniejszych rozważań jest zatem – po pierwsze – krótkie przedstawienie najnowszej strategii regulacyjnej Unii Europejskiej w zakresie nowych technologii i zdiagnozowanie potencjalnego wpływu rozwiązań unijnych na krajowy system ochrony praw i wolności jednostki. Po drugie, omówienie zarówno dotychczasowych, jak i potencjalnych obszarów działań Rzecznika Praw Obywatelskich związanych z funkcjonowaniem platform internetowych.

Wobec powyższych założeń, struktura niniejszego artykułu jest następująca. W drugiej części przybliżone zostały inicjatywy prawodawcze Unii Europejskiej w omawianym zakresie oraz postępująca ewolucja unijnego prawa nowych technologii. Trzecia część została poświęcona relacji organów nadzorczych i regulacyjnych powoływanych na podstawie prawa unijnego do krajowych organów ochrony praw i wolności, w szczególności Rzecznika Praw Obywatelskich. Czwarta część dotyczy dotychczasowych działań RPO podejmowanych w sytuacji, gdy organy władzy publicznej oraz osoby pełniące funkcje publiczne korzystają z platform internetowych i prowadzą tam swoje publiczne profile. Piąta, ostatnia część, odnosi się do działań, jakie RPO mógłby potencjalnie podejmować wobec platform internetowych, aby w ramach ich działalności dochodziło do pełniejszego poszanowania praw i wolności jednostki.

2. EWOLUCJA UNIJNEGO PRAWA NOWYCH TECHNOLOGII

Jak wspomniano wcześniej, Unia Europejska podejmuje coraz szerzej zakrojone inicjatywy związane z regulacją sfery cyfrowej. Wspomniana strategia „Europa na miarę ery cyfrowej” ma na celu zapewnie-