

# RATOWNICY

**BIURO RZECZNIKA  
PRAW OBYWATELSKICH  
W LATACH 2015-2022**



*Ratownicy. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich w latach 2015-2022*

**Autor**

Marcin Wolny

**Współpraca**

Małgorzata Szuleka

**Projekt graficzny i skład**

Marta Borucka

**Zdjęcie na okładce**

Fardin Khan / Unsplash

Warszawa, listopad 2022

Wydanie I

Publikacja dostępna na licencji Creative Commons uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 4.0 (CC BY-SA 4.0)

Stan prawny: 28 października 2022 r.

**Wydawca**

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

ul. Wiejska 16

00-490 Warszawa

Raport powstał w ramach projektu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka „*Monitoring systemu ochrony praw człowieka w Polsce*”. Projekt jest realizowany z dotacji programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy finansowanego z Funduszy EOG. W okresie 2020-2022 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka prowadzi kompleksowy monitoring funkcjonowania instytucji tworzących system ochrony praw człowieka w Polsce (w tym m.in. sądów, prokuratury, instytucji rzecznich). W przygotowanych w ramach projektu raportach, analizach i dyskusjach HFPC przedstawia, jak kluczowe zmiany prawa wpływają na pracę tych instytucji oraz ochronę praw podstawowych.

# Spis treści

<b>Podsumowanie</b> .....	3
<b>1. Wstęp</b> .....	5
<b>2. Wybór Rzecznika Praw Obywatelskich</b> .....	8
2.1. Zasady wyboru .....	8
2.2. Powołanie dr. Adama Bodnara na urząd Rzecznika Praw Obywatelskich .....	8
2.3. Powołanie dr. hab. prof. UW Marcina Wiącka na urząd Rzecznika Praw Obywatelskich .....	10
<b>3. Kompetencje RPO</b> .....	14
<b>4. Działalność RPO w latach 2015-2022</b> .....	16
4.1. Wpływ spraw do Biura RPO .....	16
4.2. Postępowania strategiczne .....	17
4.3. Udział w postępowaniach przed międzynarodowymi trybunałami .....	19
4.4. Współpraca z organizacjami międzynarodowymi .....	20
4.5. Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego .....	21
4.6. Wystąpienia generalne .....	23
4.7. Nadzwyczajne środki zaskarżenia .....	25
4.8. Rzecznik jako organ ds. Równego Traktowania .....	27
4.9. Rzecznik jako Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur .....	28
4.10. Udział w procesie legislacyjnym .....	30
4.11. Udział w debacie publicznej .....	31
4.12. Spotkania regionalne.....	32
<b>5. Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich wobec kryzysu praworządności</b> .....	35
5.1. Działania RPO dotyczące Trybunału Konstytucyjnego .....	35

5.2. RPO w obronie niezależności prokuratury .....	38
5.3. RPO a wymiar sprawiedliwości .....	41
<b>6. Ataki na Rzecznika Praw Obywatelskich i ograniczanie niezależności Biura RPO ...</b>	<b>46</b>
6.1. Ograniczenie budżetu RPO.....	50
6.2. Zaufanie społeczne do urzędu RPO .....	53
6.3. Relacje RPO z Trybunałem Konstytucyjnym .....	54
Wyrok TK w sprawie kadencji Rzecznika .....	56

# Podsumowanie

---

- Rzecznik Praw Obywatelskich jest kluczową instytucją dla krajowego systemu ochrony praw człowieka. RPO posiada liczne kompetencje w tym m.in. przystępowanie do postępowań cywilnych i administracyjnych, kierowanie spraw do Trybunału Konstytucyjnego i przystępowanie do postępowań przed nim się toczących, wnoszenie kasacji w prawomocnie zakończonych sprawach karnych, kierowanie wystąpień generalnych, które pozwalają mu na działania w zakresie ochrony praw człowieka i kształtowanie standardów ich przestrzegania. Rocznie Biuro Rzecznika rozpoznaje kilkadziesiąt tysięcy spraw z zakresu ochrony praw podstawowych. W realizacji misji Rzecznika Praw Obywatelskich wspiera blisko trzystu osobowe biuro dysponujące obecnie blisko 50 mln złotych budżetu na wydatki bieżące.
- Rzecznik Praw Obywatelskich wybierany jest przez Sejm za zgodą Senatu. W 2015 r. rządząca większość wybrała dr. Adama Bodnara, którego kandydatura została poparta przez organizacje społeczne; tym samym po raz pierwszy w historii wyboru kandydatów na RPO zaangażowane były organizacje społeczne.
- Wraz z postępującą polaryzacją debaty publicznej oraz poziomem politycznego sporu na temat reformy wymiaru sprawiedliwości Rzecznik spotykał się z bezprecedensową skalą ataków z strony przedstawicieli rządzącej większości. Rezultatem tych ataków było m.in. ignorowanie części wystąpień generalnych RPO lub ograniczanie finansowania Biura RPO. Negatywnie odbiło się to w szczególności na zdolności Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur do prowadzenia monitoringu miejsc pozbawienia wolności. Sytuacja budżetowa RPO poprawiła się dopiero w 2022 r., po wyborze nowego Rzecznika Praw Obywatelskich.

- Jednocześnie wraz z rozwojem kryzysu praworządności, w tym pogłębiającymi się wątpliwościami co do m.in. legalności składów orzekających w Trybunale Konstytucyjnym, działalności nowej Krajowej Rady Sądownictwa i związanymi z tymi wątpliwościami co do statusu sędziów orzekających w np. Sądzie Najwyższym, pojawiły się napięcia pomiędzy Rzecznikiem Praw Obywatelskich a innymi organami państwa. Wpływało to na ograniczenie przestrzeni do efektywnej działalności Rzecznika.
  - Przykładowo, podporządkowanie Trybunału Konstytucyjnego rządzącej większości parlamentarnej osłabiło zdolności Rzecznika Praw Obywatelskich do reagowania na przypadki uchwalania przez Sejm ustaw w niekonstytucyjny sposób ingerujących w prawa i wolności człowieka. RPO zmuszony został do wykorzystywania innych sposobów obrony praw i wolności człowieka.
  - Trybunał Konstytucyjny odegrał również instrumentalną rolę w doprowadzeniu do zakończenia wykonywania obowiązków przez dr. hab. Adama Bodnara – w 2021 r. w obliczu braku politycznego konsensusu co do wyboru następnego RPO, Trybunał Konstytucyjny uznał przepisy umożliwiające pełnienie funkcji RPO po upływie kadencji za niezgodne z Konstytucją.
  - W latach 2015-2021 Rzecznik Praw Obywatelskich znacznie rozwinął działalność urzędu w zakresie litygacji strategicznej. W postępowaniach przed sądami krajowymi, Rzecznik przyłączał się do zdecydowanie większej niż wcześniej liczby postępowań, jak również rozwinął praktykę przystępowania do postępowań toczących się przed międzynarodowymi trybunałami w m.in. kluczowych postępowaniach dotyczących skutków reformy wymiaru sprawiedliwości w Polsce.
  - W latach 2015-2021 Rzecznik Praw Obywatelskich angażował się w dyskusję publiczną na temat problemów związanych z ochroną praw człowieka. Rzecznik uczestniczył w licznych spotkaniach zarówno na szczeblu lokalnym jak i krajowym, a także powołał rady eksperckie zajmujące się systemowymi problemami (np. kryzysem bezdomności czy problemem niealimentacji).
-

# 1. Wstęp

15 lipca 1987 r. Sejm PRL przyjął ustawę o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Urząd ten, początkowo projektowany jako pozorny i nastawiony na poprawę wizerunku władz PRL<sup>1</sup>, dzięki osobie pierwszej rzecznik - prof. dr hab. Ewy Łętowskiej stał się podstawą całego systemu ochrony praw i wolności w Polsce. Model polskiego urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich był następnie powielany w innych krajach regionu w trakcie demokratycznej transformacji.

W ponad trzydziestoletniej historii funkcjonowania instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich urząd sprawowali wybitni prawnicy i prawniczki, przykładając się do budowy w Polsce państwa prawa i poszanowania praw i wolności obywatelskich. Na polu swej działalności odnosili przy tym liczne sukcesy, skutecznie broniąc przed Sądem Najwyższym i Trybunałem Konstytucyjnym praw człowieka oraz podstawowych zasad państwa prawnego.

Zgodnie z Konstytucją Rzecznik stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych. Jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych. Nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu. Rzecznika wybiera Sejm za zgodą Senatu na pięcioletnią kadencję.

Konstytucja wymienia instytucję Rzecznika Praw Obywatelskich również w rozdziale poświęconym prawom i wolnościom obywatelskim. Gwarantuje w nim każdemu prawo do

---

1    Biuro RPO, [Komunikat PAP w związku z 20 rocznicą przyjęcia przez Sejm PRL ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich](#) (8.11.2022).

zwrócenia się do instytucji Rzecznika z wnioskiem o pomoc w zagwarantowaniu wolności i praw naruszonych przez organy władzy publicznej.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie działa przy tym jedynie w perspektywie polskich przepisów konstytucyjnych. Decyzją ustawodawcy<sup>2</sup> powierzono mu rolę krajowego mechanizmu prewencji, organu ustanowionego na mocy protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania<sup>3</sup>. Jako Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur przedstawiciele Rzecznika mają prawo przeprowadzać wizyty monitoringowe w miejscach pozbawienia wolności. Stanowią więc istotną barierę dla tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania.

RPO pełni także funkcję w realizacji zasady równości, działając jako krajowy organ do spraw równego traktowania. Na mocy ustawy<sup>4</sup> implementującej dyrektywę w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn, jest on upoważniony do podejmowania działań monitoringowych, analitycznych i wspierających tematykę równego traktowania wszystkich osób. Ma także prawo prowadzenia badań dotyczących dyskryminacji, a także możliwość opracowywania i wydawania sprawozdań dotyczących tej tematyki, a także kreowania zaleceń odnoszących się do problemów związanych z dyskryminacją.

Wreszcie Biuro Rzecznika jest także niezależnym organem odpowiedzialnym za ochronę praw chronionych Konwencją o prawach osób z niepełnosprawnościami, promowanie jej treści i monitorowanie stopnia jej wdrożenia w praktyce. Obok tych kompetencji, RPO realizuje zadania wskazane w Konstytucji RP i ustawach. Ma prawo inicjować postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym albo wstąpić do postępowań toczących się przed TK. Uprawniony jest także m.in. do wszczynania oraz wstępowania do niektórych

---

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

3 Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192).

4 Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2156).



postępowań sądowych, wnoszenia środków zaskarżenia, prowadzenia czynności wyjaśniających, wydawania stanowisk i opinii.

W realizacji tych funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich wspiera blisko trzystuosobowe Biuro, dysponujące obecnie niemal 50 mln budżetem. Rzecznik realizuje swoje działania przy wsparciu trojga zastępców, a także trzech pełnomocników terenowych. Strukturalnie Biuro RPO składa się z 11 podzielonych tematycznie zespołów oraz 2 wydziałów poświęconych konkretnym zagadnieniom. W strukturze Biura działa także 3 koordynatorów oraz Centrum Projektów Społecznych odpowiadające m.in. za współpracę RPO z organizacjami społecznymi oraz upowszechnienie wiedzy o prawach człowieka<sup>5</sup>.

Raport, który oddajemy w Państwa ręce jest subiektywnym przeglądem funkcjonowania Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w latach 2015-2022. Raport przedstawia jedynie wybrane inicjatywy Rzecznika (w pozostałych kwestiach odsyłając do obszernych rocznych sprawozdań RPO), metody jego działania, jak również problemy, które urząd ten napotkał w związku z trwającym kryzysem praworządności.

Z racji tego, że okres tego kryzysu niejako zbiegł się z kadencją dr. hab. Adama Bodnara jako Rzecznika Praw Obywatelskich oraz co najmniej początkiem kadencji dr. hab. Marcina Wiącka, raport będzie także ograniczoną kroniką ich urzędowania w latach 2015 – 2022. Niejako przy okazji zobrazuje także problemy z zakresu przestrzegania praw człowieka i zasady praworządności, z którymi borykała się Polska w tych latach.

---

5 Biuro RPO, [Centrum Projektów Społecznych](#) (27.10.2022).

## 2. Wybór Rzecznika Praw Obywatelskich

### 2.1. ZASADY WYBORU

---

Rzecznika Praw Obywatelskich powołuje Sejm za zgodą Senatu na pięcioletnią kadencję. Kandydatów na urząd Rzecznika Praw Obywatelskich mogą zgłaszać Marszałek Sejmu albo grupa co najmniej 35 posłów. Kandydatury na urząd Rzecznika powinny być składane na co najmniej 30 dni przed upływem kadencji Rzecznika. Wybór następuje bezwzględną większością głosów<sup>6</sup>.

Zgodnie z ustawą o Rzeczniku Praw Obywatelskich Rzecznik może zajmować swe stanowisko przez co najwyżej dwie następujące po sobie kadencje. Wśród urzędujących Rzeczników Praw Obywatelskich utarł się jednak zwyczaj niekandydowania na drugą kadencję; wynika to z poczucia zagwarantowania niezależności Biura RPO i uniknięcia ewentualnych zarzutów dotyczących podporządkowywania działań Biura chęci wyboru na drugą kadencję.

### 2.2. POWOŁANIE DR. ADAMA BODNARA NA URZĄD RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

---

24 lipca 2015 r. Sejm powołał na urząd Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara, wówczas doktora nauk prawnych i wieloletniego działacza Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Po raz pierwszy w historii wyborów na urząd Rzecznika Praw Obywatelskich,

---

<sup>6</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M. P. z 2022 r. poz. 990).

kandydatura na stanowisko Rzecznika została zaproponowana przez koalicję organizacji społecznych. W Sejmie dr Adam Bodnar uzyskał formalne zgłoszenie ze strony posłów Platformy Obywatelskiej oraz Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Kontrkandydatką dr. hab. Bodnara była Zofia Romaszewska, działaczka opozycji demokratycznej z czasów PRL. Jej kandydaturę popierali posłowie Prawa i Sprawiedliwości.

Obydwoje kandydaci uzyskali pozytywne rekomendacje sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka<sup>7</sup>. 24 lipca 2015 r. dr Adam Bodnar został wybrany przez Sejm na urząd RPO<sup>8</sup>. We wrześniu tego samego roku wybór ten zatwierdził Senat. 9 września 2015 r. nowy Rzecznik Praw Obywatelskich złożył ślubowanie przed Sejmem zastępując na tym stanowisku prof. dr hab. Irenę Lipowicz.

Kandydując na urząd Rzecznika dr Adam Bodnar przedstawił program swojego działania<sup>9</sup>. Zobowiązał się m.in. do zbliżenia urzędu do społeczeństwa, częstszego włączania Rzecznika w spory sądowe, szybkiego reagowania na przypadki naruszenia praw człowieka, a także zwiększenia aktywności Biura RPO w procesie legislacyjnym, poprzez reagowanie na przypadki zmian prawa, które mogą doprowadzić do rażącego pogorszenia standardów w zakresie ochrony praw jednostki. Ponadto zapowiedział pogłębienie współpracy z krajowymi i międzynarodowymi instytucjami rzeczniczymi, a także wzmocnienie działalności urzędu Rzecznika jako organu do spraw równego traktowania oraz Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur. Deklarował tworzenie kultury dyskusji na ważne społecznie tematy, działania zmierzające do docenienia pracowników Biura RPO, promocji praw człowieka (w tym także przez cykl spotkań regionalnych), a także wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego i instytucji ombudsmana w państwach partnerstwa wschodniego.

---

7 Sejm VII kadencji, [Posiedzenie sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z dnia 7.07.2015 r.](#) (28.10.2022).

8 Sejm VII kadencji, [Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 24.07.2015 r. w sprawie powołania Rzecznika Praw Obywatelskich.](#) (28.10.2022).

9 Adam Bodnar, [Program działania na urządzie Rzecznika Praw Obywatelskich.](#)

### **2.3. POWOŁANIE DR. HAB. PROF. UW MARCINA WIĄCKA NA URZĄD RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

---

W 2020 r. upływała kadencja dr. hab. Adama Bodnara. W tym czasie większość w Senacie miały partie opozycyjne, co wymagało wypracowania kompromisu pomiędzy rządzącą większością a opozycją. Jednocześnie, grupa posłów rządzącej większości zaskarżyła do Trybunału Konstytucyjnego przepisy ustawy o RPO pozwalające urzędującemu Rzecznikowi sprawować funkcję do czasu wyboru następcy.

Tak jak w przypadku poprzedniego wyboru Rzecznika, aktywną rolę w procesie wyboru jego następcy, odegrała koalicja organizacji pozarządowych, rekomendując na to stanowisko Zuzannę Rudzińską-Bluszcz, radczynię prawną, pełniącą funkcję koordynatorki ds. strategicznych postępowań sądowych w Biurze RPO. Kandydatura ta poparta została przez zdecydowaną większość partii opozycyjnych. Nie zyskała jednak rekomendacji sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka<sup>10</sup> ani Sejmu<sup>11</sup>. W trakcie drugiej tury wyborów RPO część z opozycyjnych klubów parlamentarnych ponownie zgłosiła r.pr. Zuzannę Rudzińską – Bluszcz<sup>12</sup>, która ponownie nie uzyskała poparcia rządzącej większości<sup>13</sup>.

W trakcie kolejnej tury zgłoszeń, na stanowisko RPO zgłoszeni zostali adw. dr hab. Robert Gwiazdowski<sup>14</sup>, r.pr. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz<sup>15</sup> oraz dr hab. Piotr Wawrzyk<sup>16</sup>, poseł rządzącej większości i jednocześnie sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

---

10 Sejm IX kadencji, [Posiedzenie sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z dnia 17.09.2020 r.](#) (28.10.2022).

11 Sejm IX kadencji, [Głosowanie nr 76 na 19. posiedzeniu Sejmu.](#) (28.10.2022).

12 Sejm IX kadencji, [Posiedzenie sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z dnia 18.11.2020 r.](#) (28.10.2022).

13 Sejm IX kadencji, [Głosowanie nr 149 na 21. posiedzeniu Sejmu.](#) (28.10.2022).

14 Sejm IX kadencji, [Druk sejmowy nr 863](#) (28.10.2022).

15 Sejm IX kadencji, [Druk sejmowy nr 862](#) (28.10.2022).

16 Sejm IX kadencji, [Druk sejmowy nr 861](#) (28.10.2022).

Ta ostatnia kandydatura uzyskała poparcie Sejmu<sup>17</sup>. Na powołanie Piotra Wawrzyka na urząd Rzecznika Praw Obywatelskich nie zgodził się jednak Senat<sup>18</sup>.

Wreszcie w ramach czwartej tury wyborów RPO, poszczególne kluby parlamentarne zgłosiły konstytucjonalistę dr. hab., prof. UMCS Stanisława Patyrę<sup>19</sup>, Piotra Ikonowicza, prawnika i działacza społecznego<sup>20</sup> oraz dr Bartłomieja Wróblewskiego, konstytucjonalistę z Wydziału Zamiejscowego Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej w Poznaniu a jednocześnie posła rządzącej większości parlamentarnej<sup>21</sup>. To właśnie ta ostatnia kandydatura zyskała poparcie Sejmu<sup>22</sup>. Wybór dr. Bartłomieja Wróblewskiego nie uzyskał jednak akceptacji Senatu<sup>23</sup>.

Decyzja Sejmu o powołaniu Bartłomieja Wróblewskiego na funkcje RPO zbiegła się w czasie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z kwietnia 2021 r. uznającym za niezgodne z Konstytucją przepisy ustawy o RPO pozwalającymi na pełnienie mandatu RPO mimo upływu kadencji<sup>24</sup>.

W kolejnym etapie, w maju 2021 r. (a więc prawie rok po upływie kadencji dr. hab. Adama Bodnara) na stanowisko RPO zgłoszeni zostali: konstytucjonalista, dr hab. prof. UW Marcin Wiącek,<sup>25</sup> oraz Lidia Staroń, działaczka społeczna oraz bezpartyjna senator.

---

17 Sejm IX kadencji, [Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 stycznia 2021 r. w sprawie powołania Rzecznika Praw Obywatelskich](#) (28.10.2022).

18 Senat X kadencji, [Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 lutego 2021 r. w sprawie wyrażenia zgody na powołanie Rzecznika Praw Obywatelskich](#) (28.10.2022).

19 Sejm IX kadencji, [Druk sejmowy nr 1029](#) (28.10.2022).

20 Sejm IX kadencji, [Druk sejmowy nr 1030](#) (28.10.2022).

21 Sejm IX kadencji, [Druk sejmowy nr 1028](#) (28.10.2022).

22 Sejm IX kadencji, [Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie powołania Rzecznika Praw Obywatelskich](#) (28.10.2022).

23 Senat X kadencji, [Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 maja 2021 r. w sprawie wyrażenia zgody na powołanie Rzecznika Praw Obywatelskich](#) (28.10.2022).

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

25 Sejm IX kadencji, [Druk sejmowy nr 1224](#) (28.10.2022).

Finalnie, to właśnie ją Sejm powołał na stanowisko RPO<sup>26</sup>. Po raz kolejny jednak kandydatura przedstawiona przez Sejm nie znalazła poparcia Senatu<sup>27</sup>.

Jednak w czerwcu 2021 r. kandydatura dr. hab. Marcina Wiącka została przedstawiona przez niemal wszystkie kluby parlamentarne<sup>28</sup>. Ubiegając się o urząd Rzecznika Praw Obywatelskich dr. hab. Marcin Wiącek, wskazał, że Rzecznik powinien być adwokatem całego społeczeństwa<sup>29</sup>. Podkreślił, że w trakcie w pełni urzędu chciałby szczególnie zająć się problemami osób wykluczonych i przeciwdziałać dyskryminacji. Zapowiedział także, że filarem jego pracy na stanowisku RPO będzie dialog i próba poszukiwania kompromisów. Odnosząc się do konkretnych działań zapowiedział spotkanie z komendantem głównym Policji i rozmowę na temat sposobu traktowania osób zatrzymanych w trakcie manifestacji przez funkcjonariuszy Policji. W jego ocenie konieczne jest także podjęcie dyskusji na temat kompetencji Rzecznika w zakresie możliwości przeciwdziałania dyskryminacji i ewentualnych zmian ustawowych w tym zakresie. Dr. hab. Marcin Wiącek zapowiedział także chęć przygotowania raportu na temat problemów polskiej służby zdrowia oraz podejmowanie starań o przyjęcie narodowego programu przeciwdziałania bezdomności. Podkreślił, że w wykonywaniu swoich funkcji chciałby współpracować z organizacjami społecznymi.

8 lipca 2021 r. dr. hab. Marcin Wiącek został wybrany przez Sejm na Rzecznika Praw Obywatelskich VII Kadencji<sup>30</sup>. W tym samym czasie wszedł w życie wyrok Trybunał Konstytucyjnego z 15 kwietnia 2020 r. Funkcję RPO tymczasowo zaczął pełnić zastępca Rzecznika – Stanisław Trociuk.

---

26 Sejm IX kadencji, [Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 czerwca 2021 r. w sprawie powołania Rzecznika Praw Obywatelskich](#) (28.10.2022).

27 Senat X kadencji, [Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 czerwca 2021 r. w sprawie wyrażenia zgody na powołanie Rzecznika Praw Obywatelskich](#) (28.10.2022).

28 Sejm IX kadencji, [Posiedzenie sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z dnia 6.07.2021 r.](#) (28.10.2022).

29 Sejm IX kadencji, [Posiedzenie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z dnia 10 czerwca 2021 r.](#) (28.10.2022).

30 Sejm IX kadencji, [Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 lipca 2021 r. w sprawie powołania Rzecznika Praw Obywatelskich](#) (28.10.2022).

15 lipca kandydaturę dr. hab. Marcina Wiącka zatwierdził Senat<sup>31</sup>. Został on nowym Rzecznikiem Praw Obywatelskich. Po wyborze RPO pozostawił na stanowiskach zastępców Rzecznika dotychczasowych zastępców<sup>32</sup>.

---

31 Senat X kadencji, [Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 lipca 2021 r. w sprawie wyrażenia zgody na powołanie Rzecznika Praw Obywatelskich \(28.10.2022\)](#).

32 W kwietniu 2022 r. dotychczasowy zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich – dr hab. Macieja Taborowski zrezygnował ze stanowiska. Zastąpił go dr Valeri Vachev.

## 3. Kompetencje RPO

Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich wymienia kompetencje Rzecznika w zakresie stania na straży praw i wolności człowieka. RPO ma uprawnienia do prowadzenia postępowania wyjaśniającego, a także na wystąpienie do właściwych organów o zbadanie danej sprawy. RPO może także wystąpić do Sejmu, aby ten zlecił Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenie kontroli na określony temat. Prowadząc samodzielnie sprawę Rzecznik uprawniony jest do zbadania sprawy na miejscu, w tym wstępu na teren miejsc pozbawienia wolności, żądania stosownych wyjaśnień, przedstawienia akt sprawy albo stosownej informacji. Może także zlecać ekspertyzy i opinie.

Po zbadaniu sprawy RPO może m.in. skierować wystąpienie do organu lub instytucji, w których działalności stwierdził naruszenie wolności i praw człowieka. Ma także możliwość zwrócenia się do organów nadrzędnych nad tymi instytucjami z wnioskiem, aby zastosowały one uprawnienia, które daje im prawo.

Jednocześnie Rzecznik uprawniony jest do żądania wszczęcia postępowania cywilnego albo wzięcia w nim udziału na prawach przysługujących prokuratorowi. W postępowaniach o charakterze karnym, RPO może żądać wszczęcia postępowania przygotowawczego, a także wystąpić z wnioskiem o ukaranie danego podmiotu. W ramach postępowania administracyjnego RPO ma prawo żądać wszczęcia tego postępowania, a także przystąpić do tego postępowania na prawach prokuratora. Jednocześnie dysponuje prawem do wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Obok tych kompetencji poszczególne ustawy przyznają Rzecznikowi prawo do wnoszenia skarg kasacyjnych, skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego rozstrzygnięcia, kasacji, a także skarg nadzwyczajnych.

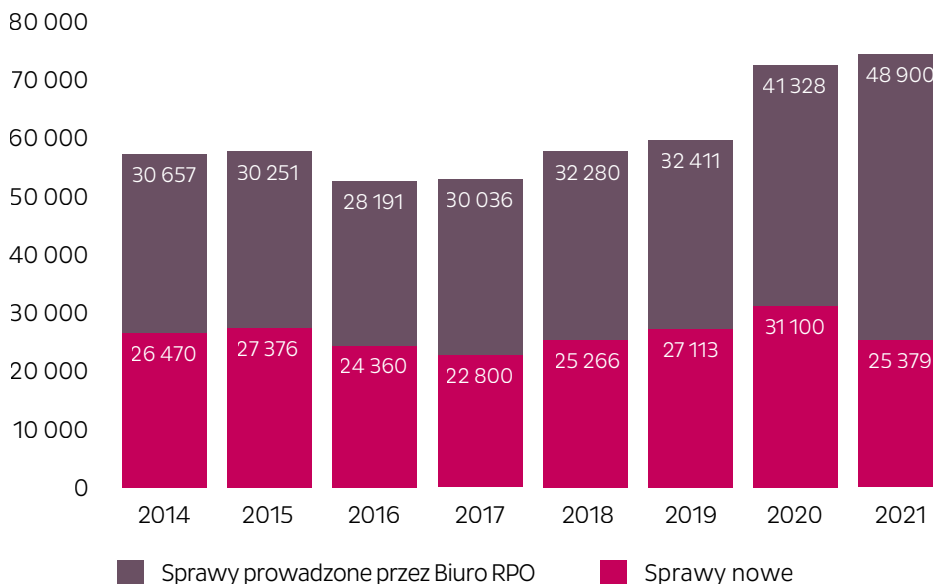


RPO uprawniony jest także do kierowania do właściwych organów ocen i wniosków zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw człowieka (tzw. wystąpienia generalne). Ma także prawo inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, zgłoszenia i brania udziału w prowadzonych przed organem postępowaniach, a także występowania do Sądu Najwyższego z wnioskiem o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie. Wreszcie może także wystąpić do właściwych organów o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, zmianę lub wydanie innych aktów prawnych w sprawach dotyczących wolności i praw człowieka.

# 4. Działalność RPO w latach 2015-2022

## 4.1. WPŁYW SPRAW DO BIURA RPO

W 2016 r. obywatele wnieśli do Biura RPO 24 tys. nowych spraw. W rekordowym pod tym względem roku 2020 r. spraw tych było już 31 tys. Łącznie z prowadzonymi wówczas sprawami Biuro odnotowało wówczas ponad 72 tys. spraw.



Wykres 1<sup>33</sup>. Wpływ spraw do Biura RPO

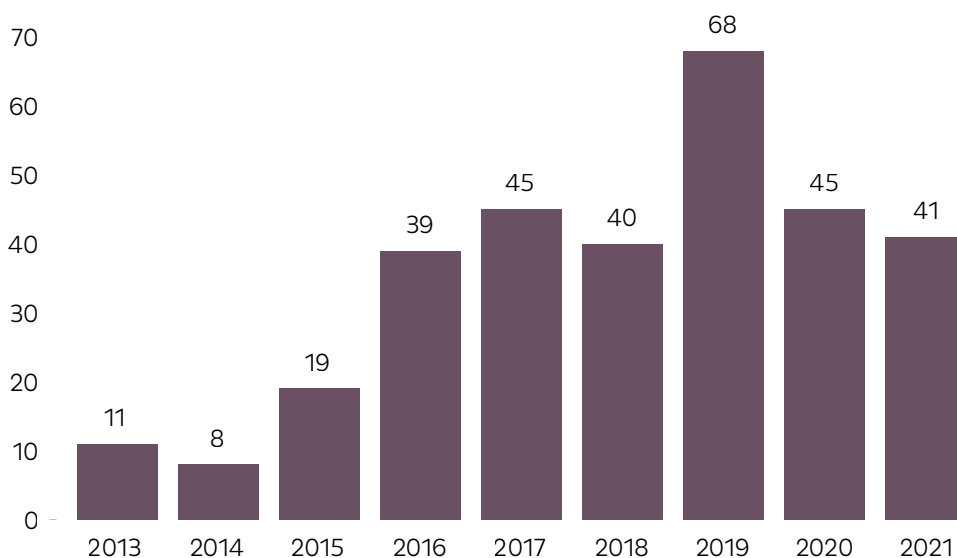
33 Na podstawie Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w latach 2014-2021. Dostęp: [Informacja roczna](#) (28.10.2022).

## 4.2. POSTĘPOWANIA STRATEGICZNE

---

Wraz z rozpoczęciem urzędowania na stanowisku Rzecznika Praw Obywatelskich przez dr. hab. Adama Bodnara urząd RPO zmienił podejście do inicjowania i przystępowania do postępowań o charakterze strategicznym, a więc takich, których wynik może pozytywnie wpłynąć na rozwiązanie określonego problemu, podjęcie kroków legislacyjnych lub zmianę praktyki w danym obszarze. Jednym z kroków mających na celu szersze wdrożenie nowych założeń było zaś powołanie koordynatorki postępowań strategicznych (została nią Zuzanna Rudzińska-Bluszcz).

Efektom tej polityki było znaczne zwiększenie liczby spraw cywilnych i administracyjnych, w których RPO decydował się na przyłączenie do postępowania. Doskonale widać to w statystykach pracy Biura RPO. Podczas gdy w 2013 r. urząd Rzecznika przystąpił do 13 postępowań sądowych, w latach 2016-2020 corocznie przystępował do co najmniej 40 spraw rozstrzygniętych przed polskimi sądami.



Wykres 2<sup>34</sup>. Liczba postępowań sądowych, do których w latach 2013-2021 przyłączył się Rzecznik Praw Obywatelskich

---

34 Na podstawie Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w latach 2013-2021. Dostęp: [Informacja roczna](#) (28.10.2022).

W ramach prowadzenia litygacji strategicznej Rzecznik podejmował bardzo różnorodne zagadnienia<sup>35</sup>. Przyłączył się m.in. do postępowania dotyczącego nieważności umowy darowizny na rzecz szpitala dokonanej przez rodzicą w zamian za możliwość otrzymania znieczulenia zewnątrzoponowego<sup>36</sup>, dziennikarza zwalnianego z mediów publicznych z powodu „utruty zaufania”<sup>37</sup>, ważności umów o udzielenie kredytu we frankach szwajcarskich<sup>38</sup>, naruszenia dóbr osobistych poprzez zanieczyszczenie powietrza w mieście<sup>39</sup> czy odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego z powodu pobierania wcześniejszej emerytury<sup>40</sup>.

Obok tego, działania litygacyjne silnie widoczne były w kontekście problematyki przeciwdziałania dyskryminacji. Rzecznik podejmował kroki w celu zagwarantowania horyzontalnego oddziaływania zasady niedyskryminacji, np. w tzw. sprawie drukarza z Łodzi, czy osoby w trakcie procedury uzgodnienia płci, której pracodawca nakazał pracę w umundurowaniu charakterystycznym dla płci metrykalnej<sup>41</sup>. Biuro Rzecznika doprowadziło także do uznania za nieważne znacznej części uchwał wprowadzających tzw. strefy wolne od LGBT<sup>42</sup>.

---

Jedna ze spraw prowadzonych przez Rzecznika w ramach postępowań strategicznych dotyczyła zaskarżenia decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o zgodzie na zakup wydawcy dzienników lokalnych – spółki Polska Press przez Państwowy Koncern Naftowy Orlen S.A. Przed negatywnymi konsekwencjami tej transakcji ostrzegano m.in. Towarzystwo Dziennikarskie wskazując, że wydawane przez Polska Press dzienniki mogą podzielić los mediów publicznych – stać się ofiarą podporządkowania interesom

---

35 Biuro RPO, [Postępowania strategiczne RPO](#)

36 Biuro RPO, [Darowizna w zamian za znieczulenie w trakcie akcji porodowej – RPO przystąpił do postępowania przed Sądem Okręgowym w Warszawie](#) (28.10.2022).

37 Biuro RPO, [Dziennikarz prawomocnie wygrał proces za zwolnienie z Polskiego Radia](#) (8.11.2022).

38 Biuro RPO, [RPO przystąpił do sprawy państwa Dziubaków \(kredyt „frankowy”\)](#) (28.10.2022).

39 Biuro RPO, [Smog narusza dobra osobiste. RPO przystąpił do procesu mieszkańca Rybnika](#) (28.10.2022).

40 Biuro RPO, [Odmowa przyznania świadczenia pielęgnacyjnego z powodu pobierania wcześniejszej emerytury](#) (28.10.2022).

41 Biuro RPO, [Tożsamość płciowa to zakazana przestanka dyskryminacji. Sąd uwzględnił precedensowy pozew osoby transpłciowej o nierówne traktowanie w zatrudnieniu](#) (28.10.2022).

42 Zob. np. wyrok NSA z 28.06.2022 r., III OSK 4028/21, LEX nr 3361700 oraz wyrok NSA z 28.06.2022 r., III OSK 3746/21, LEX nr 3361734.

rządzącej większości parlamentarnej i zostać tubą politycznej propagandy<sup>43</sup>. RPO w precedensowy sposób zdecydował się zaskarżyć decyzję o zgodzie na zakup Polska Press przez Orlen do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>44</sup>. W swojej skardze wskazywał na negatywne konsekwencje wspomnianych działań dla rynku prasy w Polsce i wolności słowa<sup>45</sup>. Podnosił, że „obowiązkiem organów państwowych, a więc także Prezesa UOKiK jest zapewnienie, że koncentracja zgodnie z Konstytucją RP zachowa warunki niezbędne do wykonywania przez prasę jej podstawowych funkcji i zadań”<sup>46</sup>. Obawy RPO w części potwierdziły się. Przejęte media zmieniły redaktorów naczelnych. Z części odeszli dziennikarze. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, już po zmianie na stanowisku Rzecznika, nie podzielił jednak argumentów RPO i uznał, że nie jest właściwy do oceny zakupu Polska Press z perspektywy wolności prasy<sup>47</sup>. Urząd RPO nie wniósł od tego orzeczenia odwołania.

---

### 4.3. UDZIAŁ W POSTĘPOWANIACH PRZED MIĘDZYNARODOWYMI TRYBUNAŁAMI

---

Urząd Rzecznika zmienił także nastawienie względem postępowań toczących się przed międzynarodowymi Trybunałami. Ze statystyk publikowanych przez Biuro Rzecznika wynika, że w latach 2020-2021 RPO przystąpił do 34 postępowań sądowych przed sądami międzynarodowymi. We wcześniejszym okresie działalność instytucji Rzecznika odwoływała się w tej mierze przede wszystkim do monitorowania stanu wdrożenia wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. RPO zmienił tę praktykę, angażując urząd m.in. do uczestnictwa w postępowaniach przed ETPC, poprzez prezentowanie opinii przyjaciela sądu (*amicus curiae*).

Rzecznik składał takie opinie w sprawach dotyczących funkcjonowania Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym w Gostyninie<sup>48</sup>, zasad inwigilowania

---

43 [Okno.press, Towarzystwo Dziennikarskie i RPO apelują do UOKiK-u w sprawie przejęcia mediów lokalnych przez Orlen \(28.10.2022\).](#)

44 [Biuro RPO, Zapewnić obywatelom obiektywne informacje. RPO skarży do sądu zgodę UOKiK na kupno Polska Press przez PKN Orlen\(28.10.2022\).](#)

45 [Ibidem](#)

46 [Ibidem](#)

47 [Biuro RPO, Sąd oddalił odwołanie RPO ws. kupna Polska Press przez PKN Orlen. Jest uzasadnienie wyroku \(28.10.2022\).](#)

48 [Biuro RPO, Skargi pacjentów KOZZD do Trybunału w Strasburgu. Opinie “amicus curiae” RPO \(28.10.2022\).](#)

obywateli przez państwo<sup>49</sup>, wolności zgromadzeń<sup>50</sup>, kontroli osobistych<sup>51</sup> czy sytuacji osób pozostających w związkach nieheteronormatywnych<sup>52</sup>.

W ramach prowadzonych postępowań strategicznych RPO wstępował również do postępowań, w których sądy rozwały lub zadały pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Pozwalało to Rzecznikowi brać udział w postępowaniu przed TSUE i prezentować swoje stanowisko w sprawie. Tak działo się m.in. w sprawach dotyczących kredytów udzielonych we frankach szwajcarskich<sup>53</sup>, czy sytuacji dzieci urodzonych w związkach jedнопłciowych<sup>54</sup>.

#### **4.4. WSPÓŁPRACA Z ORGANIZACJAMI MIĘDZYNARODOWYMI**

---

Na tle zobowiązań Polski wynikających z międzynarodowych konwencji i traktatów widoczna była także współpraca instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich z organami Rady Europy czy Organizacji Narodów Zjednoczonych.

W tym kontekście Rzecznik spotykał się z przedstawicielami międzynarodowych instytucji wizytujących Polskę<sup>55</sup>, wspierał ich misje monitoringowe<sup>56</sup>, przygotowywał raporty

---

49 Biuro RPO, [Inwigilacja i uprawnienia polskich służb specjalnych w ETPC. Stanowisko RPO. Rozprawa przed Trybunałem](#) (28.10.2022).

50 Biuro RPO, [ETPC zbada tzw. zgromadzenia cykliczne. RPO: to naruszenie prawa innych obywateli do demonstrowania](#)(28.10.2022).

51 Biuro RPO, [ETPC bada kontrole osobiste pozbawionych wolności. Rzecznik przedstawia opinie „przyjaciela sądu”](#) (28.10.2022).

52 Biuro RPO, [Nieuregulowanie związków jedнопłciowych w Polsce narusza ochronę prawa do życia prywatnego. Stanowisko RPO dla ETPC](#) (28.10.2022).

53 Biuro RPO, [Rzecznik Praw Obywatelskich przed TSUE w sprawach „frankowiczów”. AKTUALIZACJA: Wyrok TSUE zgodny ze stanowiskiem RPO](#) (28.10.2022).

54 Biuro RPO, [TSUE: Polskie dziecko pary jedнопłciowej urodzone za granicą musi mieć możliwość otrzymania dokumentu tożsamości](#) (28.10.2022).

55 Rada Europy, [Council of Europe anti-torture Committee visits Poland](#) (28.10.2022); Biuro RPO, [Przedstawiciele Komisji Weneckiej spotkali się z RPO Adamem Bodnarem](#) (8.11.2022), [Rzecznik praw obywatelskich Adam Bodnar rozmawiał z delegacją Komisji Weneckiej o ustawie inwigilacyjnej](#) (8.11.2022), [Marcin Wiącek rozmawiał ze specjalnym sprawozdawcą ONZ o prawach migrantów i uchodźców w Polsce](#) (8.11.2022), [Specjalny sprawozdawca ONZ ds. niezależności sędziów rozmawia z RPO Adamem Bodnarem](#) (8.11.2022).

56 Biuro RPO, [Utrudnienie przejazdu delegacji RPO i Komisarz Rady Europy. Rzecznik prosi o wyjaśnienia. Odpowiedź KGP](#) (28.10.2022).

dotyczące przestrzegania praw człowieka w naszym kraju<sup>57</sup>, czy uczestniczył w posiedzeniach organów Rady Europy i Organizacji Narodów Zjednoczonych poświęconych Polsce<sup>58</sup>.

#### **4.5. WNIOSKI DO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO**

---

W latach 2015-2016 Rzecznik Praw Obywatelskich obszernie korzystał z możliwości wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności przepisów prawa z Konstytucją. Tylko w okresie od 15 września 2015 r. do końca 2016 r. złożył aż 35 takich wniosków. Składane przez niego wnioski dotyczyły m.in. braku ochrony lokatorów przed eksmisją<sup>59</sup>, zasad umieszczania osób ubezwłasnowolnionych w domach pomocy społecznej<sup>60</sup>, procedury stwierdzenia śmierci mózgowej<sup>61</sup>, maksymalnego czasu stosowania tymczasowego aresztowania<sup>62</sup> czy procedury profilowania bezrobotnych<sup>63</sup>.

Postępujący kryzys praworządności, a w szczególności dopuszczenie do orzekania w Trybunale Konstytucyjnym trzech osób nielegalnie wybranych na miejsca już zajęte, doprowadziły do znacznego spadku liczby wniosków składanych do TK. RPO skupił się niemal wyłącznie na przystępowaniu do toczących się przed TK postępowań. Po zmianie na stanowisku RPO praktyka ta uległa zmianie. W 2022 RPO dr hab. M. Wiącek zainicjował postępowanie przed Trybunałem czterokrotnie. Sprawy te dotyczyły m.in. przepisów ograniczających wiek dla kandydatów na sędziów i prokuratorów<sup>64</sup> czy zróżnicowania

---

57 Biuro RPO, [Information provided by the Commissioner for Human Rights of the Republic of Poland on the steps undertaken by Republic of Poland to implement the recommendations indicated in Concluding Observations on the combined seventh and eight periodic reports of the Republic of Poland, at the Committee's fifty-ninth session, held in October 2014 \(CEDAW/C/POL/CO/7-8\)](#) (28.10.2022).

58 Biuro RPO, [Przestrzeganie praw człowieka w Polsce: przedstawiciele RPO na spotkaniu Komitetu Praw Człowieka ONZ](#) (28.10.2022).

59 Biuro RPO, [Wniosek do TK ws. braku ochrony lokatorów przed „eksmisją na bruk”](#) (28.10.2022).

60 Biuro RPO, [Wniosek do TK ws. umieszczania osób ubezwłasnowolnionych w domach pomocy społecznej](#) (28.10.2022).

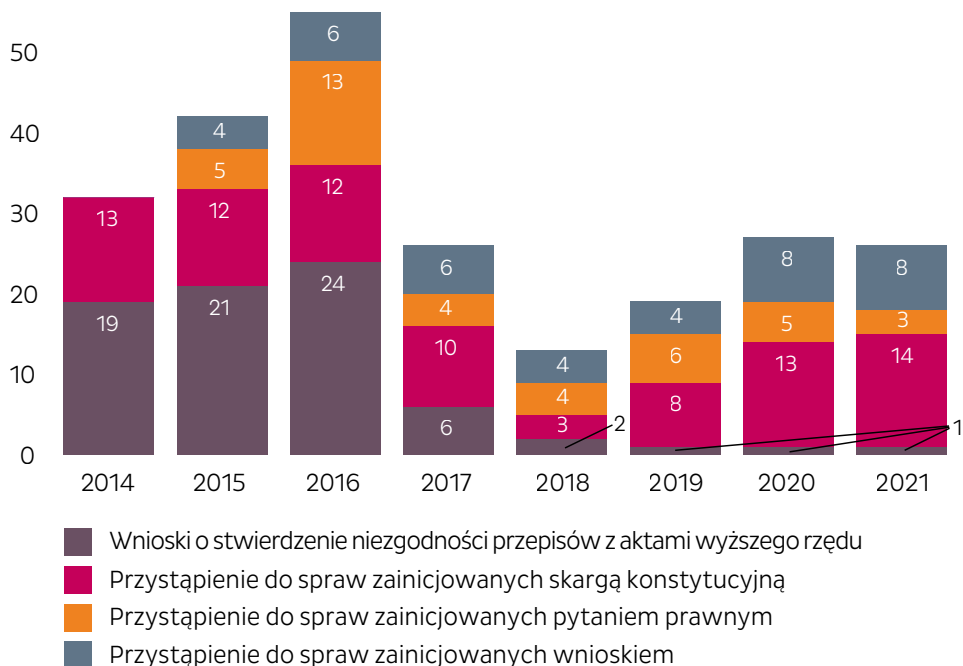
61 Biuro RPO, [Wniosek do TK w sprawie stwierdzenia śmierci pnia mózgu](#) (28.10.2022).

62 Prawo.pl, [RPO do TK: potrzebne orzeczenie ws. maksymalnego okresu tymczasowego aresztowania](#) (28.10.2022).

63 Biuro RPO, [TK: szczegóły profilowania pomocy dla bezrobotnego mają być uregulowane w ustawie](#) (28.10.2022).

64 Trybunał Konstytucyjny, sprawa o sygnaturze K 3/22.

biernego prawa wyborczego wójtów, burmistrzów i prezydentów miast skazanych na karę inną niż kara pozbawienia wolności<sup>65</sup>.



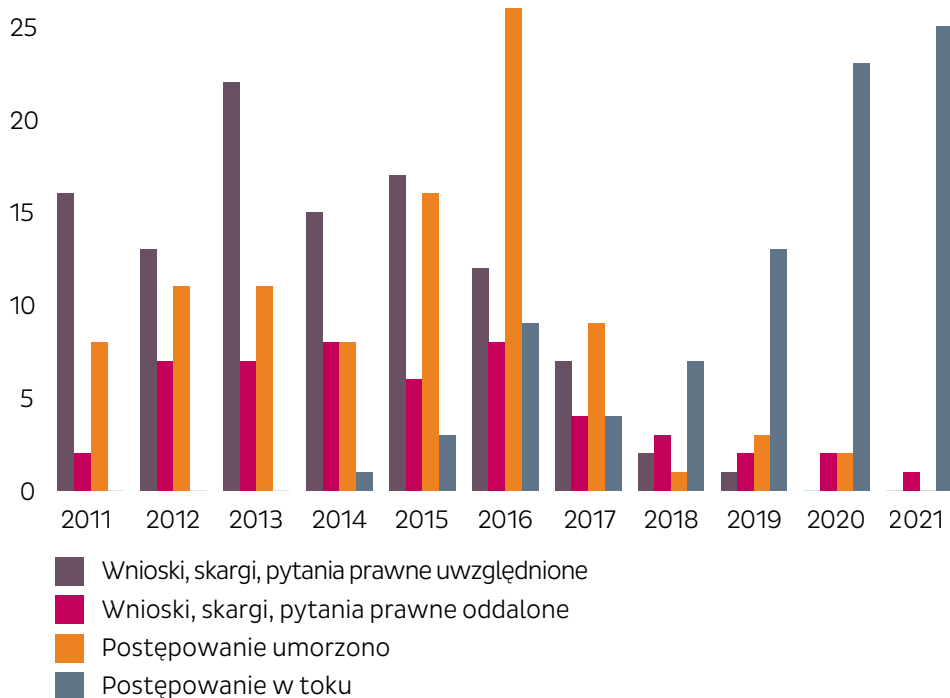
Wykres 366. Udział RPO w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym

Niemniej, w tych wypadkach, w których RPO decydował się na zainicjowanie postępowania przed Trybunałem albo przystąpienie do już trwającego, szanse na uwzględnienie jego stanowiska zmniejszały się odwrotnie proporcjonalnie do stopnia obsadzenia Trybunału Konstytucyjnego przez sędziów wybranych przez rządzącą większość parlamentarną. Jednocześnie znacznie rósł także czas rozpoznawania spraw przez Trybunał, skutkując znacznym wzrostem liczby spraw z udziałem RPO, które były w toku.

65 Trybunał Konstytucyjny, sprawa o sygnaturze K 10/22.

66 Na podstawie Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w latach 2014-2021. Dostęp: [Informacja roczna](#) (28.10.2022).





Wykres 4<sup>67</sup>. Rozpatrywanie przez Trybunał Konstytucyjny wniosków RPO oraz skarg konstytucyjnych, wniosków i pytań prawnych, do których przystąpił Rzecznik

## 4.6. WYSTĄPIENIA GENERALNE

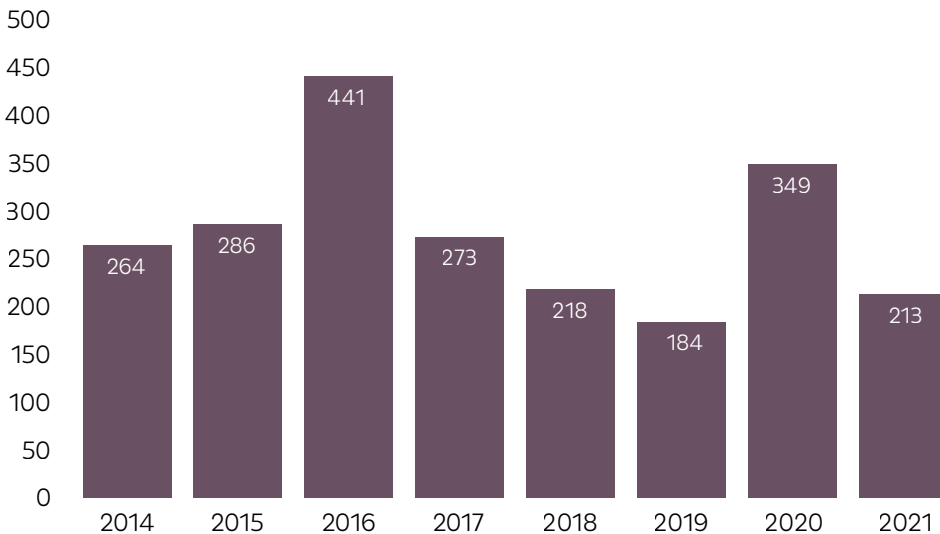
Obok tych działań ważnym elementem pracy Rzecznika pozostały wystąpienia generalne adresowane do organów władzy publicznej, zwracające uwagę na zaobserwowany w praktyce urzędu problem i apelujące o jego rozwiązanie, w tym podjęcie rozwiązań legislacyjnych. Ich tematyka na przestrzeni lat pozostawała bardzo zróżnicowana. RPO apelował o wdrożenie rozwiązań zapewniających osobom podejrzanym dostępu do pomocy prawnej<sup>68</sup>; poprawę sytuacji osób pozbawionych wolności chorych terminalnie<sup>69</sup>; zmianę

67 Na podstawie Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w latach 2013-2021. Dostęp: [Informacja roczna](#) (28.10.2022).

68 Biuro RPO, [RPO po raz kolejny upomina się o adwokata dla podejrzanego, zwłaszcza dla osób z niepełnosprawnością](#) (28.10.2022).

69 Biuro RPO, [Umierający w więzieniach. Spotkanie RPO o sytuacji osób w stanie paliatywnym w jednostkach penitencjarnych](#) (28.10.2022).

znamion przestępstwa zgwałcenia<sup>70</sup>, umożliwienie dostępu do badań prenatalnych<sup>71</sup> czy rozwiązanie problemów psychiatrii dziecięcej<sup>72</sup>.



Wykres 573. Wystąpienia generalne RPO – wystąpienia problemowe

Nie wszystkie spotykały się z odpowiedzią z strony organów administracji rządowej. RPO wielokrotnie zmuszony był upominać się u Prezesa Rady Ministrów o zobligowanie Ministrów, w tym przede wszystkim Ministra Sprawiedliwości, do udzielenia odpowiedzi na przedłożone wystąpienia generalne. Z informacji publicznych uzyskanych przez HFPC w 2018 r. wynikało, że niemal co ósme wystąpienie generalne RPO pozostawało bez odpowiedzi właściwych organów<sup>74</sup>. 4 lata później sytuacja znacznie się pogorszyła. Z danych udostępnionych przez Biuro Rzecznika wynikało bowiem, że bez odpowiedzi organów władzy publicznej pozostawało 305 wystąpień generalnych Rzecznika Praw

70 Biuro RPO, [W interesie ofiar. RPO Adam Bodnar ponownie upomina się w MS o zmianę definicji gwałtu](#) (28.10.2022).

71 Biuro RPO, [Adam Bodnar pyta premiera o dostęp do badań prenatalnych po zaostreniu prawa antyaborcyjnego](#) (28.10.2022).

72 Biuro RPO, [Jak rząd chce naprawić sytuację w psychiatrii dziecięcej? Ponowne wystąpienie RPO](#) (28.10.2022).

73 Na podstawie Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w latach 2014-2021. Dostęp: [Informacja roczna](#) (28.10.2022).

74 Helsińska Fundacja Praw Człowieka, [Rządy prawem zamiast rządów prawa](#) (28.10.2022).

Obywatelskich<sup>75</sup>. Za każdym z nich kryje się historia potencjalnych naruszeń praw i wolności człowieka.

---

RPO wystąpił do Ministra Sprawiedliwości w sprawie funkcjonowania Rejestru Sprawców Przepędzeń Seksualnych. Zwrócił uwagę, że umieszczenie w omawianym rejestrze danych sprawcy przestępstwa o charakterze seksualnym może prowadzić do wtórnej wiktymizacji ofiar takich przestępstw, a także stygmatyzacji rodzin sprawców. W przypadku sprawców nieletnich, wskazywał zaś, że umieszczenie jego danych w rejestrze może wpłynąć na jego relacje społeczne, zdrowie psychiczne oraz skuteczność podejmowanych przez niego terapii. Ministerstwo Sprawiedliwości, pomimo kilkakrotnego ponowienia wystąpienia i ponagleń ze strony Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, nie odpowiedziało na problemy zgłoszone przez Rzecznika.

---

## **4.7. NADZWYCZAJNE ŚRODKI ZASKARŻENIA**

---

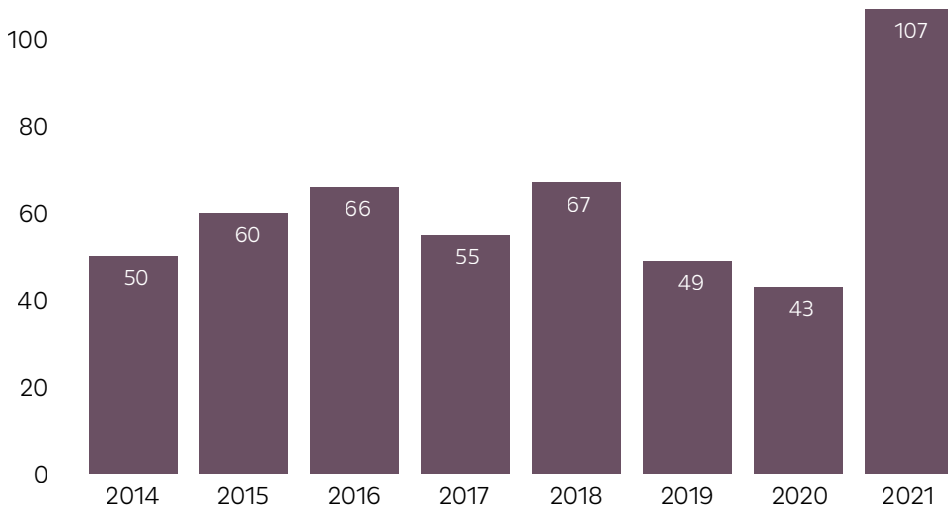
Tak jak w poprzednich latach Rzecznik Praw Obywatelskich w praktyce swojego działania korzystał z uprawnień, które dają mu ustawy procesowe. Każdego roku wnosił co najmniej kilkadziesiąt kasacji (w rekordowym 2021 r. urząd Rzecznika wniósł 121 kasacji)<sup>76</sup>. Obok tego w latach 2015-2021 każdego roku Rzecznik wnosił od 1 do 6 skarg kasacyjnych w postępowaniu o charakterze cywilnym oraz od 6 do 17 skarg kasacyjnych w postępowaniu administracyjnym<sup>77</sup>.

---

75 Biuro RPO w trybie dostępu do informacji publicznej.

76 Na podstawie Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w latach 2014-2021. Dostęp: [Informacja roczna](#) (28.10.2022).

77 Na podstawie Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w latach 2014-2021. Dostęp: [Informacja roczna](#) (28.10.2022).



Wykres 6<sup>78</sup>. Kasacje składane przez Rzecznika Praw Obywatelskich

---

RPO wniósł kasację<sup>79</sup> w sprawie skazanego Piotra M., mężczyzny z niepełnosprawnością intelektualną, który prawomocnie został skazany na karę 25 lat pozbawienia wolności za zabicie dwóch osób. Skazanie w tej sprawie w całości zostało oparte na zmiennych wyjaśnieniach podejrzanego składanych w toku postępowania przygotowawczego przed policją oraz prokuratorem. W kasacji Rzecznik zarzucił sądom obydwu instancji, że oparty swe rozstrzygnięcia na nierzetelnych protokołach z przesłuchania Piotra M., które nie odzwierciedlały prawdziwego przebiegu przesłuchania<sup>80</sup>. Sąd Najwyższy nie uwzględnił jednak argumentów Rzecznika<sup>81</sup>. Sprawa Piotra M. jest przedmiotem skargi do ETPC.

---

78 Na podstawie Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w latach 2014-2021. Dostęp: [Informacja roczna](#) (28.10.2022).

79 Biuro RPO, [Kasacja RPO w sprawie mężczyzny z niepełnosprawnością umysłową skazanego za morderstwo](#) (28.10.2022).

80 Szerzej na ten temat: L. Anannikova, Wyborcza.pl, [Czy niepełnosprawny po litrze wódki i czterech piwach może popełnić morderstwo doskonałe?](#) (28.10.2022).

81 HFPC, [Sąd Najwyższy utrzymuje wyrok ws. Piotra M. Skarga HFPC czeka na rozpoznanie przed ETPC](#) (28.10.2022).

## 4.8. RZECZNIK JAKO ORGAN DS. RÓWNEGO TRAKTOWANIA

---

RPO podejmował szereg interwencji w sprawach dotyczących dyskryminacji, w tym także w sprawach dotyczących praw osób LGBT+ i praw reprodukcyjnych. Rzecznik podejmował kroki w celu zagwarantowania horyzontalnego oddziaływania zasady niedyskryminacji, protestował przeciwko wypowiedziom polityków rządzącego obozu, które dehumanizowały i atakowały osoby nieheteronormatywne<sup>82</sup>. W ramach licznie prowadzonych litygacji strategicznych Biuro angażowało się bezpośrednio w sądową obronę osób dyskryminowanych. Doprowadziło do uznania za nieważne znacznej części uchwał wprowadzających tzw. strefy wolne od LGBT<sup>83</sup>. Występowało po stronie dzieci urodzonych w związkach nieheteronormatywnych, którym urzędy w Polsce odmawiały transkrypcji aktu urodzenia<sup>84</sup> czy angażowało się w prawa cudzoziemców pozostających w związkach partnerskich z Polakami, którym odmawiano możliwości nabycia gruntów w Polsce. Jednocześnie broniło praw niewidomej pacjentki, której odmówiono wstępu do gabinetu protetycznego z psem przewodnikiem<sup>85</sup> czy matki stygmatyzowanej w restauracji ze względu na karmienie dziecka.

---

Kobieta karmiąca niemowlę w restauracji została poproszona przez kelnera o dyskretniejsze karmienie i przeniesienie się w inne miejsce. Na to jednak kobieta nie zgodziła się i opuściła restaurację. Sąd Apelacyjny w Gdańsku, w następstwie argumentów Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego popartych stanowiskiem RPO nakazał właścicielowi restauracji przeproszenie kobiety i wypłatę jej zadośćuczynienia<sup>86</sup>.

---

Realizując działania z zakresu ochrony zasady równego traktowania, Rzecznik publikował również liczne raporty, przeprowadzał badania i wzywał do dokonania zmian w prawie. Działania te dotyczyły m.in. dostępności opieki zdrowotnej dla osób

---

82 [Dziennik.pl, RPO sprzeciwia się dehumanizacji osób LGBT. „Mowa nienawiści jest niedopuszczalna”](#) (28.10.2022).

83 [Prawo.pl, WSA, na wniosek RPO, uchylił kolejne uchwały „anty-LGBT”](#) (28.10.2022).

84 [Biuro RPO, Transkrypcja zagranicznego aktu urodzenia dziecka rodziców tej samej płci jest niedopuszczalna – uchwała 7 sędziów NSA z 2 grudnia 2019 r.](#) (8.11.2022).

85 [Biuro RPO, Sąd rozpozna sprawę niewidomej pacjentki, której odmówiono świadczeń lekarskich z uwagi na obecność psa przewodnika](#) (8.11.2022).

86 [Biuro RPO, Dyskryminacja matki karmiącej w dostępie do usług](#) (28.10.2022).

z niepełnosprawnościami<sup>87</sup>, zagwarantowania równego traktowania w pracy<sup>88</sup>, problematyki molestowania seksualnego w środowisku akademickim<sup>89</sup> oraz przestępstw z nienawiści<sup>90</sup>.

Tematyką, która łączy pracę Biura RPO w zakresie realizacji zasady niedyskryminacji oraz przeciwdziałania torturom, nieludzkiemu i poniżającemu traktowaniu oraz karaniu była kwestia zdarzeń na wschodniej granicy Polski. W pierwszych latach kadencji Biuro aktywnie angażowało się w monitoring działań Straży Granicznej w zakresie realizacji prawa cudzoziemców do ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową<sup>91</sup>. Po wybuchu kryzysu humanitarnego na granicy polsko-białoruskiej w 2021 r. Rzecznik jako jedyna instytucja publiczna monitorował jego skutki bezpośrednio na granicy<sup>92</sup>, wspierał lokalną społeczność prześladowaną ze względu na udzielanie pomocy<sup>93</sup>, sprzeciwiał się praktyce dokonywania push-backów<sup>94</sup> i monitorował stan przestrzegania praw człowieka w ośrodkach dla cudzoziemców<sup>95</sup>.

## 4.9. RZECZNIK JAKO KRAJOWY MECHANIZM PREWENCJI TORTUR

---

Rzecznik obszernie podejmował także tematy dotyczące przeciwdziałania torturom, nieludzkiemu i poniżającemu traktowaniu lub karaniu. W trakcie jego kadencji Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur zorganizował kampanię społeczną „Państwo bez tortur”<sup>96</sup>. Opracowano również raport ukazujący przypadki dopuszczania się tortur przez funkcjonariuszy Policji<sup>97</sup>. Tematyka ta wróciła ze zdwojoną siłą w latach 2020-2021, w których,

---

87 Biuro RPO, [Dostępność usług opieki zdrowotnej dla osób z niepełnosprawnościami – analiza i zalecenia](#) (8.11.2022).

88 Biuro RPO, [Równe traktowanie w pracy ze względu na wyznanie – analiza i zalecenia RPO](#) (8.11.2022).

89 Biuro RPO, [Doświadczenie molestowania wśród studentek i studentów. Analiza i zalecenia RPO](#) (8.11.2022).

90 Biuro RPO, [Jaka jest skala przestępstw motywowanych uprzedzeniami i nienawiścią? Badania RPO i ODIHR](#)

91 Biuro RPO, [RPO pisze do Komendanta Staży Granicznej w sprawie praktyk stosowanych wobec cudzoziemców na przejściach granicznych w Terespolu i w Medyce](#) (8.11.2022).

92 Biuro RPO, [Niezapowiedziana wizytacja przedstawicieli BRPO na granicy polsko-białoruskiej](#) (8.11.2022).

93 Biuro RPO, [Wizyta RPO w Michałowie i na granicy polsko-białoruskiej](#) (8.11.2022).

94 Prawo.pl, [Pushbacki sprzeczne z prawem – RPO składa skargę do WSA](#) (8.11.2022).

95 Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur, [Sytuacja cudzoziemców w ośrodkach strzeżonych w dobie kryzysu na granicy Polski i Białorusi. Raport z wizytacji Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur](#) (8.11.2022).

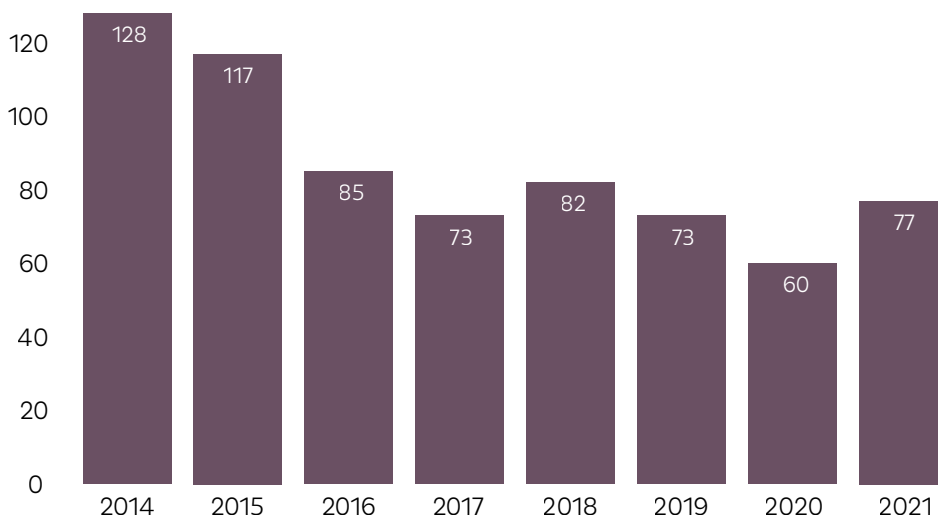
96 Biuro RPO, [Państwo bez tortur – kampania społeczna Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur](#) (28.10.2022).

97 Biuro RPO, [Wystąpienie generalne do Ministra Sprawiedliwości z dnia 18.04.2017](#) (28.10.2022).

z jednej strony, wybuchł kryzys humanitarny na granicy polsko-białoruskiej, z drugiej zaś nasiliły się przypadki nadużywania przemocy przez funkcjonariuszy Policji.

Obok tego RPO jako Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur kontynuował zadania w zakresie prewencyjnych wizyt miejsc pozbawienia wolności, monitorując pomieszczenia dla osób zatrzymanych, izby wytrzeźwień, zakłady karne czy młodzieżowe ośrodki wychowawcze.

W perspektywie lat 2015-2021 dostrzegalny był jednak istotny spadek liczby wizytowanych przez Mechanizm miejsc pozbawienia wolności. Źródeł tego stanu rzeczy dopatrywać należy przede wszystkim w zmianach budżetu Biura RPO (zob. więcej: Budżet), a także przypadającej na lata 2020-2021 pandemii COVID-19. Zwłaszcza z tym pierwszym czynnikiem wiązać należy znaczny spadek liczby osób realizujących zadania Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur. Podczas gdy w roku 2015 zadania te realizował piętnastoosobowy zespół, w okresie od 2016 r. do września 2022 r. zespół KMPT składał się z 11 osób<sup>98</sup>.



Wykres 7<sup>99</sup>. Wizytacje prewencyjne Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur

98 Biuro RPO w trybie dostępu do informacji publicznej.

99 Na podstawie Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w latach 2014-2021. Dostęp: [Informacja roczna](#). Dane dotyczą jedynie wizytacji prewencyjnych KMPT. Nie obejmują więc m.in. wizytacji w placówkach Straży

Mimo tych trudności, głos KMPT był obecny w przestrzeni publicznej. Zespół Mechanizmu podejmował działania budujące społeczną świadomość zakazu tortur, wydawał stanowiska i przeprowadzał wizytacje *ad hoc*. Te ostatnie były szczególnie widoczne w kontekście protestów społecznych związanych z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego odnoszącym się do procedur przerywania ciąży. Głośnym echem odbiły się także wyniki wizyty monitoringowej KMPT na komisariacie Policji w Rykach.

---

Pracownicy Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur wizytując Komisariat Policji w Rykach usłyszeli od komendanta placówki, że mężczyzna zatrzymany na miejscowym komisariacie za zbezczeszczenie grobu to „w ogóle nie człowiek”, bo człowiek nie robi takich rzeczy. Rozmowa z zatrzymanym pozwoliła im stwierdzić, że miał on na ciele obrażenia. Wedle jego relacji został pobity na komisariacie przez funkcjonariuszy Policji. Protokół zatrzymania w żaden sposób nie odnosił się jednak do obrażeń na ciele zatrzymanego. Nie wskazywał również na zgłaszane przez niego dolegliwości zdrowotne. W następstwie działań KMPT mężczyźnie zapewniono pomoc medyczną<sup>100</sup>. Funkcjonariusze obwinieni o jego pobicie zostali zaś wydaleny ze służby i pociągnięci do odpowiedzialności karnej<sup>101</sup>.

---

## 4.10. UDZIAŁ W PROCESIE LEGISLACYJNYM

---

W okresie 2015-2021 Rzecznik Praw Obywatelskich angażował się również w proces stanowienia prawa wskazując w kontekście procedowanych aktów prawnych standardy ochrony praw człowieka i potencjalne konsekwencje wprowadzanych zmian dla ochrony praw człowieka. Biuro obszernie opiniowało kluczowe zmiany prawa wpływające na stopień przestrzegania praw człowieka i zasady praworządności, uczestniczyło w pracach parlamentarnych, wskazywało na błędy i nieścisłości w procedowanych projektach ustaw, alarmowało także o ich potencjalnej niekonstytucyjności lub niezgodności z prawem międzynarodowym. W tym trybie Rzecznik zabierał głos m.in. w sprawie ustaw zmieniających

---

Granicznej w związku z kryzysem humanitarnym na granicy polsko – białoruskiej, czy wizyt badających sposób przestrzegania praw osób pozbawionych wolności w jednostkach penitencjarnych.

100 D.Flis, oko.press, [“To w ogóle nie jest człowiek” – mówi policjant po pobiciu 70-latka. Interweniował zespół RPO](#) (28.10.2022).

101 J. Brzuszkiewicz, wyborcza.pl, [Policjanci wyrzuceni z pracy za pobicie w komendzie 70-letniego mężczyzny](#) (28.10.2022).



sądownictwo<sup>102</sup>, ordynacji wyborczych<sup>103</sup>, rozwiązań ingerujących w prawo jednostek do prywatności<sup>104</sup>, czy działań mających powstrzymać pandemię COVID-19<sup>105</sup>. Działania te wzmacniały i uzupełniały głos organizacji społecznych i obywateli.

---

RPO krytykował zmiany w Kodeksie karnym wykonawczym dotyczące częstotliwości kontaktów telefonicznych osadzonych. Wskazywał, że wprowadzenie do Kodeksu standardu kontaktu w postaci co najmniej jednej rozmowy telefonicznej w tygodniu (wobec braku ustawowej regulacji w tym zakresie) spowoduje powszechne ograniczenie kontaktów osadzonych ze światem zewnętrznym. Negatywnie odbije się to na realizacji idei resocjalizacji osób pozbawionych wolności. Obawy Rzecznika potwierdziły się po dniu wejścia w życie omawianej ustawy<sup>106</sup>.

---

## 4.11. UDZIAŁ W DEBACIE PUBLICZNEJ

---

W latach 2015-2022 Rzecznik wielokrotnie inicjował debatę na temat ważnych problemów z zakresu praw człowieka. Zorganizowane przez niego konferencje, seminaria, okrągłe stoły dotyczyły takich zjawisk jak walka z patostreamingiem<sup>107</sup>, przeciwdziałanie pomyłkom sądowym<sup>108</sup> czy wyzwaniom związanym z bioetyką<sup>109</sup>. Kreowały one debatę publiczną i przyczyniały się do wspólnego poszukiwania rozwiązań przez osoby o różnych doświadczeniach. Tak jak w przypadku poprzednich Rzeczników, rezultaty spotkań organizowanych przez Biuro RPO często przybierały formę oddzielnych monografii<sup>110</sup> przyczyniając się do wzmocnienia publicznej dyskusji na dany temat.

---

102 Biuro RPO, [Opinia RPO do projektu nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa](#) (28.10.2022).

103 Biuro RPO, [Uwagi RPO do nowej ustawy o wyborach prezydenckich](#) (28.10.2022).

104 Biuro RPO, [Projekt ustawy o działaniach antyterrorystycznych – opinia RPO](#) (28.10.2022).

105 Biuro RPO, [Uwagi RPO dla Senatu w sprawie specustawy dotyczącej koronawirusa](#) (28.10.2022).

106 Biuro RPO, [Zmiany w Kkw, Kk i Kpk. Opinia RPO dla Ministra Sprawiedliwości](#) (28.10.2022).

107 Biuro RPO, [Patostreaming. Na czym polega niebezpieczeństwo? Debata RPO na Pol'and'Rock Festival](#) (28.10.2022).

108 Biuro RPO, [Niestuszne skazania w Polsce tematem seminarium w Biurze RPO](#) (28.10.2022).

109 Biuro RPO, [„Prawa człowieka a wyzwania bioetyczne związane z nowymi technologiami”. Seminarium w Biurze RPO](#) (28.10.2022).

110 Biuro RPO, [Monografie wydane przez Biuro RPO](#) (28.10.2022).

Równie istotne były raporty przygotowywane przez Rzecznika. W tym kontekście wymienić można opracowany wspólnie z przedstawicielami organizacji społecznych i ekspertami z zakresu służb specjalnych raport „Osiodłać Pegaza”<sup>111</sup>, który przedstawiał istotne rekomendacje w zakresie zwiększenia cywilnej kontroli nad służbami specjalnymi.

Istotnym osiągnięciem w dziedzinie kreowania debaty publicznej było trzykrotne zorganizowanie Kongresu Praw Obywatelskich, a więc wydarzenia grupującego jednocześnie pracowników Biura RPO, przedstawicieli świata akademickiego, organizacji społecznych i innych ekspertów rozmawiających na temat praw człowieka, istotnych problemów społecznych i wspólnie poszukujących dróg do ich rozwiązania<sup>112</sup>.

Dodatkowo, przez powołanie kilku komisji eksperckich (np. poświęconych działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur<sup>113</sup>, przeciwdziałaniu bezdomności<sup>114</sup>, czy działalności służb specjalnych<sup>115</sup>) Rzecznik stworzył nowe płaszczyzny współpracy pomiędzy Biurem RPO a organizacjami społecznymi. Wykreowało to także mechanizmy wzajemnego oddziaływania pomiędzy poszczególnymi podmiotami i zbliżyło Biuro RPO do organizacji obywatelskich.

## 4.12. SPOTKANIA REGIONALNE

---

W kadencji dr. hab. Adama Bodnara jednym z kluczowych elementów urzędowania RPO były regionalne, kilkudniowe spotkania z organizacjami społecznymi oraz mieszkańcami poszczególnych regionów Polski. W latach 2015-2020 RPO odbył niemal 300 tego rodzaju spotkań, w liczny sposób<sup>116</sup> podejmując w swej działalności zgłaszane w ich trakcie problemy: trudności z nabywaniem prawa do emerytury przez górników z kopalń węgla

---

111 A. Bodnar, T. Borkowski, J. Cichoński, W. Klicki, P. Kładoczny, A. Rapacki, Z. Rudzińska-Bluszcz „OSIODŁAĆ PEGAZA” [Przestrzeganie praw obywatelskich w działalności służb specjalnych – założenia reformy](#) (8.11.2022).

112 Biuro RPO, [Rekomendacje trzech Kongresów Praw Obywatelskich](#) (8.11.2022).

113 Biuro RPO, [Komisja Ekspertów Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur](#) (8.11.2022).

114 Biuro RPO, [Komisja Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności](#) (8.11.2022).

115 Biuro RPO, [Komisja Ekspertów do spraw przestrzegania praw obywatelskich w działaniach służb specjalnych](#) (8.11.2022).

116 Biuro RPO, [Sprawa podjęta po spotkaniu regionalnym RPO](#) (28.10.2022).

brunatnego, ochrony praw osób oczekujących na lokale socjalne<sup>117</sup>, nielegalnego składowania niebezpiecznych odpadów<sup>118</sup>, czy przewlekłości postępowań w sprawie orzeczenia choroby zawodowej<sup>119</sup>.

---

W lipcu 2019 r. Sejm przyjął ustawę o szczególnych uprawnieniach osób poszkodowanych w przypadku wyczerpania sumy gwarancyjnej ustalonej na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem 1 stycznia 2006 r.<sup>120</sup> Proces legislacyjny w tej sprawie został zainicjowany wystąpieniem Rzecznika Praw Obywatelskich wniesionym w następstwie spotkań regionalnych. Obecny na tym spotkaniu Tomasz Piesiecki zwrócił Rzecznikowi uwagę na problem ofiar wypadków drogowych popełnionych przed 2006 r. przez kierowców nieposiadających obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej. W takich wypadkach ich roszczenia zaspokajane były przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny. Maksymalna wartość odszkodowania i zadośćuczynienia była jednak znacznie niższa niż obecnie. Ofiary przestępstw komunikacyjnych musiały się więc mierzyć z sytuacjami, w których pozyskane środki po pewnym czasie wyczerpywały się. Zmiana prawa uchwalona w wyniku spotkań regionalnych pozwoliła poszkodowanym ubiegać się o przyznanie im renty pomimo wyczerpania sumy gwarantowanej przez UFG<sup>121</sup>.

---

Pandemia COVID-19 wymusiła na Biurze Rzecznika zaprzestanie organizowania spotkań obywatelskich. Po zmianie na stanowisku RPO Biuro nie powróciło do tematu organizacji spotkań regionalnych.

W końcu, wśród zmian wprowadzonych w działalności instytucji Rzecznika odnotować można również te dotyczące dostępności samej instytucji Rzecznika i rezultatów jej działań. W tym kontekście wymienić można nie tylko dostosowanie budynków urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, ale i rozbudowanie sieci

---

117 Biuro RPO, [Efekt spotkania regionalnego – prawa lokatorów. Wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie ochrony praw osób oczekujących na lokale socjalne](#) (28.10.2022).

118 Biuro RPO, [Prokuratura Krajowa nie zajmie się sprawą beczek z trucizną odkrytych w Brzegu nad Odrą](#) (28.10.2022).

119 Biuro RPO, [Efekt spotkania regionalnego. RPO i problem chorób zawodowych. Wystąpienie do Ministra Zdrowia](#) (28.10.2022).

120 Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o szczególnych uprawnieniach osób poszkodowanych w przypadku wyczerpania sumy gwarancyjnej ustalonej na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem 1 stycznia 2006 r. (Dz. U. poz. 1631).

121 Biuro RPO, [Wejście w życie prawa Tomasza Piesieckiego](#) (28.10.2022).

punktów przyjęć interesantów w wybranych miastach. Do 2015 r. dostęp ten realizowany był wyłącznie przez warszawską siedzibę RPO i Biura Pełnomocników Terenowych RPO znajdujące się w Gdańsku, Katowicach i Wrocławiu. Obecnie sieć ta jest rozszerzona o 7 kolejnych miast, w których pracownicy Biura RPO pełnią okresowo dyżury<sup>122</sup>. Istotnym elementem ułatwiającym zapoznanie się z rezultatami pracy Rzecznika są także takie zmiany jak nowa strona internetowa, dokonanie modyfikacji w sposobie przygotowania publikacji wydawanych przez Biuro RPO (w tym zmiana ich układu graficznego), czy silniejsza obecność urzędu RPO w mediach społecznościowych i mediach tradycyjnych.

---

122 Biuro RPO, [Punkty przyjęć interesantów](#) (8.11.2022).

# 5. Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich wobec kryzysu praworządności

Obie kadencje Rzeczników przypadły w okresie trwającego kryzysu praworządności i pogarszającej się atmosfery dla przestrzegania praw człowieka. Miało to niebagatelny wpływ na sposób funkcjonowania instytucji Rzecznika.

## 5.1. DZIAŁANIA RPO DOTYCZĄCE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

---

Lata 2015-2016 to okres zmian ustawowych, których celem było ograniczenie niezależności Trybunału. Okres ten zakończył się w grudniu 2016 r. wraz z wyborem nowego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Wraz ze zmianą we władzach Trybunału rozpoczął się okres manipulowania sposobem wyznaczania poszczególnych składów Trybunału, mającego na celu zagwarantowanie kontroli nad rozpoznawanymi sprawami ze strony sędziów nominowanych przez rządzącą większość parlamentarną. W ostatnim, trwającym także obecnie okresie, Trybunał służył przede wszystkim jako narzędzie rządzącej większości parlamentarnej do legitymizacji jej polityki i blokowania niekorzystnych konsekwencji orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>123</sup>.

Zmiany te miały wpływ na sposób funkcjonowania urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich. Atak na niezależność Trybunału Konstytucyjnego połączony z kilkukrotną próbą

---

123 M. Kalisz, M. Szuleka, M. Wolny, [Narzędzie w rękach władzy](#) (28.10.2022).

sparaliżowania jego prac, a następnie podporządkowaniem Trybunału władzy wykonawczej, osłabiły możliwość efektywnego reagowania przez Rzecznika na zmiany prawne wprowadzane przez rządzącą większość parlamentarną. W ich następstwie Rzecznik został realnie pozbawiony możliwości skutecznego kwestionowania uchwalanych ustaw.

Na problem ten nakładała się także praktyka arbitralnej zmiany składów orzekających Trybunału oraz wyznaczania sędziów sprawozdawców z pominięciem alfabetycznej listy sędziów, połączona z wyznaczaniem w składach Trybunału osób wybranych na miejsca już zajęte. Rzecznik reagował na te przypadki składając w niektórych sprawach wnioski o wyłączenie sędziów TK<sup>124</sup>, a także wycofując wnioski w sprawach, do których rozpoznania wyznaczono skład sprzeczny z przepisami prawa.

Dla sprawności pełnienia funkcji Rzecznika znaczenie miał także brak pewności co do prawidłowości składu Trybunału polegający na powoływaniu do składów orzekających w części przypadków osób niespełniających ustawowych wymogów cechowania się nieskazitelnym charakterem, czy wyróżniającą wiedzą prawniczą.

W końcu na efektywność realizacji konstytucyjnych funkcji przez Rzecznika wpływ miał także drastyczny spadek aktywności Trybunału za kadencji Prezes Julii Przyłębskiej w efekcie, którego na rozpoznanie przez Trybunał oczekują nawet sprawy niekontrowersyjne i niemające znaczenia o charakterze politycznym<sup>125</sup>.

RPO zareagował na działania rządzącej większości parlamentarnej podważającej niezależność Trybunału Konstytucyjnego. Po pierwsze skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski w sprawie nadliczbowego obsadzenia przez Sejm VII Kadencji stanowisk sędziowskich w Trybunale Konstytucyjnym<sup>126</sup>, czy kolejnych nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym paraliżujących pracę tej instytucji<sup>127</sup>.

---

124 Biuro RPO, [Bezprawna manipulacja składem TK ws. kadencji RPO. Wniosek Rzecznika o wyłączenie Julii Przyłębskiej](#) (28.10.2022).

125 Zob. M. Kalisz, M. Szuleka, M. Wolny, [Narzędzie w rękach władzy](#) (28.10.2022).

126 Biuro RPO, [Wniosek RPO do TK z dnia 23 listopada 2015 r.](#) (28.10.2022).

127 Zob. np. [wniosek RPO do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustaw z 30 listopada oraz z 13 grudnia 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym](#) (28.10.2022).

Mimo odnoszonych sukcesów w postępowaniach przed Trybunałem wraz ze zmianą kierownictwa Trybunału i podnoszonymi względem niego zarzutami dotyczącymi obsadzenia składów Trybunału Konstytucyjnego RPO znacznie ograniczył kierowanie wniosków do Trybunału Konstytucyjnego, skupiając się niemal wyłącznie na przystępowaniu do toczących się przed TK postępowań.

W postępowaniach tych Rzecznik w dalszym ciągu kwestionował legalność powołania części osób wchodzących w skład Trybunału, domagając się ich wyłączenia od orzekania. RPO wielokrotnie domagał się również wyłączenia od orzekania innych osób zasiadających w Trybunale, ze względu na wątpliwości, co do ich bezstronności<sup>128</sup>. W jednym i drugim wypadku próby te w zdecydowanej większości były nieskuteczne<sup>129</sup>. Nawet mimo uznania przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie Xero Flor p. Polsce, że do powołania jednej z osób zasiadających w Trybunale doszło z naruszeniem prawa.

Po zmianie na stanowisku Rzecznika, RPO kontynuował starania dotyczące wdrożenia wspomnianego wyroku ETPC i zagwarantowania, że wszystkie osoby wchodzące w skład Trybunału zostały wybrane legalnie. W marcu 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich dr hab. M. Wiącek wydał jednak oświadczenie, w którym podkreślał, że „że sędziowie, którzy zostali wybrani przez Sejm na prawidłowo już obsadzone stanowiska sędziowskie, nie są uprawnieni do podejmowania czynności orzeczniczych”<sup>130</sup>. Wskazał jednak, że ze względu na fakt, że wnioski Rzecznika o wyłączenie od orzekania są konsekwentnie oddalane, nie zamierza składać dalszych wniosków dotyczących tego problemu. W odpowiedzi na tę deklarację były zastępca RPO, dr hab. Maciej Taborowski wskazał, że wnioski takie powinny być składane za każdym razem, gdy istnieją do tego podstawy<sup>131</sup>.

---

128 Biuro RPO, [RPO do TK: wyłączyć ze sprawy K 3/21 sędzię K. Pawłowicz oraz trzech innych członków składu Bezprawna manipulacja składem TK ws. kadencji RPO. Wniosek Rzecznika o wyłączenie Julii Przyłębskiej](#) (28.10.2022).

129 Rp.pl, [Trybunał Konstytucyjny wyłączy Jarosława Wyrembaka ze sprawy bezzasadnej odmowy usługi dla LGBT a także oświadczenie RPO o zaprzestaniu](#) (28.10.2022).

130 Biuro RPO, [Oświadczenie Rzecznika w sprawie sędziów TK](#). (28.10.2022).

131 Gazeta Wyborcza, [Maciej Taborowski: Walka o praworządność trwa już tyle lat, że wszyscy są wyczerpani. Stąd presja, aby się dogadać](#) (21.11.2022).

## 5.2. RPO W OBRONIE NIEZALEŻNOŚCI PROKURATURY

---

W ostatnich latach Rzecznik brał również udział w dyskusji na temat statusu prokuratury. Złożony przez niego w 2016 r. wniosek do Trybunału Konstytucyjnego<sup>132</sup> podważał w znacznej części założenia nowego Prawa o Prokuraturze, w tym wiodącą rolę Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w zarządzaniu prokuraturą i pozwalającą mu na bezpośrednie ingerowanie w pracę prokuratorów, w tym nawet wydawane przez nich decyzje procesowe<sup>133</sup>. RPO podnosił, że rozwiązanie to ingeruje w zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego nie przez prawa, a także narusza art. 149 Konstytucji opisujący zadania ministrów członków Rady Ministrów. Rzecznik kwestionował również uprawnienie Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego do udostępnienia mediom oraz indywidualnym osobom informacji zgromadzonych w toczących się postępowaniach karnych. W jego odczuciu rozwiązanie to w nieproporcjonalny sposób ingerowało w prawo do prywatności jednostek.

Wniosek Rzecznika oraz wniosek grupy senatorów (oparty na podobnych założeniach) nie zostały jednak rozpoznane. Wobec wyznaczenia do rozpoznania przedmiotowej sprawy osoby nieuprawnionej, a także dokonanie przez Prezes Trybunału Konstytucyjnego arbitralnej zmiany składu sędziowskiego i usunięcie z niego niektórych sędziów, RPO zdecydował się cofnąć swój wniosek. Również przedstawiciel grupy senatorów zdecydował o wycofaniu wniosku, co skutkowało umorzeniem postępowania przez Trybunał Konstytucyjny<sup>134</sup>.

Rzecznik kwestionował<sup>135</sup> również treść przepisów wprowadzających Prawo o prokuraturze, w zakresie w jakim pozwalały one władzom prokuratury na przenoszenie prokuratorów na inne miejsca służbowe<sup>136</sup>. W jego ocenie rozwiązanie to naruszało zasadę zaufania obywateli do państwa. Poprzez niezapewnienie drogi sądowej ingerowało także w prawo degradowanych prokuratorów do ochrony ich dobrego imienia chronionego na gruncie art. 47 Konstytucji. RPO wskazywał przy tym na liczne skargi prokuratorów wpływające

---

132 Wniosek RPO [Wniosek RPO w sprawie K 42/16](#) (28.10.2022).

133 M.Kalisz, M. Szuleka, M. Wolny, [Stan oskarżenia. Prokuratura w latach 2016-2022](#) (28.10.2022).

134 Postanowienie z dnia 13 grudnia 2018 r. sygn. akt K 19/16, OTK ZU A/2018, poz. 78 (28.10.2022).

135 Biuro RPO, [Wniosek RPO w sprawie K 26/16](#) (28.10.2022).

136 M.Kalisz, M. Szuleka, M. Wolny, [Stan oskarżenia. Prokuratura w latach 2016-2022](#) (28.10.2022).



do Biura RPO odnoszące się do arbitralnego przenoszenia prokuratorów na inne miejsca służbowe, które odbierali oni jako formę degradacji<sup>137</sup>. Rozpoznając tę sprawę TK uznał jednak, że w żadnym z podnoszonych wypadków Rzecznik nie sformułował należycie zarzutów naruszenia Konstytucji i nie przedstawił argumentów na ich poparcie. Przesądziło to o umorzeniu postępowania w zainicjowanej sprawie<sup>138</sup>.

Ostatnim z elementów stanu prawnego regulującego pracę prokuratury, który kwestionował RPO były przepisy ustanawiające kontratyp interesu społecznego w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów. Zgodnie z kwestionowanym przez RPO art. 137 § 2 Prawa o prokuraturze, przewinienia dyscyplinarne nie stanowiło działanie lub zaniechanie prokuratora podjęte wyłącznie w interesie społecznym. W swoim wniosku<sup>139</sup> RPO kwestionował zgodność omawianego uregulowania z wymogiem określoności prawa. Wskazywał również, że rozwiązanie to może prowadzić pośrednio do nieproporcjonalnej ingerencji w prawa i wolności jednostki poprzez wtórną legalizację bezprawnych działań prokuratorów<sup>140</sup>.

Również i w tym wypadku argumenty podnoszone przez Rzecznika nie przekonały Trybunału Konstytucyjnego. Po raz kolejny Trybunał zdecydował się zaniechać merytorycznego orzekania w sprawie i uznał, że nie zostały spełnione formalne kryteria wniosku o zbadanie konstytucyjności ustawy. Z tego powodu zdecydował się umorzyć postępowanie w sprawie<sup>141</sup>.

Wszczynanie i prowadzenie postępowań przed Trybunałem nie było jedyną formą działalności Rzecznika odnoszącą się do tematu prokuratury i prokuratorów. Rzecznik reagował m.in. na przypadki prześladowania prokuratorów, w tym arbitralnego delegowania ich do odległych jednostek prokuratury czy wszczynania wobec nich postępowań dyscyplinarnych. Znaczna część z tych spraw dotyczyła udziału prokuratorów w życiu publicznym.

---

Rzecznik Praw Obywatelskich podjął m.in. sprawę prokuratora podejrzanego w postępowaniu dyscyplinarnym o sprzeniewierzenie się zasadzie apolityczności prokuratorów polegającej na udziale w demonstracji w obronie niezależności sądów. W wystąpieniu do

---

137 M.Kalisz, M. Szuleka, M. Wolny, [Stan oskarżenia. Prokuratura w latach 2016-2022](#) (28.10.2022).

138 Postanowienie TK z 26.06.2019 r., K 26/16, OTK-A 2019, nr 52.

139 Biuro RPO, [Wniosek RPO w sprawie K 42/16](#) (28.10.2022).

140 Biuro RPO, [Wniosek RPO w sprawie K 42/16](#) (28.10.2022).

141 Postanowienie TK z 11.03.2020 r., K 42/16, OTK-A 2020, nr 16.

Prokuratora Krajowego RPO zaznaczył, że uczestnictwo w pokojowych zgromadzeniach nie może być utożsamiane z prowadzeniem działalności publicznej<sup>142</sup>.

---

W innej ze spraw Rzecznik poprosił Prokuratora Krajowego o wyjaśnienie przyczyn, dla których prokuratorzy przełożeni wymagają od prokuratorów uzyskania ich zgody na udział w nieodpłatnych zajęciach edukacyjnych o nazwie Tydzień Konstytucyjny<sup>143</sup>.

Biuro Rzecznika interweniowało także w przypadku prokuratorów ze Stowarzyszenia Lex Super Omnia, którzy z dnia na dzień delegowani zostali do odległych jednostek prokuratury, występując o kontrolę do Państwowej Inspekcji Pracy<sup>144</sup> czy angażując się we wszczęte przez nich postępowania cywilne<sup>145</sup>.

Działania Rzecznika odnosiły się także do merytorycznych decyzji prokuratorów. RPO pytał Prokuratora Krajowego o dane dotyczące liczby przypadków, w których używanie tzw. salutu rzymskiego nie było kwalifikowane jako przestępstwo propagowania ustroju o charakterze faszystowskim<sup>146</sup>. W innej ze spraw Rzecznik prosił o nadesłanie informacji dotyczących śledztw toczących się w sprawie doniesień o molestowaniu nieletnich przez duchownych<sup>147</sup>.

W końcu, odnotować należy także, że Biuro Rzecznika było istotnym miejscem dyskusji na temat organizacji prokuratury i jej roli w państwie<sup>148</sup>.

---

142 Biuro RPO, [Wystąpienie do Prokuratora Krajowego ws. postępowania dyscyplinarnego wobec prokuratora z Legnicy](#) (28.10.2022).

143 Biuro RPO, [Pismo do Prokuratora Okręgowego Warszawa-Praga ws. sprzeciwu wobec udziału prokuratorów w Tygodniu Konstytucyjnym](#) (28.10.2022).

144 Biuro RPO, [Delegowanie prokuratorów do odległych miejsc bez ich zgody. Adam Bodnar prosi Inspekcję Pracy o kontrolę](#) (28.10.2022).

145 Biuro RPO, [Prok. Mariusz Krasoń z prawnym wsparciem RPO w procesie o swe delegowanie. \[AKTUALIZACJA\] Pozew oddalony, ale praktyka delegacji oceniona krytycznie](#) (28.10.2022).

146 Biuro RPO, [Nowy RPO, prof. Marcin Wiącek pyta Prokuratora Krajowego o ściganie faszyzmu](#) (28.10.2022).

147 Biuro RPO, [Prokuratura o stanie śledztw w sprawie pedofilii wśród księży](#) (28.10.2022).

148 Biuro RPO, [Jaka niezależność? Debata o prokuraturze](#). (28.10.2022).

### 5.3. RPO A WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI

---

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich odegrało także istotną rolę w ochronie niezależności wymiaru sprawiedliwości. Inaczej niż w przypadku prokuratury jednak, zmiany te, co do zasady, nie były zaskarżane przez Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. W chwili, w której zostały zaproponowane, niezależność Trybunału budziła już uzasadnione wątpliwości prawne<sup>149</sup>. Do składów sędziowskich regularnie wyznaczano zaś osoby powołane w skład TK na miejsca już zajęte.

Poszczególne zmiany wprowadzane w systemie wymiaru sprawiedliwości spotykały się ze sprzeciwem Biura Rzecznika. Rzecznik i pracownicy jego urzędu brali udział w posiedzeniach sejmowych i senackich komisji, zwracali uwagę na wątpliwości co do zgodności proponowanych regulacji z Konstytucją, wiążącą Polskę prawem międzynarodowym czy prawem Unii Europejskiej. Krytykowali zmiany dotyczące sposobu wyboru nowej Krajowej Rady Sądownictwa i przerwania kadencji poprzedniej Rady, obniżenia wieku emerytalnego sędziów, czy organizacji Sądu Najwyższego, wskazując na negatywne konsekwencje tych zmian.

RPO aktywnie uczestniczył przy tym w postępowaniach przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskim Trybunałem Praw Człowieka prezentując stanowiska i opinie *amicus curiae*. W sprawie Żurek p. Polsce<sup>150</sup> zwracał uwagę na fakt, że wolność słowa, stanowiąca podstawę społeczeństw demokratycznych, znajduje również zastosowanie do sędziów, którzy mają wręcz obowiązek wypowiadać się w sprawach dotyczących niezależności sądownictwa<sup>151</sup>.

W postępowaniu dotyczącym sędziego Pawła Juszczyszyna<sup>152</sup> RPO podnosił, że orzeczenie, za które sędzia został zawieszony, stanowiło realizację zobowiązań sądu krajowego wynikających z wymogu zapewnienia jednostce w rozpoznawanych sprawach rzeczywistej

---

149 M. Wolny, „Pracuje tak jak powinien?” Trybunał Konstytucyjny w 2017 r. (28.10.2022).

150 Wyrok ETPC z 16 czerwca 2022 r. w sprawie Żurek p. Polsce, skarga nr 39650/18.

151 Biuro RPO, RPO wspiera skargę sędziego Żurka do ETPC na przerwanie jego kadencji w KRS (28.10.2022).

152 Wyrok ETPC w sprawie Juszczyszyn p. Polsce z dnia 6 października 2022 r., skarga nr 35599/20.

i efektywnej ochrony sądowej. W sprawach Reczkowicz<sup>153</sup>, Advance Pharma<sup>154</sup> i Dolińska oraz Ficek<sup>155</sup> RPO kwestionował zaś sposób ukształtowania nowych izb Sądu Najwyższego, argumentując, że narusza on prawo skarżących do sądu niezależnego i ustanowionego zgodnie z prawem.

Rzecznik brał także udział w niektórych postępowaniach, w których sądy krajowe zwróciły się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem prejudycjalnym. Dało to możliwość przedłożenia przez RPO swojego stanowiska w sprawie. RPO korzystał z tej możliwości w postępowaniu dotyczącym powoływaniu sędziów przed zakończeniem postępowań przed Naczelnym Sądem Administracyjnym badającym prawidłowość decyzji podjętej przez KRS<sup>156</sup>. W innej ze spraw dotyczącej przekazania akt sprawy zawisłej przed Sądem Najwyższym Izbie Dyscyplinarnej tego sądu, argumentował, że sądy mają prawo odmówić takiego przekazania, aby zapewnić skuteczność prawa UE<sup>157</sup>. W jeszcze innym postępowaniu Rzecznik punktował, że stosując prawo Unii Europejskiej sąd krajowy nie tylko powinien pominąć treść niektórych przepisów ustawy, lecz również stanowisko TK wyrażone w jednym z postępowań<sup>158</sup>.

W postępowaniu dotyczącym statusu sędziów powołanych przez nową Krajową Radę Sądownictwa, RPO dr hab. Marcin Wiącek przywołał poglądy Sądu Najwyższego na ten temat, a także podnosił brak w polskim systemie prawnym procedury umożliwiającej ocenę zgodności z prawem powołania innych sędziów<sup>159</sup>. Odnosząc się do pytań prejudycjalnych dotyczących instytucji skargi nadzwyczajnej zwrócił zaś uwagę TSUE, że

---

153 Wyrok ETPC w sprawie Reczkowicz p. Polsce z dnia 22 lipca 2021 r., skarga nr 43447/19.

154 Wyrok ETPC w sprawie Advance Pharma sp. z o.o. z 3 lutego 2022 r., skarga nr 1469/20.

155 Wyrok ETPC w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek p. Polsce z 8 listopada 2021 r., skargi nr 49868/19 oraz 57511/19

156 Biuro RPO, [Komunikat po ogłoszeniu opinii Rzecznika Generalnego TSUE w sprawach z udziałem RPO \(C-487/19 i C-508/19\) \(28.10.2022\)](#).

157 Biuro RPO, [Powołanie „tożsamości konstytucyjnej” państwa nie uzasadnia zniweczenia prawa jednostki do niezawisłego sądu Stanowisko RPO ws. pytań prejudycjalnych SN \(C-509/20 i in.\) \(28.10.2022\)](#).

158 Biuro RPO, [Uwagi na piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-824/18 Krajowa Rada Sądownictwa \(28.10.2022\)](#).

159 Biuro RPO, [Stanowisko RPO dla TSUE w sprawie pytań prejudycjalnych dotyczących powoływania sędziów w Polsce \(28.10.2022\)](#).

instrument ten „może i powinien służyć do ochrony praw i interesów jednostki, a jednocześnie zabezpieczać tak krajowy jak unijny porządek prawny<sup>160</sup>.

Równie istotnym działaniem Rzecznika był udział w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym odnoszących się do zmian w wymiarze sprawiedliwości i kwestionujących m.in. wyroki międzynarodowych trybunałów. W sprawach tych stanowisko Rzecznika było praktycznie jedynym, które nie podążało za głosem wnioskodawcy domagającym się stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów międzynarodowych umów na podstawie których Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej czy Europejski Trybunał Praw Człowieka wydawały wyroki dotyczące zmian w polskim wymiarze sprawiedliwości<sup>161</sup>.

W ramach tych postępowań praktycznie wszyscy zebrani uczestnicy postępowania, za wyjątkiem przedstawiciele Biura RPO, zgadzali się z tezami postawionymi przez wnioskodawcę i dążyli do uznania określonych przepisów pierwotnego prawa Unii Europejskiej lub Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>162</sup> za niezgodne z Konstytucją. RPO zwracał tymczasem uwagę, że akty stosowania prawa, takie jak orzeczenia sądów międzynarodowych nie mogą być przedmiotem kontroli ze strony Trybunału Konstytucyjnego<sup>163</sup>. W postępowaniu zainicjowanym wnioskiem Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, a dotyczącym konieczności stosowania się do postanowień tymczasowych TSUE Rzecznik wskazywał, że odmowa uznawania postanowień Trybunału Sprawiedliwości będzie bezskuteczna i narazi Polskę na ogromne kary finansowe<sup>164</sup>. W sprawie dotyczącej rzekomej niekonstytucyjności Traktatu o Unii Europejskiej, RPO podkreślał, że nie ma konfliktu między tym dokumentem a Konstytucją<sup>165</sup>, a wniosek Prezesa Rady Ministrów dąży do uzyskania „glejtu na niestosowanie się do orzeczeń

---

160 Biuro RPO, [Uwagi na piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie prejudycjalnej C-720/21 RPO](#) (28.10.2022).

161 Wyrok TK z 10.03.2022 r., K 7/21, OTK-A 2022, nr 24.

162 Wyrok TK z 10.03.2022 r., K 7/21, OTK-A 2022, nr 24.

163 Biuro RPO, [Trybunał Konstytucyjny ponownie orzekł o niekonstytucyjności Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. RPO wnosil o umorzenie sprawy](#) (28.10.2022).

164 Biuro RPO, [TK: TSUE nie może postanowieniem tymczasowym zawieszać ustaw dotyczących ustroju polskich sądów. Sędzia Piotrowicz odbiera głos RPO](#) (28.10.2022).

165 Biuro RPO, [TK stwierdził niekonstytucyjność traktatów europejskich](#) (28.10.2022).

unijnych<sup>166</sup>. Argumentował także, że ze względu na wagę sprawy i wcześniejsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego sprawę tego rodzaju powinien rozpatrywać pełny skład TK.

Odnosząc się do działań RPO w zakresie wymiaru sprawiedliwości, nie sposób pominąć wpływu tej instytucji na debatę publiczną dotyczącą funkcjonowania sądownictwa, jej nieustanne kształtowanie i oczekiwanie wprowadzenia konkretnych zmian poprawiających dostęp do wymiaru sprawiedliwości. W tym kontekście wymienić można chociażby starania RPO o efektywne wdrożenie gwarancji procesowych wynikających z dyrektyw Unii Europejskiej<sup>167</sup>, podjęcie debaty na temat roli małego świadka koronnego w postępowaniach karnych<sup>168</sup>, czy zwracanie uwagi na problemy trawiące sądownictwo i kreowanie potencjalnych rekomendacji w tym zakresie<sup>169</sup>.

Zmiana na stanowisku Rzecznika przyniosła pewne zmiany w nastawieniu instytucji Rzecznika do problemu tzw. „reformy wymiaru sprawiedliwości”. RPO zaprzestał kierowania skarg nadzwyczajnych do innych izb Sądu Najwyższego niż Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Wskazywał w tym zakresie, że w żadnym orzeczeniu TSUE i ETPC nie zakwestionowano organizacyjnego wyodrębnienia IKNiSP w ramach Sądu Najwyższego<sup>170</sup>. W skargach nadzwyczajnych urząd Rzecznika wskazywał na wątpliwości dotyczące sędziów tej izby, podkreślając, że w świetle orzecznictwa trybunałów międzynarodowych, nie spełniają oni standardów wyznaczonych przez art. 6 Konwencji i art. 19 TUE dotyczące prawa do rozpoznania sprawy przez sąd ustanowiony prawem. Za deklaracjami tymi nie szły jednak konkretne działania mające na celu wyłączenie od rozpoznania poszczególnych spraw sędziów powołanych przy udziale nowej Krajowej Rady Sądownictwa. RPO prezentował w tym aspekcie zniuansowane stanowisko, wskazując na wątpliwości, co do tego, czy podstawą wyłączenia sędziego od rozpoznawania

---

166 Biuro RPO, [TK stwierdził niekonstytucyjność traktatów europejskich](#) (28.10.2022).

167 Biuro RPO, [Resort sprawiedliwości: polskie przepisy - zgodne z dyrektywą UE o prawie każdego podejrzanego do kontaktu z adwokatem. Nie będzie zmian prawa](#) (28.10.2022).

168 Biuro RPO, [Instytucja „małego świadka koronnego” - praktyka, kontrowersje, wyzwania](#) (28.10.2022).

169 Biuro RPO, [Diagnoza stanu polskiego sądownictwa. Materiał RPO dla sejmowego zespołu ekspertów „okrągłego stołu”](#) (28.10.2022).

170 Oko.press, [RPO zmienia podejście w sprawie tzw. neo-sędziów i sędziów-dublerów. Ustalenia OKO.press](#) (28.10.2022).

sprawy mogą być wątpliwości dotyczącego prawidłowości jego powołania<sup>171</sup>. Tym samym, w nowej kadencji RPO dopuszczał możliwość, by inicjowane przez niego sprawy były rozpoznawane z naruszeniem gwarancji wynikających z art. 6 Konwencji i art. 19 TUE. Podejście to spotkało się jednak z krytyką byłego zastępcy RPO, dr hab. Macieja Taborowskiego, który zarzucił mu na łamach prasy łagodzenie wydźwięku standardów międzynarodowych dotyczących ochrony praworządności<sup>172</sup>.

---

171 [Oko.press, RPO zmienia podejście w sprawie tzw. neo-sędziów i sędziów-dublerów. Ustalenia OKO.press \(28.10.2022\).](#)

172 [Gazeta Wyborcza, Maciej Taborowski: Walka o praworządność trwa już tyle lat, że wszyscy są wyczerpani. Stąd presja, aby się dogadać \(21.11.2022\).](#)

## 6. Ataki na Rzecznika Praw Obywatelskich i ograniczanie niezależności Biura RPO

Wybór dr. hab. Adama Bodnara na stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich spotkał się z nieprzychylną reakcją części mediów. Jeszcze przed wyborem krytykowano go za poglądy dotyczące związków nieheteronormatywnych czy adopcji dzieci przez osoby pozostające w takich związkach<sup>173</sup>. Zarzucano mu również upolitycznienie.

Ataki te przybrały na sile w następstwie określonych działań i wypowiedzi Rzecznika. Pierwszym punktem zapalnym w tym względzie były działania RPO związane z Trybunałem Konstytucyjnym.

---

W lipcu 2015 r. posłowie rządzącej wówczas Platformy Obywatelskiej przyjęli poprawkę do procedowanej wówczas ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, która gwarantowała im wpływ na wybór 5 sędziów Trybunału Konstytucyjnego w miejsce sędziów, których kadencja upływała pomiędzy kadencjami Sejmu VII i VIII kadencji. Początkowo posłowie Prawa i Sprawiedliwości wnieśli o zbadanie zgodności tych rozwiązań z Konstytucją. Następnie jednak wycofali wniosek i wybrali 5 sędziów Trybunału w to samo miejsce co Sejm VII kadencji. Kilukrotnie zmieniane następnie ustawy o Trybunale, nastawione na sparaliżowanie tej instytucji i umożliwienie mu wykonywania jego konstytucyjnych zadań, były badane przez TK na wniosek RPO<sup>174</sup>.

---

173 R. Mazurek, wpolityce.pl, [PÓŁ PORCJI MAZURKA: Radykalny młot na PiS, zwolennik małżeństw gejowskich i adoptowania przez nie dzieci – poznańskie państwo nowego rzecznika praw obywatelskich](#)(28.10.2022).

174 M. Kalisz, M. Szuleka, M. Wolny, [Narzędzie w rękach władzy](#) (28.10.2022).



Działania te nie spotkały się z akceptacją rządzącego obozu. W reakcji na jedną z takich spraw, posłanka rządzącej większości parlamentarnej Krystyna Pawłowicz pisała: „do boju przeciwko demokratycznie wybranym polskim władzom włącza się też kolejny raz Rzecznik lewactwa i antypolskiej, antydemokratycznej opozycji ciągle niepogodzonej z utratą władzy”<sup>175</sup>.

Zarzuty dotyczące upolitycznienia instytucji Rzecznika wracały cyklicznie przez cały okres sprawowania urzędu przez dr. hab. Bodnara. Pretekstem do kreowania tych ataków były głównie działania Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie ochrony zasady praworządności, w tym odwrócenie kluczowych zmian, które dały partii rządzącej możliwość wpływania na instytucje państwa, które powinny pozostawać niezależne od polityków: Trybunał Konstytucyjny, prokuraturę, sądownictwo, czy media.

Innym powodem ataku na instytucję RPO była tzw. sprawa drukarza z Łodzi.

---

Właściciel drukarni odmówił wykonania usługi (wydruku roll up) zleconej przez Fundację LGBT Bussinness, tłumacząc to, że swoją pracą nie chce się przyczynić do promocji ruchów LGBT. W odpowiedzi na to, RPO zawiadomił Policję o możliwości popełnienia wykroczenia. Sąd Rejonowy w Łodzi uznał wyrokiem nakazowym, że drukarz bez uzasadnionej przyczyny odmówił świadczenia, do którego był obowiązany, a więc popełnił wykroczenie z art. 138 Kodeksu wykroczeń. Wyrok ten spotkał się z krytyczną oceną Ministerstwa Sprawiedliwości, które poleciło Prokuraturze Okręgowej zaangażowanie w sprawę<sup>176</sup>. W trakcie ponownego rozpoznania sprawy Sąd Rejonowy dla Łodzi – Widzewa w Łodzi ponownie uznał drukarza winnym. Odstąpił jednak od wymierzenia kary. Wyrok uprawomocnił się, a Sąd Najwyższy oddalił kasację Prokuratora Generalnego. Jednocześnie jednak na wniosek Prokuratora Generalnego Trybunał Konstytucyjny uznał art. 138 k.w. za niezgodny z konstytucyjną zasadą określoności czynów zabronionych. W grudniu 2019 r. doszło do wznowienia postępowania w sprawie drukarza<sup>177</sup>. Oddalając apelację na orzeczenie wznowiające postępowanie Sąd Najwyższy stwierdził, że Trybunał Konstytucyjny

---

175 Wprost.pl, [Pawłowicz o Rzeczniku Praw Obywatelskich: Rzecznik lewactwa i antypolskiej opozycji](#) (28.10.2022).

176 Ministerstwo Sprawiedliwości, [Oświadczenie Ministra Sprawiedliwości Prokuratora Generalnego Zbigniewa Ziobro w sprawie wyroku Sądu Rejonowego dla Łodzi Widzewa wobec pracownika drukarni](#) (28.10.2022).

177 Kampania Przeciw Homofobii, [Finał w sprawie drukarza z Łodzi. Sąd Najwyższy nie uwzględnił apelacji KPH](#)

orzekając z inicjatywy Zbigniewa Ziobry o niekonstytucyjności art. 138 Kodeksu Wykroczeń pozbawił ochrony najstarszych członków społeczeństwa i pozostawił ich bez wsparcia państwa.

---

Zaangażowanie RPO w sprawę drukarza spotkało się z reakcją jednego z konserwatywnych think-tanków. Oprócz zaangażowania w obronę drukarza, rozpoczął on zbieranie podpisów pod petycją o odwołanie dr. hab. Adama Bodnara z funkcji RPO. Zarzucił mu występowanie „przeciwko podstawowym wolnościom i prawom poręczonym w Konstytucji Rzeczypospolitej w imię partykularnych interesów subkultury LGBT”.

Równolegle w wypowiedziach przedstawicieli rządzącej większości parlamentarnej pojawiały się wypowiedzi o konieczności odwołania Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzeczniczka Klubu Parlamentarnego PiS zasugerowała, że być może RPO złamał ślubowanie złożone przed parlamentem<sup>178</sup>. Jeden z posłów PiS zaaranżował zaś pod siedzibą RPO protest przeciwko działalności Rzecznika<sup>179</sup>. Podpisy pod projektem uchwały o odwołaniu Rzecznika zaczęli zbierać posłowie skrajnej prawicy<sup>180</sup>.

Ówczesną atmosferę wokół urzędu Rzecznika dobrze oddaje sposób, w jaki Sejm odbierał jego informację o sposobie przestrzegania w Polsce praw i wolności obywatelskich. Z jednej strony sala plenarna Sejmu była niemal pusta, gdy Rzecznik prezentował swoje sprawozdanie roczne. Z drugiej strony Komisje, w ramach których debatowano nad informacją Rzecznika, służyły jako pretekst do ataku na instytucję RPO.

W trakcie jednej z sejmowych Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka jej przewodniczący Stanisław Piotrowicz, w reakcji na wątpliwości RPO względem legalności działania Trybunału Konstytucyjnego, zaatakował Rzecznika i zarzucił mu upolitycznienie. „Zgroza, że takie treści padają z ust przedstawiciela władzy konstytucyjnej. To jest potwierdzenie

---

178 F. Konopczyński, oko.press, [Mazurek kula w płot. Bodnar nie ślubował promowania rządu PiS](#) (28.10.2022).

179 Fakt.pl, [Izabela Pek, kochanka porzucona przez posła PiS: Pięta sprzedał mnie dwa razy](#) (28.10.2022).

180 P. Kościński, wyborcza.pl, [Narodowcy chcą odwołać rzecznika praw obywatelskich. Czy PiS poprze zamach na Adama Bodnara?](#) (28.10.2022).

tego, że pańskie wystąpienie było i jest manifestem politycznym. Pan nie reprezentuje obywateli, pan nie występuje w obronie praw obywateli, pan realizuje misję polityczną”<sup>181</sup>.

W podobnym tonie zabrzmiała wypowiedź na temat RPO autorstwa poseł Krystyny Pawłowicz. Nazwała RPO wyjątkowym szkodnikiem, protestując przeciwko przyjęciu przez komisję informacji „o działalności antypolskiego rzecznika”<sup>182</sup>.

Niekiedy pretekstem do ataku były działania i wypowiedzi samego Rzecznika. Spotkał się on ze zdecydowaną krytyką w chwili, w której wypowiadał się w sprawie humanitarnego traktowania osób zatrzymanych przez Policję, a w szczególności sposobu zatrzymania sprawcy brutalnego zabójstwa dziecka.

---

Mężczyznę zatrzymano w jego domu. Został położony na podłodze, zakuto go w kajdanki zespolone na trzymane z tyłu ręce i nogi. Z budynku wyprowadzono go boso, w samej bieliźnie i koszulce. Film z zatrzymania opublikowano zaś w telewizji. Sposób zatrzymania KMPT określiło jako naruszający godność zatrzymanego i pogwałcenie praw człowieka. W odpowiedzi na te słowa, Rzecznik Policji wskazał, że „RPO powinien złożyć kondolencje rodzinie, a policjantom i prokuraturze podziękować za skuteczne i szybkie działania przeprowadzone zgodnie z prawem”<sup>183</sup>. Sąd Rejonowy badający zatrzymanie dokonane przez Policję nie dopatrywał się naruszeń prawa ze strony Policji.

---

Rzecznik Praw Obywatelskich był krytykowany również za swoją wypowiedź dotyczącą Holocaustu i udziału w nim obywateli Polski<sup>184</sup>. Innym razem z krytyką spotkało się nawiązanie literackie użyte w przemówieniu podkreślającym znaczenie polsko-niemieckiej współpracy dla budowy i ochrony praworządności w Polsce<sup>185</sup>.

---

181 Sejm VIII kadencji, [Posiedzenie sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z dnia 18.07.2018](#) (11.08.2022).

182 Sejm VIII kadencji, [Posiedzenie sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z dnia 10.09.2019](#) (8.11.2022).

183 Dziennik.pl, [Halicki o oświadczeniu Bodnara w sprawie zbrodni w Mrowinach: Nie zgadzam się z nim, ale ma ono podstawy](#) (28.10.2022).

184 A. Leszczyński, oko.press, [Jak zmanipulowano słowa Adama Bodnara o udziale Polaków w Holocaustzie](#) (28.10.2022).

185 A. Leszczyński, oko.press, [Suski: „myślałem, że to może pod domem Bodnara te świece się paliły”. Hejt na Bodnara jak w PRL](#) (28.10.2022).

Z reakcją prawną spotkała się zaś wypowiedź RPO dotycząca ataków mediów publicznych na tragicznie zmarłego prezydenta Gdańska – Pawła Adamowicza<sup>186</sup>. Pozew Telewizji Polskiej S.A. w tym przedmiocie został jednak oddalony. Rozpoznający go Sąd Okręgowy wskazał, że wypowiedzi dr. hab. Adama Bodnara i reakcje na pytania były dopuszczalne i uzasadnione w świetle jego konstytucyjnych i ustawowych zobowiązań<sup>187</sup>.

Również Rzecznik Praw Obywatelskich dr. hab. Marcin Wiącek atakowany był m.in. za wyrażenie krytycznej opinii na temat projektu rozporządzenia legalizującego praktykę push-backów na granicy polsko-białoruskiej. Jeden z posłów rządzącej większości w związku z tym zarzucił mu „wchodzenie w buty Adama Bodnara” oraz wykorzystywanie funkcji Rzecznika „do aktywności stricte politycznej”<sup>188</sup>.

## 6.1. OGRANICZENIE BUDŻETU RPO

---

Najpoważniejszą konsekwencją parlamentarnych ataków na RPO były jednak cięcia finansowe, które dotknęły urząd Rzecznika.

Zgodnie z Zasadami Paryskimi<sup>189</sup> krajowe instytucje zajmujące się prawami człowieka winny być adekwatnie finansowane, po to, aby zapewnić im niezależność od rządu. Zalecenia to powieliła również Rada Europy<sup>190</sup> rekomendując wyposażenie instytucji rzeczniczych w odpowiednie i trwałe zasoby pozwalające wypełniać im ich funkcje.

W przeszłości kwestia niedostatecznego finansowania Biura RPO powracała w wypowiedziach Rzeczników: Kochanowskiego i Lipowicz. Zwracali oni uwagę na to, że budżet Biura nie pozwala na pełną realizację przez urząd Rzecznika funkcji Krajowego Mechanizmu

---

186 A. Szcześniak, [oko.press, TVP pozywa Adama Bodnara. RPO: „To próba zamknięcia mi ust”](#) (28.10.2022).

187 D. Sitnicka, [Sąd: Bodnar ma rację w sporze z TVP. „Jego wypowiedzi były nadzwyczaj wstrzemięzliwe”](#) (28.10.2022).

188 [Dorzeczy.pl, Mularczyk atakuje Wiącka. “Wchodzi w buty Bodnara”](#)(28.10.2022).

189 Organizacja Narodów Zjednoczonych, [Principles relating to the Status of National Institutions \(The Paris Principles\)](#) (28.10.2022).

190 Rada Europy, [Recommendation CM/Rec\(2021\)1 of the Committee of Ministers to member States on the development and strengthening of effective, pluralist and independent national human rights institutions](#) (28.10.2022).

Prewencji Tortur<sup>191</sup>. Zgodnie z ustawą o Rzeczniku Praw Obywatelskich wydatki urzędu Rzecznika pokrywa budżet państwa. W ciągu ostatnich 10 lat tylko raz zdarzyło się jednak, aby Sejm i Senat uchwalił budżet Biura RPO na wydatki bieżące w oczekiwanej wysokości. W przeważającej większości sytuacji uchwalone środki znacznie odbiegały od tych oczekiwanych przez Biuro. W latach 2011 – 2015 zaobserwować można było bardzo powolny wzrost wydatków na funkcjonowanie urzędu Rzecznika.

Wraz ze zmianą polityczną doszło jednak do znacznego ograniczenia wydatków budżetowych na funkcjonowanie urzędu RPO. W 2016 r. Sejm ograniczył planowane wydatki budżetu RPO o 10% (3,8 mln zł) do poziomu z 2011 r. Pozostałe środki zostały przeznaczone na rezerwę ogólną budżetu państwa, budowę dróg oraz remont szpitala<sup>192</sup>.

W kolejnych latach skala planowanych wydatków na funkcjonowanie RPO niemal zawsze nieznacznie rosła. W żadnym z lat nie zbliżyła się jednak realnie do tej z 2015 r. Co więcej, w 2021 r. Sejm ponownie zmniejszył budżet RPO w porównaniu do poprzedzającego roku. RPO alarmował wówczas, że skala wprowadzonych cięć (ponad 0,6 mln zł r/r) nie pozwoli mu na pokrycie wynagrodzeń wszystkich pracowników Biura<sup>193</sup>.

Równoległe z ograniczaniem budżetu rządząca większość parlamentarna zwiększała zakres obowiązków Biura RPO. Wprowadzona w 2018 r. nowa ustawa o Sądzie Najwyższym przyznała m.in. Rzecznikowi Praw Obywatelskich prawo do wnoszenia skarg nadzwyczajnych. W latach 2018-2021 do urzędu RPO wpłynęło blisko 10 tys. wniosków jednostek o wniesienie skarg nadzwyczajnych<sup>194</sup>.

Okres lat 2020-2021 to także znaczny wzrost liczby spraw rozpoznawanych przez RPO, z dużą dozą prawdopodobieństwa związanych z trwającą epidemią COVID-19 i podejmowanymi przez rządzącą większość działaniami, z których wiele bezpośrednio ingerowało w prawa i wolności obywatelskie.

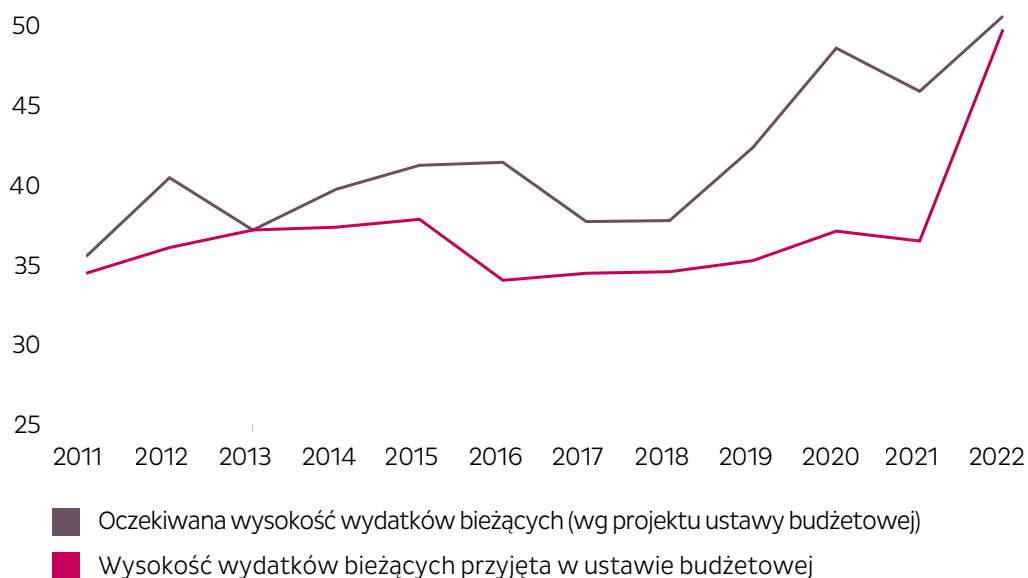
---

191 Zob. np. [protokół posiedzenia sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z dnia 23.09.2010 r.](#) (28.10.2022).

192 Helsińska Fundacja Praw Człowieka, [Rządy prawem zamiast rządów prawa.](#) (28.10.2022).

193 Biuro RPO, [Budżet RPO na rok 2021 - informacja](#) (28.10.2022).

194 Na podstawie Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w latach 2014-2021. Dostęp: Informacja roczna

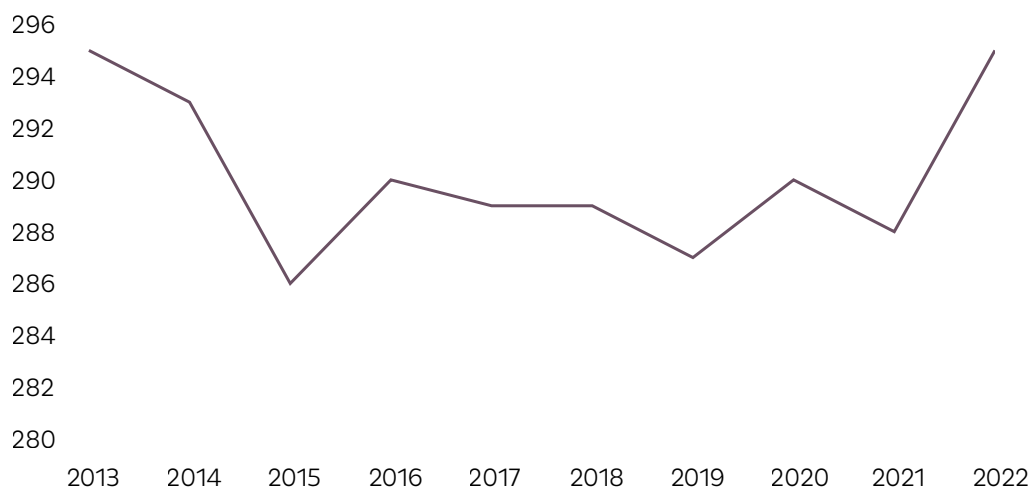


Wykres 8. Wydatki bieżące urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich

Mimo rosnącej liczby spraw wpływających do Biura Rzecznika oraz nakładaniu na Biuro nowych obowiązków, w rodzaju rozpoznawania wniosków o złożenie skargi nadzwyczajnej, liczba osób zatrudnionych w Biurze Rzecznika pozostawała w perspektywie 10 ostatnich lat na zbliżonym poziomie, wahając się w przedziale 286-296 pracowników. W ostatnim roku zaobserwować można było wzrost liczby osób zatrudnionych przez Biuro RPO. Przeciętne wynagrodzenie wyniosło w 2022 r. 8132 zł<sup>195</sup>. 11 lat wcześniej wynosiło 5400 zł.

W 2022 r., już po wyborze nowego Rzecznika Praw Obywatelskich, budżet Biura RPO wzrósł o ponad 33%. Można więc domniemywać, że decyzje budżetowe podejmowane w latach 2016-2021 były spowodowane negatywnym nastawieniem rządzącej większości parlamentarnej do urzędującego wówczas RPO.

195 Biuro RPO w trybie dostępu do informacji publicznej.



Wykres 9. Przeciętne miesięczne zatrudnienie w biurze Rzecznika Praw Obywatelskich

Nie sposób bowiem przyjąć, że ograniczenie wydatków urzędu Rzecznika miało przy tym uzasadnienie w sytuacji finansów publicznych czy doniesień o nieprawidłowościach w ich wydatkowaniu<sup>196</sup>. W tym samym czasie bardzo znacząco rosły budżety innych istotnych organów państwa. Kancelaria Sejmu i Kancelaria Prezydenta w latach 2015-2021 zwiększyły wydatki o odpowiednio 17% i 23%. Wydatki bieżące Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wzrosły o 117%<sup>197</sup>. Można więc założyć, że w ramach personalnej niechęci, rządząca większość próbowała sparaliżować pracę głównego organu odpowiedzialnego za ochronę w Polsce praw i wolności człowieka.

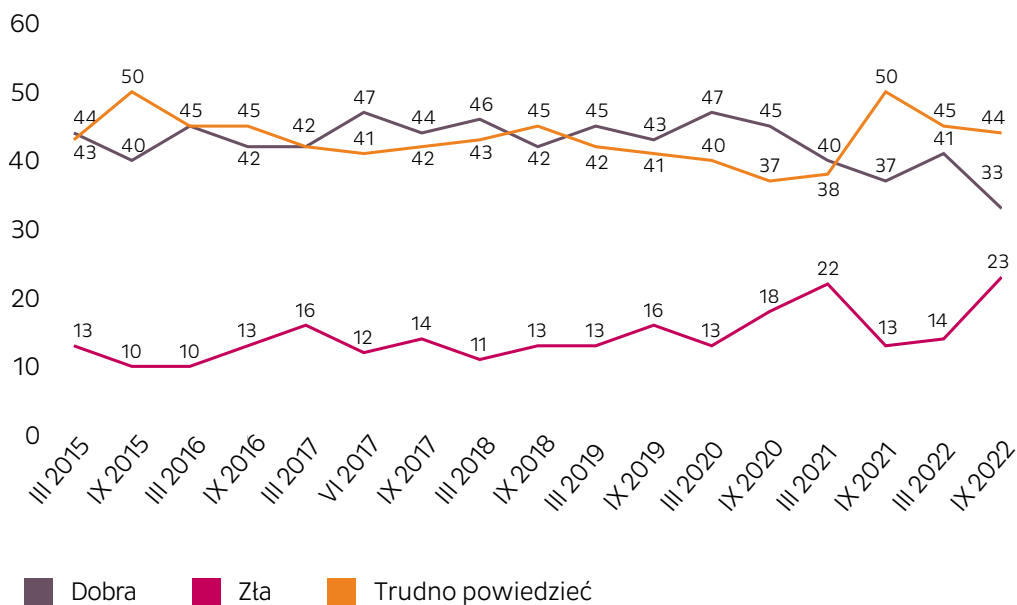
## 6.2. ZAUFANIE SPOŁECZNE DO URZĘDU RPO

Mimo zdecydowanej krytyki i ataków na instytucję Rzecznika na stosunkowo wysokim i stałym poziomie przez większość kadencji RPO dr. hab. Adama Bodnara utrzymywał się poziom osób, które pozytywnie oceniały pracę RPO. Pod koniec kadencji Rzecznika widoczny był jednak spadek o 10 pp. liczby osób, które aprobująco wyrażały się o pracy

196 Zob. Najwyższa Izba Kontroli: [Informacje o wynikach kontroli, wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich](#), [Informacje o wynikach kontroli, wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich](#), [Informacje o wynikach kontroli, wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich](#), [Informacje o wynikach kontroli, wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich](#), (28.10.2022).

197 Porównaj [ustawa budżetowa za 2015 r.](#) oraz [ustawa o zmianie ustawy budżetowej na 2021 r.](#) (28.10.2022).

RPO, połączony ze wzrostem odsetka osób negatywnie oceniających jego funkcjonowanie. Już po wyborze nowego RPO, chwilowo wzrosła liczba osób pozytywnie oceniających działania Rzecznika. W perspektywie okresu marzec – wrzesień CBOS odnotował jednak spadek współczynnika osób, które pozytywnie odbierają prace tego urzędu. Zmianie tej towarzyszył wzrost osób negatywnie oceniających pracę urzędu Rzecznika.



Wykres 10<sup>198</sup>. Ocena działalności Rzecznika Praw Obywatelskich

### 6.3. RELACJE RPO Z TRYBUNAŁEM KONSTYTUCYJNYM

W latach 2015-2022 stale rosło napięcie pomiędzy Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich a innymi instytucjami państwa. Szczególnie było to widoczne w zakresie współpracy RPO z Trybunałem Konstytucyjnym. Ten problem obrazują wydarzenia związane ze sprawą P 7/20, dotyczącą prawnej podstawy wydania przez TSUE postanowienia nakazującego zawieszenia funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. W toku rozpoznania tej sprawy, argumenty przedstawiciela Biura RPO dot. nieprawidłowego obsadzenia Trybunału Konstytucyjnego zostały określone przez przewodniczącego Stanisława

198 CBOS, Komunikat z badań nr 129/2022. Oceny działalności instytucji publicznych we wrześniu.



Piotrowicza „fantazjami”, a on sam wezwał przedstawiciela Biura RPO do przejścia do rzeczy. Następnie odebrał przedstawicielom Biura RPO głos<sup>199</sup>.

O negatywnym nastawieniu jednej z osób zasiadających w Trybunale do Rzecznika Praw Obywatelskich mogą także świadczyć, złożone przez nią zdania odrębne. W omawianych sprawach RPO wycofał wniosek o kontrolę konstytucyjności określonych przepisów prawa z uwagi na nieprawidłowy skład Trybunału. W następstwie tej decyzji został zaatakowany w zdaniu odrębnym przez dr. hab. M. Muszyńskiego. Ten ostatni zarzucił Rzecznikowi sprzeniewierzenie się ślubowaniu, naruszenie godności jego urzędu, naruszenie klauzuli demokratycznego państwa prawnego, bezprawne sugerowanie, że Trybunał Konstytucyjny nie jest sądem, a nawet „brak wyróżniającej wiedzy prawniczej”. Podobną argumentację powtórzył w zdaniu odrębnym do postanowień wydanych w sprawach o sygnaturze K 27/16<sup>200</sup> i K 35/16<sup>201</sup>.

Przy okazji M. Muszyński „pouczył Adama Bodnara”, że standard określony w art. 6 EKPC nie odnosi się do Trybunału Konstytucyjnego. Odmienne zdania był jednak Europejski Trybunał Praw Człowieka, uznając w wyroku Xero Flor p. Polsce, że udział Mariusza Muszyńskiego w rozpoznaniu sprawy przez Trybunał Konstytucyjny narusza prawo jednostki do sądu.

Zdecydowanie na ataki te odpowiedzieli byli Rzecznicy Praw Obywatelskich<sup>202</sup> oraz organizacje społeczne<sup>203</sup>, protestując przeciwko wykorzystywaniu instytucji zdania odrębnego, w sposób naruszający dobre obyczaje, opaczny, w złej wierze i nieprofesjonalny.

Negatywne nastawienie do Rzecznika Praw Obywatelskich i prezentowanych przez niego poglądów prawnych nie skończyło się wraz ze zmianą na stanowisku Rzecznika. Również nowy Rzecznik spotkał się z krytycznymi uwagami Trybunału zgłaszanymi pod jego

---

199 [TK: TSUE nie może postanowieniem tymczasowym zawieszać ustaw dotyczących ustroju polskich sądów. Sędzia Piotrowicz odbiera głos RPO \(28.10.2022\).](#)

200 Postanowienie TK z 25.04.2018 r., K 27/16, OTK-A 2018, nr 23.

201 Postanowienie TK z 6.06.2018 r., K 35/16, OTK-A 2018, nr 39.

202 D. Flis, oko.press, [Byli Rzecznicy Praw Obywatelskich o ataku Muszyńskiego na Bodnara: „Naganna próba dyskredytacji RPO” \(28.10.2022\).](#)

203 [Oko.press, Muszyński zarzucił Bodnarowi „brak szacunku dla Konstytucji”. Organizacje pozarządowe protestują \(28.10.2022\).](#)

adresem. Dobrze oddaje to rozprawa sprawie K 7/21 dotyczącej zgodności z Konstytucją art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka. Wniosek skierowany do Trybunału przez Prokuraturę Generalną miał na celu zablokowanie wykonania przez Polskę orzeczenia ETPC w sprawie Broda i Bojara p. Polsce<sup>204</sup> dotyczącego usunięcia przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego wiceprezesów i prezesów sądów rejonowych.

W postępowaniu tym pisemne stanowisko przedłożył RPO, nie uczestnicząc jednak w rozprawie. Z racji tego, stanowisko to przedstawiał sprawozdawca sprawy Mariusz Muszyński. Mariusz Muszyński ocenił stanowisko RPO jako „w swych poglądach dosyć śmiałe” i wyraził wątpliwość, czy „rzeczywiście podpisał je Rzecznik Praw Obywatelskich”. Zdecydowanie dalej poszła sędzia Trybunału Konstytucyjnego, a dawniej posłanka PiS, Krystyna Pawłowicz. Wyraziła żal, że na sali nie ma Rzecznika Praw Obywatelskich, ponieważ chciałyby się spytać „czyje i jakie interesy Rzecznik Praw Obywatelskich prezentuje”. Samo stanowisko, jeszcze przed wydaniem orzeczenia, określiła zaś „jaskrawo sprzecznym z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, z wyraźnymi przepisami Konstytucji w zakresie dotyczącym statusu Prezydenta, statusu Krajowej Rady Sądownictwa itd.”.

## **Wyrok TK w sprawie kadencji Rzecznika**

Rzecznik Praw Obywatelskich wybierany jest na okres 5 lat. Kadencja dr. hab. Adama Bodnara kończyła się we wrześniu 2020 r. W chwili jej upływu nie był jednak znany następny Rzecznik Praw Obywatelskich. Senat i Sejm nie były bowiem w stanie dojść do zgodnej konkluzji w tym względzie.

Z tego powodu dr. hab. Adam Bodnar, na podstawie art. 3 ust. 6 ustawy o RPO, w dalszym ciągu pełnił funkcję Rzecznika Praw Obywatelskich. Przepis ten stanowił, że dotychczasowy Rzecznik Praw Obywatelskich pełni swoją funkcję do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika. Rozwiązanie tego typu nie było przy tym odosobnione w polskim systemie prawnym. Podobne zawierały m.in. ustawa o Narodowym Banku

---

204 Wyrok ETPC w sprawie Broda i Bojara p. Polsce z dnia 29 czerwca 2021 r., skargi nr 26691/18 oraz 27367/18.

Polskim<sup>205</sup>, Rzeczniku Praw Dziecka<sup>206</sup>, Instytucie Pamięci Narodowej<sup>207</sup>, czy Najwyższej Izby Kontroli<sup>208</sup>.

We wrześniu 2020 r. konstytucyjność omawianej regulacji zakwestionowała grupa posłów rządzącego obozu politycznego, argumentując, że rozwiązanie to narusza nie tylko konstytucyjną regulację kadencji RPO (art. 209 Konstytucji), lecz również wynikające z art. 2 Konstytucji zasadę sprawiedliwości oraz zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionej przez niego prawa. Argumentowali przy tym, że kwestionowany przez nich przepis jest starszy od regulacji konstytucyjnej i nigdy „nie został dostosowany do nowego porządku ustrojowego Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>209</sup>. Obok tego wskazywali, że zastosowanie tej regulacji spowoduje, że okres sprawowania urzędu przez RPO wykroczy ponad 5 lat. Stanović więc będzie złamanie art. 209 Konstytucji. W ich ocenie „gdyby rzeczywiście intencją ustawodawcy konstytucyjnego było zapewnienie ciągłości pracy Rzecznika Praw Obywatelskich poprzez dopuszczalność przedłużenia okresu kadencji, to nic nie stało na przeszkodzie, żeby takie postanowienie zostało *expressis verbis* przewidziane w Konstytucji RP”. Sytuacja ta powodowała, zdaniem wnioskodawców, że Rzecznik Praw Obywatelskich działał nie jako organ konstytucyjnym, ale podmiot bez umocowania, narażając innych uczestników obrotu prawnego na „niemożliwe do przewidzenia negatywne skutki”<sup>210</sup>.

Z tezami tymi polemizował Rzecznik Praw Obywatelskich, argumentując, że kwestionowana regulacja jest zgodna z art. 2 Konstytucji i nie jest niezgodna z przepisami określającymi długość kadencji RPO. Wskazywał, że regulacja ta pozwala na dalsze niezakłócone funkcjonowanie urzędu Rzecznika, zwłaszcza w wypadku nieosiągnięcia porozumienia pomiędzy Sejmem i Senatem, co do wyboru jego następcy. Gwarantuje więc wysoki stopień legitymizacji osobie, która pełni urząd RPO po zakończeniu ustawowej kadencji<sup>211</sup>.

---

205 Art. 9a ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 492 z późn. zm.).

206 Art. 4 ust. 6 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 141).

207 Art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 177 z późn. zm.).

208 Art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 623).

209 Wniosek inicjujący postępowanie w sprawie K 20/20.

210 Biuro RPO, [Biała Księga. Obywatele bez Rzecznika](#). (28.10.2022).

211 *Ibidem*, Pismo procesowe RPO z 30 września 2021.

RPO podkreślał przy tym, że wszyscy Rzecznicy, poza tragicznie zmarłym Januszem Kochanowskim, pełnili funkcje dłużej, niż by to wynikało z ich konstytucyjnej kadencji. W jego ocenie, istotą kwestionowanego rozwiązania było zapewnienie ciągłości i niezakłóconego funkcjonowania konstytucyjnego organu państwa<sup>212</sup>. W tym kontekście RPO odwołał się do treści preambuły do Konstytucji, która nakazuje zachować sprawność i rzetelność działania instytucji publicznych. Dodatkowo, podnosił, że regulacja normatywna dotycząca wyboru Rzecznika powoduje niemożliwość powołania nowego Rzecznika przed upływem kadencji dotychczasowego RPO<sup>213</sup>. Na koniec przywołał bardzo liczne przykłady wskazujące na to, że zakwestionowane przez wnioskodawców unormowanie stanowi standard w krajach, w których również funkcjonuje instytucja ombudsmana.

Dodatkowo w swoich pismach procesowych RPO dążył do wyłączenia części sędziów od orzekania. Zwracał uwagę na wybór jednego z nich z naruszeniem przepisów prawa, a także na brak bezstronności sędziego sprawozdawcy – Stanisława Piotrowicza, objawiający się w negatywnym nastawieniu do urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, a także wieloletnim członkostwie w Klubie Parlamentarnym PiS, którego posłowie podpisali się pod wnioskiem inicjującym postępowanie w sprawie. Rzecznik domagał się także wyłączenia od orzekania Julii Przyłębskiej, podnosząc publicznie formułowane przez jej męża wypowiedzi dotyczące Rzecznika Praw Obywatelskich, a także fakt bezprawnej manipulacji przez nią składem sędziowskim rozpoznającym przedmiotową sprawę.

Rozpoznanie sprawy dotyczącej kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich było przekładane dziewięciokrotnie. Finalnie Trybunał Konstytucyjny ogłosił wyrok 15 kwietnia 2020 r. Trybunał uznał w nim kwestionowaną regulację za niezgodną z art. 209 w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji. Odłożył przy tym wejście w życie orzeczenia o 3 miesiące.

W uzasadnieniu Trybunał przyjął, że zaskarżony przepis „odbiera obywatelom pewność odnośnie do statusu osoby pełniącej obowiązki RPO po upływie, określonej w Konstytucji, pięcioletniej kadencji”. Naruszenie zasady legalizmu, zdaniem Trybunału, było spowodowane tym, że ustawowa regulacja pozwalała działać organowi bez zgodnej z Konstytucją podstawy prawnej.

---

212 Ibidem.

213 Ibidem.




Orzeczenie to spotkało się z krytyką organizacji społecznych. Zwracano uwagę na instrumentalne stosowanie prawa przez wnioskodawców i Trybunał Konstytucyjny, a także na to, że skutki tego orzeczenia faktycznie pozbawią obywateli instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>214</sup>. HFPC wskazywała w tym kontekście, że wysiłek włożony w odwołanie dr hab. A. Bodnara z funkcji RPO był miarą jego skuteczności. „Dla jego usunięcia trzeba było bowiem obsadzić sąd konstytucyjny politykami rządzącej większości parlamentarnej, naruszyć zasady wyznaczania składów, zlekceważyć reguły bezstronności składu sędziowskiego, a w końcu wyinterpretować z Konstytucji coś zupełnie z niej niewynikającego”<sup>215</sup>.

---

214 Biuro RPO, Biała Księga. Obywatele bez Rzecznika, Stanowisko Aplikantów Krakowskiej Izby Adwokackiej z 20.04.2022 r.

215 HFPC, Oświadczenie z 15 kwietnia 2022 r. (28.10.2022).

  
HELŚIŃSKA FUNDACJA  
PRAW CZŁOWIEKA

 @hfhrpl  
 @hfhrpl  
 @hfhrpl

Helsińska Fundacja  
Praw Człowieka  
ul. Wiejska 16  
00-490 Warszawa

tel. (22) 556-44-40  
fax: (22) 556-44-50  
hfhr@hfhr.pl  
www.hfhr.pl