

Jerzy Jaskiernia\*

## Prawo do wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich jako formalna gwarancja bezpośrednia ochrony praw i wolności jednostki

### Wprowadzenie

Istotne znaczenie w systemie ochrony praw i wolności jednostki mają gwarancje wolności i praw jednostki. Tradycyjnie wyróżnia się tu **gwarancje materialne**, określane też gwarancjami faktycznymi, które oznaczają ogół czynników i środków umożliwiających w danym systemie realizację praw jednostki. Zaliczają się do nich m.in.: stosunki własnościowe, kultura polityczna społeczeństwa, tradycja prawna. Oznaczają więc materialne możliwości wykorzystania praw wolnościowych. Natomiast **gwarancje formalne** oznaczają całokształt środków prawnych i środków o charakterze instytucjonalnym, które są stworzone i stosowane dla zapewnienia praw jednostki. Wśród nich wyróżnia się gwarancje bezpośrednie, ukierunkowane na realizację praw jednostki (np. kontrola konstytucyjności ustaw, sadownictwo powszechne, sadownictwo administracyjne, instytucja ombudsmana), oraz pośrednie, związane z realizacją innych celów, ale mające także znaczenie dla ochrony praw człowieka (np. zasada podziału władzy, zasada niezależności sądów i niezawisłości sędziów)<sup>1</sup>.

Z punktu widzenia tej generalnej definicji można poddać analizie charakter prawa do wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO). Nie ulega wątpliwości, że w polskim systemie ustrojowym RPO

213

\* Prof. zw. dr hab., Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach.

<sup>1</sup> Zob. J. Jaskiernia, *Wprowadzenie do systemu ochrony wolności i praw jednostki*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Problemy ochrony wolności i praw jednostki we współczesnym świecie*, Kielce 2008, s. 23–24.

jest egzemplifikacją instytucji ombudsmana<sup>2</sup>, wywodzącej się z ustrojów państw skandynawskich<sup>3</sup>, która znalazła zastosowanie w licznych ustrojach państw współczesnych<sup>4</sup>, a po przełomie 1989 r. objęła również obszar państw poradzieckich<sup>5</sup>.

## Ogólna charakterystyka instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich

Ustrojodawca polski wprowadził Rzecznika Praw Obywatelskich jako istotną instytucję ochrony praw obywatelskich<sup>6</sup>. Realizację uprawnień RPO umożliwia usytuowanie go jako organu niezależnego i niezawisłego<sup>7</sup>. RPO stanowi wyraz zastosowania w polskim systemie ustrojowym instytucji **ombudsmana**. Uznaje się za nią „samodzielny, niezawisły i niezależny organ państwowy, monokratyczny lub kolegialny, tworzony najczęściej w drodze regulacji konstytucyjnej, który sprawuje kontrolę nad prawidłowością działalności administracji publicznej lub przestrzeganiem praw człowieka. Organ podejmujący działania na wniosek osoby pokrzywdzonej działaniem organów władzy publicznej lub z własnej inicjatywy, który ma prawo przeprowadzenia niezależnego postępowania, otrzymywania niezbędnych informacji od instytucji publicznych, kierowania wystąpień w sprawach, w których doszło do tzw. maladministracji lub naruszenia wolności i praw człowieka, pełniący niejednokrotnie funkcję mediatora. Organ, pozbawiony uprawnień o charakterze władczym, którego autorytet i pozycja wynikają z faktu związania go najwyższym prawem w państwie, z reguły parlamentem lub szefem władzy wykonawczej, który powołuje go i któremu przedstawia informacje o swej działalności”<sup>8</sup>. Rzecznik Praw

214

<sup>2</sup> Por. T. Miłkowski, *Podstawowe podobieństwa i różnice regulacji normatywnych kształtujących instytucje i zakresy uprawnień ombudsmanów Polski i Hiszpanii*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe – Prawa Człowieka” 2011, nr 14, s. 42.

<sup>3</sup> Zob. K. Kędzierski, *Geneza urzędu ombudsmana*, „Ius et Administratio” 2007, nr 2, s. 42.

<sup>4</sup> Por. C. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman – Institutions. A Comparative Analysis*, Wien 2008.

<sup>5</sup> Zob. L. Leszczenko, *Instytucja ombudsmana w państwach poradzieckich. Geneza, status prawny, rozwój*, Warszawa 2011, s. 23.

<sup>6</sup> Zob. I. Malinowska, *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2007, s. 32.

<sup>7</sup> Zob. M. Jadamus, *Zasada niezależności i niezawisłości instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Orzecznictwo Sądów Administracyjnych” 2011, nr 7, s. 107.

<sup>8</sup> A. Gajda, *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2013, s. 242.

Obywatelskich zaliczany jest do **krajowych instytucji ochrony praw człowieka** (National Human Rights Institutions – NHRI). Funkcjonują one we współczesnych demokracjach jako organy posiadające ustawowy, a często także konstytucyjny mandat w zakresie ochrony praw człowieka. We współczesnych państwach pełnią one funkcję pośrednika w dialogu między obywatelami, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, krajowymi organami władzy publicznej i międzynarodowymi instytucjami ochrony praw człowieka<sup>9</sup>.

Istotną rolą RPO jest działanie na rzecz **ochrony praworządności**<sup>10</sup>. RPO czuwa, by w sferze praworządności i ochrony praw człowieka realizowane były standardy międzynarodowe, zwłaszcza Rady Europy<sup>11</sup>. Dotyczy to m.in. ochrony wolności sumienia<sup>12</sup>. Ważnym obszarem aktywności RPO jest **identyfikowanie nieprawidłowości** w sferze funkcjonowania administracji publicznej<sup>13</sup>, w tym administracji samorządowej<sup>14</sup>.

## Charakterystyka prawa do zwrócenia się do Rzecznika Praw Obywatelskich

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „art. 80 Konstytucji ma charakter uprawnienia do swobodnego i nieograniczonego poszukiwania pomocy w ochronie swoich praw i wolności u organu powołanego do tego celu, jakim jest Rzecznik Praw Obywatelskich. [...] Przepis ten nie jest jednak

<sup>9</sup> Zob. M. Wróblewski, *Ochrona praw osób starszych w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich jako krajowej instytucji ochrony praw człowieka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, z. 3, s. 123–124.

<sup>10</sup> Zob. M. Zubik, *Rola Rzecznika Praw Obywatelskich w realizacji zasady praworządności*, [w:] D. Kala (red.), *Praworządność i jej gwarancje*, Warszawa 2009, s. 222.

<sup>11</sup> Zob. M. Wróblewski, *Zapewnienie efektywności oddziaływania standardów Rady Europy na system prawny i praktykę w obszarze praworządności i praw człowieka – uwagi z perspektywy działalności polskiego ombudsmána*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, Toruń 2010, s. 54.

<sup>12</sup> Zob. K.H. Jabłoński, *Rzecznik Praw Obywatelskich wobec problemu nauczania religii w szkołach publicznych*, [w:] P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński (red.), *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, Warszawa 2009, s. 292.

<sup>13</sup> Por. G. Krawiec, *Nieprawidłowości w zakresie stosowania przez administrację publiczną przepisów jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, [w:] P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 112.

<sup>14</sup> Zob. N. Banaszak, *Nieprawidłowości w funkcjonowaniu administracji samorządowej w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Studia Lubuskie Prawnicze Instytutu Prawa i Administracji” 2007, nr 3, s. 11.

źródłem innych praw podmiotowych związanych z ewentualnym działaniem podjętym przez Rzecznika Praw Obywatelskich, w szczególności prawa skarżącego do uzyskania rozstrzygnięcia składanych przez Rzecznika na korzyść skarżącego środków odwoławczych”<sup>15</sup>.

Artykuł 80 Konstytucji powinien być analizowany łącznie z art. 208 Konstytucji, określającym kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich. Artykuł 80 „dopełnia” bowiem art. 208, formułując prawo „każdego” do wystąpienia z wnioskiem o pomoc w ochronie swych praw i wolności. Umieszczenie tej normy w rozdziale *Środki ochrony wolności lub praw* wskazuje na **gwarancyjny charakter** tego prawa. Oznacza to w praktyce, że przepis ten może być nie tylko wzorcem konstytucyjnym przy badaniu przez TK konstytucyjności prawa, ale, co ważniejsze, jako środek ochrony wolności i praw może być wzorcem dla sformułowania **skargi konstytucyjnej**<sup>16</sup>.

**Zakres podmiotowy** prawa wystąpienia do RPO został zakreślony szeroko. Pojęcie „każdy” należy wyklądać podobnie, jak ma to miejsce w art. 79 ust. 1, art. 77 i art. 78 Konstytucji, pomimo że art. 208 stanowi, iż RPO „stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz innych aktach normatywnych”. Pomędzy art. 80 i art. 208 w kwestii zakresu podmiotowego nie ma – jak się wskazuje – sprzeczności. Artykuł 208 nie oznacza, że RPO ochrania tylko prawa człowieka i obywatela (tzn. tylko tych podmiotów), lecz że ochrania wolności i prawa opisane w konstytucji w rozdziale II zatytułowanym *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*. Pojęcie „każdy” w rozumieniu art. 80 będzie więc oznaczać każdy taki podmiot, który potrafi dowieść, że jego wolności lub prawa zostały naruszone (np. spółka, spółdzielnia, stowarzyszenie”), przy czym nie muszą to być wolności i prawa konstytucyjne, ponieważ art. 80 ust. 1 Konstytucji nie stawia takich ograniczeń. Jedynym ograniczeniem możliwości skorzystania z prawa wystąpienia do RPO jest to, aby wystąpienie czyniło zadość zasadom określonym w ustawie i aby naruszenia wolności lub praw dokonał organ władzy publicznej<sup>17</sup>. Można się jednak spotkać z nieco węższą interpretacją tego artykułu. Nie ma wątpliwości, że chodzi tu o każdą osobę fizyczną – zarówno obywateli, jak i apatrydów oraz cudzoziemców – w takim zakresie, w jakim w RP przysługują im prawa i wolności. Z regulacji ustawowej, do której odsyła ustrojodawca, nie wynika jednak, aby z wnioskiem do RPO mogły wystąpić, poza organizacjami społecznymi, inne podmioty grupowe zrzeszające

<sup>15</sup> Postanowienie TK z dnia 5 lipca 2005 r., Ts 155/04, OTK nr 4/B/2005, poz. 163.

<sup>16</sup> Zob. J. Trzcziński, *Nota do art. 80*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 1.

<sup>17</sup> Zob. J. Trzcziński, *Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej*, [w:] J. Trzcziński (red.), *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000, s. 46 i n.

osoby fizyczne – bez względu na to, czy posiadają osobowość prawną, czy nie. W ich przypadku prawo do wystąpienia do RPO mogłoby służyć nie tyle ochronie interesów tych podmiotów, co wchodzących w ich skład osób fizycznych<sup>18</sup>.

Istotne dla **zakresu przedmiotowego** jest to, że art. 80 Konstytucji nie ogranicza tych praw, jak to czyni art. 79 ust. 1, tylko do wolności lub praw konstytucyjnych, co oznacza, że można wystąpić do RPO w trybie art. 80 Konstytucji o ochronę praw i wolności uregulowanych także w innych aktach normatywnych. Mogą to być więc np. prawa majątkowe wynikające z niektórych postanowień ustaw odnoszących się do sytuacji obywatela w toku postępowania, którego obywatel jest stroną (np. art. 10 k.p.a.). Jest to zgodne z redakcją art. 208 ust. 1 Konstytucji, który stanowi; „Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych”. Ponadto wskazuje się, że podmiot uprawniony mógłby wystąpić w wnioskiem do RPO także w przypadku naruszenia jego wolności lub praw wynikających z prawa międzynarodowego (np. Europejskiej Konwencji Praw Człowieka czy Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka) w takim zakresie, w jakim prawa te obowiązują na terenie RP<sup>19</sup>.

W przypadku wystąpienia z wnioskiem do RPO **nie musi być zrealizowana zasada subsydiarności**. Ani Konstytucja, ani ustawa o RPO nie ustanawiają bowiem wymogu uprzedniego wyczerpania przysługujących wnioskodawcy prawem określonych środków ochrony<sup>20</sup>. Wniesienie sprawy do RPO nie jest uzależnione, tak jak wniesienie skargi konstytucyjnej (art. 79 Konstytucji), od spełnienia warunku, jakim jest całkowite wyczerpanie możliwości odwoławczych w postępowaniu przed innymi organami państwa. Wystarczy, iż osoba zainteresowana uzna się za pokrzywdzoną przez organy władzy publicznej na skutek naruszenia jej wolności i praw<sup>21</sup>. Tak więc wystąpienie do RPO może dotyczyć także działań organów władzy publicznej w trakcie toczącego się postępowania przed organem władzy publicznej lub nawet gdy postępowanie nie zostało jeszcze wszczęte, a nawet wtedy, gdy określona regulacja prawna nie weszła jeszcze w życie, a z jej treści wynika, że potencjalnie (hipotetycznie) może stać się podstawą naruszenia praw i wolności jednostki. Do RPO można

<sup>18</sup> Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 474.

<sup>19</sup> Zob. J. Trzcziński, *Nota do art. 80*, s. 2; por. J. Świeca, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Warszawa 2010.

<sup>20</sup> Por. B. Ruszała, *Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2011, nr 1, s. 123.

<sup>21</sup> Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 104.

się więc zwrócić nawet wówczas, jeśli danej osobie nie przysługują żadne prawem przewidziane środki ochrony oraz gdy korzystanie z nich jest utrudnione bądź się nie opłaca<sup>22</sup>.

Istotne jest też rozumienie formuły „na zasadach określonych w ustawie”. Obejmuje ona następujące elementy<sup>23</sup>: a) każdy występujący do RP w wnioskiem o pomoc w ochronie wolności lub praw obywatelskich ma prawo wnosić zarzut naruszenia prawa w drodze działania lub zaniechania przez wskazane w konstytucji podmioty w ramach ich obowiązków, naruszenia wolności lub praw obywateli, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej (art. 1 ustawy o RPO); b) wniosek powinien odpowiadać wymogom opisanym w art. 10 ustawy o RPO; powinien być sporządzony na piśmie, ale nie wymaga on szczególnej formy, tak jak skarga konstytucyjna; powinien zawierać oznaczenie wnioskodawcy oraz osoby, której praw i wolności sprawa dotyczy; naruszenie tych wymogów nie mogłoby jednak być podstawą do nienadania wnioskowi biegu; c) wniosek o pomoc w ochronie wolności lub praw musi uwzględniać kompetencje RPO i przyznane mu przez ustawę środki prawne, które rzecznik może podjąć w obronie naruszonych wolności i praw<sup>24</sup>.

218

Istotne znaczenie ma interpretacja terminu „organy władzy publicznej”. Nie należy go, jak się wskazuje, rozumieć zbyt dosłownie. Nie może więc być zawężone do organów państwowych oraz organów samorządu terytorialnego. Pojęcie to należy rozumieć szerzej. Pomocna może tu być konstrukcja art. 1 ust. 3 ustawy o RPO, który stanowi: „W sprawach o ochronę wolności i praw człowieka Rzecznik bada, czy skutek działania lub zaniechania organów, organizacji i innych instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia społecznego”. Można to interpretować, że naruszenia może dokonać „organ”, „organizacja” lub „instytucja” obowiązana do przestrzegania lub realizacji wolności i praw obywatela. Sięgnięcie przy interpretacji art. 80 po język ustawy, uchwalonej co prawda przed wejściem w życie Konstytucji RP, może prowadzić do wniosku, że w pojęciu „organy władzy publicznej” chodzi nie tylko o organy państwa i organy samorządu terytorialnego, ale także o podmioty, które wykonują określone zadania publiczne niezależnie od formy zlece-

<sup>22</sup> Zob. B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 474.

<sup>23</sup> Zob. J. Trzciński, *Nota do art. 80*, s. 2–3.

<sup>24</sup> Por. I. Malinowska, *Prawa człowieka w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] T. Okrasa (red.), *Administracja i bezpieczeństwo*, Warszawa 2011, s. 168; B. Przywora, *Rzecznik Praw Obywatelskich a ochrona praw człowieka. Wybrane zagadnienia*, [w:] B. Stańdo-Kaweczka, P. Jakubek, M. Mitana, A. Papierz, B. Przywora (red.), *Działalność Profesora Zbigniewa Hołdy na płaszczyźnie praw człowieka i prawa karnego wykonawczego – widoczna oczyma młodych ludzi*, Kraków 2011, s. 58.

nia (powierzenia) im tych zadań oraz niezależnie od formy organizacyjnej, jaką ten podmiot posiada<sup>25</sup>. Przyjmuje się, że „naruszenia”, o którym mówi art. 80, może dopuścić się nie tylko „organ”, ale także „organizacja” lub „instytucja” obowiązana do przestrzegania lub realizacji wolności i praw obywatela. Chodzi tu więc o wszystkie organy państwowe (w tym organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej) i ich agendy, organy samorządu terytorialnego i innych samorządów, jeśli realizują zadania publiczne i mają władcze kompetencje, a także inne podmioty, jeśli wykonują określone zadania publiczne<sup>26</sup>.

Wniosek nie może dotyczyć działań lub zaniechań podmiotów nie należących do tej kategorii organów władzy publicznej. Odnosi się to nie tylko do organizacji i instytucji niepublicznych, ale również do ochrony praw i wolności wnioskodawcy przed działaniami lub zaniechaniami innych osób fizycznych. Należy ponadto podkreślić, że pojęcie organów władz publicznych odnosi się do polskich władz, a więc z wnioskiem do RPO nie można wystąpić, jeżeli w mniemaniu wnioskodawcy, jego prawa naruszyły organy państwa obcego<sup>27</sup>.

Szerokiej wykładni pojęcia „organy władzy publicznej” dokonał Trybunał Konstytucyjny<sup>28</sup>. Takie szerokie rozumienie akcentuje funkcję podmiotu, a nie jego miejsce w strukturze władzy publicznej i w wyniku tego daje Rzecznikowi szersze możliwości oddziaływania w ochronie praw i wolności obywatelskich<sup>29</sup>. O naruszeniu wolności i praw danego podmiotu można mówić wówczas, gdy – jak zauważył Trybunał Konstytucyjny – „organ władzy publicznej poprzez wydanie konkretnego orzeczenia w sposób nieusprawiedliwiony wkroczył w sferę przysługujących temu podmiotowi praw lub wolności [...] albo organom tym odmówił ochrony lub też ich urzeczywistnienia”<sup>30</sup>. Uogólniając tę wypowiedź, TK wskazuje się, że w rozumieniu art. 80 Konstytucji organ władzy publicznej „naruszył” prawa i wolności, jeśli uniemożliwił podmiotowi uprawnionemu z nich skorzystać. W skrajnym przypadku zachowanie organu władzy publicznej „nie musi być zachowaniem niezgodnym z prawem”<sup>31</sup>.

<sup>25</sup> Zob. J. Trzciniński, *Nota do art. 80*, s. 5.

<sup>26</sup> Zob. A. Szmyt, *Prawo do wystąpienia z wnioskiem o pomoc do Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 421.

<sup>27</sup> Zob. B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 5.

<sup>28</sup> Uchwała TK z dnia 14 maja 1997 r., W. 7/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 27.

<sup>29</sup> Por. W. Taras, A. Wróbel, *Rzecznik Praw Obywatelskich a administracja publiczna*, „*Studia Prawnicze*” 1992, z. 3–4.

<sup>30</sup> Postanowienie TK z dnia 6 października 1998 r., Ts 56/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 84, s. 466.

<sup>31</sup> J. Trzciniński, *Nota do art. 80*, s. 6.

Chodzi tu o naruszenie praw zarówno przez działanie, jak i przez zaniechanie, tzn. beczynność organu. Wątpliwość powstaje natomiast przy próbie odpowiedzi, czy pojęcie „naruszenie” obejmuje tylko sferę stosowania prawa, czy także sferę stanowienia prawa. Jeśli w grę wchodzi również ta druga sytuacja, to powstaje pytanie, czy z naruszeniem prawa, o którym mówi art. 80 Konstytucji, mamy do czynienia w przypadku zaniechania wydania aktu prawnego, np. przez Sejm i Radę Ministrów. Za uznaniem naruszenia prawa w tej sytuacji przemawiać mają: 1) szeroki, gwarancyjny zakres uprawnień RPO; 2) przyznane mu środki prawne do realizacji tych uprawnień. Wystąpienie obywatela do RPO w sprawach naruszenia jego wolności lub praw przez akt prawny może skutkować wystąpieniem RPO do TK w wnioskiem o stwierdzenie niezgodności aktu prawnego z konstytucją (art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO). Natomiast w przypadku zaniechania (beczynności organu) wydania aktu prawnego przez organ zobowiązany do tego RPO może wystąpić do właściwego organu o podjęcie inicjatywy ustawodawczej lub o wydanie lub zmieniienie odpowiedniego aktu prawnego (art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o RPO) w celu zrealizowania praw i wolności obywatela<sup>32</sup>.

220 Wnioskodawca nie musi wskazać konkretnie naruszonego prawa czy interesu. Wystarczy bowiem, że uprawdopodobni, iż regulacja prawna, rozstrzygnięcie indywidualne lub inne działanie władz publicznych mogą spowodować naruszenie jego praw i wolności. Nie chodzi tu przy tym jedynie o prawa, które gwarantuje konstytucja, ale o prawa i wolności określone w ustawach, przysługujące wnioskodawcy. Nie może on natomiast złożyć wniosku w celu ochrony praw i wolności **innych osób** lub **interesu publicznego**. Wnioskodawca nie ma również roszczenia o podjęcie przez RPO działań w jego sprawie **wobec innych organów państwowych**<sup>33</sup>.

Naruszenie wolności i praw, określone w art. 80 Konstytucji, zostaje rozwinięte w ustawie o RPO. Artykuł 1 ust. 3 ustawy wskazuje bowiem, że naruszenie wolności i praw może mieć miejsce nie tylko poprzez naruszenie przez organ **prawa**, ale także **zasad współżycia społecznego** oraz **zasad sprawiedliwości społecznej**. Kryterium prawne zostało tutaj „poszerzone i uzupełnione o dwa dodatkowe, bardzo istotne kryteria czy parametry”<sup>34</sup>. Przy interpretacji tych klauzul należy uwzględnić treści ustalone w orzecznictwie i w nauce prawa<sup>35</sup>. W przypadku spra-

<sup>32</sup> Zob. *ibidem*, s. 7.

<sup>33</sup> B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 475.

<sup>34</sup> Z. Witkowski, [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2006, s. 645.

<sup>35</sup> Por. J. Nowacki, *O normatywnych (abstrakcyjno-generalnych) i sytuacjonistycznych rozumieniach zasad współżycia społecznego*, [w:] *Z problematyki prawa pracy i polityki socjalnej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego”, nr 355, t. 3, Katowice 1980; Z. Ziemiński, *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1966.

wiedliwości społecznej istotne znaczenie będą miały wartości wynikające z art. 2 Konstytucji. W odniesieniu do zasad współżycia społecznego istotne znaczenie będzie tu miał art. 5 k.c. (w odniesieniu do nadużycia prawa podmiotowego). W nauce prawa przyjmuje się, że są to „nie będące normami prawnymi reguły postępowania (moralne, obyczajowe) uznane społecznie i odnoszące się do stosunków między ludźmi i do ich poczucia sprawiedliwości”.

Na tle art. 80 Konstytucji formułowane są wnioski *de lege ferenda*. Dotyczą one zapewnienia ochrony danych osobowych osoby wnoszącej o udzielenie pomocy, szczególnie gdy chodzi o zapewnienie danych wnioskodawcy. Zasadne byłoby tu wprowadzenie sankcji za ujawnienie danych osobowych wnioskodawcy. Postuluje się też wprowadzenie do ustawy o RPO sądowych środków odwoławczych w przypadku wydania przez RPO decyzji w oparciu o art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o RPO o odmowie podjęcia działań w sprawie złożonego wniosku<sup>36</sup>.

## Uwagi końcowe

W świetle przeprowadzonej analizy należy bez wątplenia stwierdzić, że prawo do wystąpienia do RPO spełnia kryteria zaliczenia go do formalnych gwarancji ochrony praw i wolności. Jest to bowiem środek o charakterze instytucjonalnym, który jest stworzony i stosowany dla ochrony praw i wolności jednostki. Należy go przy tym zaliczyć do gwarancji bezpośrednich, ukierunkowanych na realizację praw i wolności jednostki. Ranga tej gwarancji jest istotna, ale – jeśli chodzi o znaczenie – ustąpić musi gwarancjom sądowym, jakie niesie zarówno sądownictwo powszechne, jak i sądownictwo administracyjne. Gwarancja ta stanowi jednak istotne zabezpieczenie w kategoriach otwarcia drogi sądowej i zapewnienia właściwego wymiaru sprawiedliwości. Ważne jest przy tym to, że gwarancja ta nie jest oparta na zasadzie subsydiarności, co przyczynia się do elastyczności jej zastosowania. Stanowi więc wartościowe „domknięcie” krajowego systemu ochrony praw i wolności.

<sup>36</sup> Zob. M. Witek, O. Mazurkiewicz, *Wystąpienie do Rzecznika Praw Obywatelskich w trybie art. 80 Konstytucji RP jako jedna z instytucji gwarancyjnych ochrony praw jednostki*, [w:] B. Szmulik, A. Pogłódek, B. Przywora (red.), *Instytucje ochrony praw człowieka*, Warszawa 2015, s. 70.

## Wykaz literatury

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012.
- Banaszak N., *Nieprawidłowości w funkcjonowaniu administracji samorządowej w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich*, „*Studia Lubuskie Prawnicze Instytutu Prawa i Administracji*” 2007, nr 3.
- Gajda A., *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2013.
- Jabłoński K.H., *Rzecznik Praw Obywatelskich wobec problemu nauczania religii w szkołach publicznych*, [w:] P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński (red.), *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, Warszawa 2009.
- Jadamus M., *Zasada niezależności i niezawisłości instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich*, „*Orzecznictwo Sądów Administracyjnych*” 2011, nr 7.
- Jaskiernia J., *Wprowadzenie do systemu ochrony wolności i praw jednostki*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Problemy ochrony wolności i praw jednostki we współczesnym świecie*, Kielce 2008.
- Kędzierski K., *Geneza urzędu ombudsmana*, „*Ius et Administratio*” 2007, nr 2.
- Krawiec G., *Nieprawidłowości w zakresie stosowania przez administrację publiczną przepisów jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, [w:] P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009.
- Kucsko-Stadlmayer C. (red.), *European Ombudsman – Institutions. A Comparative Analysis*, Wien 2008.
- Leszczenko L., *Instytucja ombudsmana w państwach poradzieckich. Geneza, status prawny, rozwój*, Warszawa 2011.
- Malinowska I., *Prawa człowieka w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] T. Okrasa (red.), *Administracja i bezpieczeństwo*, Warszawa 2011.
- Malinowska I., *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2007.
- Miłkowski T., *Podstawowe podobieństwa i różnice regulacji normatywnych kształtujących instytucje i zakresy uprawnień ombudsmanów Polski i Hiszpanii*, „*Humanistyczne Zeszyty Naukowe – Praw Człowieka*” 2011, nr 14.
- Nowacki J., *O normatywnych (abstrakcyjno-generalnych) i sytuacionistycznych rozumieniach zasad współżycia społecznego*, [w:] *Z problematyki prawa pracy i polityki socjalnej*, „*Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego*”, nr 355, t. 3, Katowice 1980.
- Postanowienie TK z dnia 5 lipca 2005 r., Ts 155/04, OTK nr 4/B/2005, poz. 163.
- Postanowienie TK z dnia 6 października 1998 r., Ts 56/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 84.
- Przywora B., *Rzecznik Praw Obywatelskich a ochrona praw człowieka. Wybrane zagadnienia*, [w:] B. Stańdo-Kawecka, P. Jakubek, M. Mitana, A. Papierz, B. Przywora (red.), *Działalność Profesora Zbigniewa Hołdy na płaszczyźnie praw człowieka i prawa karnego wykonawczego – widoczna oczyma młodych ludzi*, Kraków 2011.
- Ruszała B., *Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich*, „*Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie*” 2011, nr 1.
- Szmyt A., *Prawo do wystąpienia z wnioskiem o pomoc do Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009.
- Świeca J., *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Taras W., Wróbel A., *Rzecznik Praw Obywatelskich a administracja publiczna*, „*Studia Prawnicze*” 1992, z. 3–4.
- Trzcziński J., *Nota do art. 80*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003.

- Trzeciński J., *Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej*, [w:] J. Trzeciński (red.), *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000.
- Uchwała TK z dnia 14 maja 1997 r., W. 7/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 27.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Witek M., Mazurkiewicz O., *Wystąpienie do Rzecznika Praw Obywatelskich w trybie art. 80 Konstytucji RP jako jedna z instytucji gwarancyjnych ochrony praw jednostki*, [w:] B. Szmulik, A. Poglódek, B. Przywora (red.), *Instytucje ochrony praw człowieka*, Warszawa 2015.
- Witkowski Z. (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2006.
- Wróblewski M., *Ochrona praw osób starszych w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich jako krajowej instytucji ochrony praw człowieka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, z. 3.
- Wróblewski M., *Zapewnienie efektywności oddziaływania standardów Rady Europy na system prawny i praktykę w obszarze praworządności i praw człowieka – uwagi z perspektywy działalności polskiego ombudsmana*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, Toruń 2010.
- Ziemiński Z., *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1966.
- Zubik M., *Rola Rzecznika Praw Obywatelskich w realizacji zasady praworządności*, [w:] D. Kala (red.), *Praworządność i jej gwarancje*, Warszawa 2009.