

## RECENZJE

Aldona Domańska, *Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Praw Obywatelskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, 282 ss.

## 1.

Problematyka działalności instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO) w Polsce stanowi od wielu już lat niesłabnący przedmiot zainteresowania polskich badaczy prawa konstytucyjnego<sup>1</sup> oraz nauk politycznych i socjologicznych. Jego rezultatem są liczne opracowania monograficzne i studyjne. Przykładowo, próbę bardziej całościowego ujęcia jego doświadczeń i dorobku stanowią niezwykle interesujące opracowania autorstwa: J. Świątkiewicza, *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*<sup>2</sup>, J. Arcimowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich. Aktor sceny publicznej*<sup>3</sup> czy pracy I. Malinowskiej, *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*<sup>4</sup>. Należy również wskazać na opublikowaną ostatnio monografię A. Gajdy pt. *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*<sup>5</sup>, wydanej w Wydawnictwie Sejmowym (Warszawa 2013). Co ciekawe, ombudsmeni działający w innych krajach Europy i poza nią stają się także przedmiotem zainteresowania autorów polskich<sup>6</sup>, którzy starają się rozeznaczyć w dorobku innych państw w zakresie tego organu dla proponowania optymalizacji, a co najmniej konfrontowania z nimi, polskich rodzimych rozwiązań ustrojowych. Przykładem takiego rozwiązania jest m.in. monografia Tomasza M. Miłkowskiego pt.

<sup>1</sup> Por. np. A. Deryng, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] *Instytucje ombudsmińskie w Polsce (wybrane zagadnienia)*, red. A. Gronkiewicz, Częstochowa 2013, s. 15–39. Zob. także *eadem*, *Rzecznik Praw Obywatelskich jako wnioskodawca w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2014; *eadem*, *Prawo do wystąpienia z wnioskiem do Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 855–872.

<sup>2</sup> J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2001.

<sup>3</sup> J. Arcimowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich. Aktor sceny publicznej*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2003.

<sup>4</sup> I. Malinowska, *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2007.

<sup>5</sup> A. Gajda, *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.

<sup>6</sup> Por. np. A. Bisztyga, *Instytucja ombudsmiń w Irlandii*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 2, s. 68–74.

*Obrońca Ludu jako strażnik praw podstawowych w konstytucji Hiszpanii*<sup>7</sup>. Nic więc dziwnego, że zainteresowanie instytucją ombudsmana i jej osiągnięciami nie tylko nie maleje, ale wręcz wzrasta i systematycznie narasta. W ostatnich latach dotarła nawet do takich prestiżowych organizacji międzynarodowych jak Unia Europejska w postaci Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej, zwanego także ombudsmanem Unii Europejskiej, Mediatorem czy Wspólnotowym Rzecznikiem Praw Obywatelskich Unii Europejskiej<sup>8</sup>.

Można zatem postawić pytanie — jakie czynniki decydują o stale utrzymującej się popularności ombudsmana w Polsce i na świecie? Wreszcie rodzą się uzasadnione wątpliwości o kierunek dalszego rozwoju instytucji współczesnego ombudsmana. Jestem skłonna postawić tezę o zauważalnym „pochodzie” instytucji ombudsmana w państwach europejskich i pozaeuropejskich oraz swoistej karierze tego organu w różnych okresach historycznych i systemach politycznych na różnych kontynentach.

## 2.

W stosunkowo bogatej polskojęzycznej literaturze przedmiotu nie było jednak dotąd takiej pozycji, jaką jest recenzowana książka Aldony Domańskiej pt. *Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Praw Obywatelskich* wydana przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego (Łódź 2012). Pozycja ta wypełnia wyraźną lukę na polskim rynku prawniczym gałęzi prawa konstytucyjnego. Autorka pracy jest prawnikiem konstytucjonalistą. W zakresie jej zainteresowań badawczych pozostają zasady ustrojowe, prawa i wolności człowieka i obywatela oraz ich ochrona. Można zatem uznać, że do podjęcia trudu przygotowania omawianej monografii skłaniały Autorkę jej zainteresowania w obszarze ochrony praw wolnościowych w Polsce.

O unikalności tejże publikacji decyduje próba odpowiedzi na pytanie postawione już we wstępie pracy, które Autorka uznała za najważniejsze dla swoich badań: „Współcześnie ombudsman nie jest luksusem czy, jak planowano w przypadku polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, marionetką w rękach władzy. Jest on koniecznym elementem współczesnego demokratycznego państwa prawnego. [...] Zbyt wiele czasu poświęca się na spory o modele rozwijające się na całym świecie, a za mało mówi się o tym, co jest rzeczywistym sprawdzianem dla tej instytucji, a więc jak dalece jest to urząd niezależny, by mógł krytykować działania władzy i nakłaniać rząd do rozliczenia się z własnych błędów, i czy potrafi on utrzymać zaufanie zarówno rządzących, jak i rządzonych. Niniejsze opra-

<sup>7</sup> T.M. Miłkowski, *Obrońca Ludu jako strażnik praw podstawowych w konstytucji Hiszpanii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.

<sup>8</sup> Z licznej literatury na ten temat zob. szerzej np. M. Łuszczuk, *Rzecznik Praw Obywateli Unii Europejskiej*, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa 2000; Z. Chrupek, *Rzecznik Praw Obywatelskich Unii Europejskiej*, „Ekonomia. Rynek. Gospodarka. Społeczeństwo” 2004, nr 12, s. 51–63; A. Cieleń, *Prawo skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] *Prawa Polityczne obywateli Unii Europejskiej*, red. A. Cieleń, Warszawa 2008, s. 87–96; J. Kulawik, *Alternatywne metody rozwiązywania sporów — Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich i petycje do Parlamentu Europejskiego*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego” 2009, nr 3, s. 91–92 oraz por. informacje zawarte na stronie internetowej: [www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu).

cowanie jest właśnie próbą odpowiedzi na to, jakże znamienne dla instytucji polskiego ombudsmana, pytanie” (s. 9).

Należy podkreślić, że szukając odpowiedzi na nie, Autorka podejmuje obszerne studia nad określeniem pozycji ustrojowo-prawnej tej instytucji, ale nie tylko przez pryzmat obowiązujących aktów prawnych, ale też biorąc pod uwagę praktyczne zasady działania Rzeczników kolejnych kadencji. Jednocześnie zastrzegając wyłączenie danych statystycznych, które dostępne są w corocznych informacjach Rzecznika. Jak zresztą sama stwierdza: „przykłady z praktyki służą jedynie ilustracji wybranych zachowań czy kompetencji Rzecznika, nie stanowią zaś głównego nurtu rozważań” (s. 16).

W rezultacie Autorka za konieczne uznała przedstawienie zarówno rodowodu instytucji ombudsmana, jak i genezy ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich w polskim porządku prawnym. Uzasadnienie takiego zakresu badawczego wydaje się przekonujące. Poza wszystkimi argumentami merytorycznymi, jestem skłonna aprobować postawę poznawczą, którą można skrótowo scharakteryzować jako „lepiej mniej, ale lepiej!”.

Monografia jest obszerna, bo liczy aż 283 strony. Z tym jednak zastrzeżeniem, że merytoryczna jej część ujęta została na stronach 7–260.

Praca składa się ze wstępu, siedmiu logicznie następujących po sobie rozdziałów merytorycznych poświęconych kolejno: genezie i istocie instytucji ombudsmana, ustanowieniu instytucji ombudsmana w polskim porządku prawnym, zagadnieniom niezależności i niezawisłości Rzecznika Praw Obywatelskich, zakresie właściwości Rzecznika Praw Obywatelskich, kwestii pozycji ustrojowo-prawnej Rzecznika Praw Obywatelskich w świetle kompetencji ustawowych, roli Rzecznika Praw Obywatelskich w usuwaniu nieprawidłowości w procesie tworzenia i stosowania prawa oraz innym formom działania ombudsmana wynikającym z jego funkcji oraz pozycji ustrojowo-prawnej i zakończenia składającego się z dwóch podrozdziałów, tj. podsumowania i wniosków *de lege ferenda*. Praca została zaopatrzona w liczną bibliografię podzieloną kolejno na: akty normatywne, tj. konstytucje, ustawy, uchwały, rozporządzenia i inne, orzecznictwo i publikacje oraz wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich, a także źródła elektroniczne.

Rozdział pierwszy książki pod tytułem „Geneza i istota instytucji ombudsmana” (s. 17–36), którą poprzedza „Wstęp” (s. 7–16) składa się z trzech podrozdziałów, tj. „1. Rodowód instytucji”, „2. Światowa ekspansja instytucji” oraz „3. Istota instytucji ombudsmana”. Autorka skupia się w nim na przedstawieniu zarówno rodowodu instytucji ombudsmana, jak i istoty tej instytucji i dokonuje typologii instytucji ombudsmana jako stałego elementu systemu ochrony praw i wolności. Słusznie wskazuje przy tym na wiele typów ombudsmana według zróżnicowanego kryterium, wspominając także o instytucjach *quasi*-ombudsmanów (s. 33–35). Zdaniem Autorki bowiem: „podejmując próbę określenia pozycji ustrojowo-prawnej Rzecznika Praw Obywatelskich koniecznym wydaje się także ustosunkowanie się do zagadnienia powoływania wiaź nowych instytucji o charakterze ombudsmańskim” (s. 13). Jednocześnie podejmuje próbę wykazania w ośmiu punktach cech wspólnych tej instytucji w zakresie przyjętych regulacji w poszczególnych państwach (s. 30–31). Poszukiwanie takich rozwiązań komparatystycznych czyni pracę niezwykle wartościową.

W rozdziale drugim, którego tematem jest „Ustanowienie instytucji ombudsmana w polskim porządku prawnym” (s. 37–61) również wyodrębniono trzy podrozdziały, są to kolejno: „1. Geneza uchwalenia ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich”, „2. Ombudsman w projektach Konstytucji RP” oraz „3. Ewolucja prawnej regulacji instytucji Rzeczn-

nika Praw Obywatelskich”. Rozdział ten dotyczy genezy ustanowienia instytucji polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, jego celem stała się zatem próba oceny uwarunkowań utworzenia i rozwoju Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce oraz specyfiki jego działalności jako instytucji ombudsmana. Za niezwykle ciekawe uznaję przywołane przez Autorkę spostrzeżenia A. Zolla, Rzecznika Praw Obywatelskich IV kadencji, który „nazwał wprowadzenie tej instytucji do polskiego porządku prawnego w roku 1987, jeszcze przed zmianami ustrojowymi z roku 1989, „fenomenem ustrojowym”, który obok sądownictwa administracyjnego i konstytucyjnego stanowiły zapowiedź upadku systemu komunistycznego opartego na zasadzie jednolitej władzy państwowej” (s. 49).

Rozdział trzeci zatytułowany „Niezależność i niezawisłość Rzecznika Praw Obywatelskich” (s. 63–99) składa się z czterech podrozdziałów: „1. Treść konstytucyjnej zasady niezależności i niezawisłości ombudsmana”, „2. Procedura powołania jako gwarancja niezależnej pozycji Rzecznika Praw Obywatelskich”, „3. Zasada nieodwoływalności Rzecznika Praw Obywatelskich przed upływem kadencji” oraz „4. Pozostałe gwarancje niezależności i niezawisłości ombudsmana”. Autorka prezentuje w nim jeden z ważniejszych atrybutów polskiego Rzecznika, tj. zasadę niezależności i niezawisłości, o której traktuje art. 210 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie trafnie zastrzega, że rola owych przymiotów w określeniu statusu ustrojowo-prawnego organów w nie wyposażonych jest nie do przecenienia, co znajduje także potwierdzenie w licznych aktach prawnych zarówno o charakterze międzynarodowym, jak i prawa krajowego. W pełni podzielam tezy Autorki na temat zasady niezawisłości i niezależności Rzecznika Praw Obywatelskich jako konstytucyjnego organu ochrony praw i wolności: „Moim zdaniem należy przyjąć, że niezależność Rzecznika powinna być rozumiana [...] jako odrębność organizacyjna, budżetowa oraz funkcjonalno-kompetencyjna od innych organów władzy. Niezawisłość obejmuje [...] swoim zakresem szereg elementów, w tym przede wszystkim bezstronność, niezależność wobec innych organów, samodzielność, apolityczność” (s. 65).

Rozdział czwarty „Zakres właściwości Rzecznika Praw Obywatelskich” (s. 101–126) obejmuje cztery podrozdziały: „1. Ombudsman jako strażnik wolności i praw człowieka i obywatela”, „2. Podmiotowy i przedmiotowy zakres działania ombudsmana”, „3. Ustawowe kryteria działania Rzecznika – rozważania teoretyczne” oraz „4. *Ius* czy *lex* strażnika wolności i praw człowieka i obywatela”. Autorka rozpoczyna rozważania od wyjaśnienia sformułowania „stoi na straży” i podejmuje próbę kwalifikacji polskiego ombudsmana poprzez przybliżenie zakresu działania tego organu. Umiejętnie sygnalizuje istotę i znaczenie kryteriów kontroli sprawowanej przez Rzecznika. W rozdziale tym zabrakło mi jednak rozwinięcia wątku współpracy Rzecznika Praw Obywatelskich z Rzecznikiem Praw Dziecka. Uważam, że Autorka zbyt skrótowo potraktowała relacje między tymi dwoma konstytucyjnymi organami państwa działającymi w ochronie pokrzywdzonej jednostki (s. 105–106). Na mocy bowiem art. 208 Konstytucji RP Rzecznik Praw Obywatelskich jest konstytucyjnie zobowiązany do stania na straży wolności i praw człowieka i obywatela, a więc także dziecka. Mając na uwadze powyższe, dla zakreślonego przez Autorkę tematu pracy wątek ten ma istotne znaczenie i powinien zostać rozwinięty w formie podrozdziału.

Warto zauważyć, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie określa zasad współpracy obu Rzeczników, nie czynią tego również wyczerpująco ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich<sup>9</sup> i Rzeczniku Praw Dziecka<sup>10</sup>.

W rozdziale piątym „Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Praw Obywatelskich w świetle kompetencji ustawowych” (s. 127–164) Autorka wyróżnia dwa podrozdziały: „1. Podjęcie sprawy jako samodzielna decyzja niezależnego Rzecznika” oraz „2. Tryb i prawne formy działania ombudsmána”. Celem tego rozdziału jest m.in. udzielenie odpowiedzi na pytania: kiedy Rzecznik podejmuje decyzję o podjęciu sprawy, a kiedy podejmuje czynności przewidziane przepisami prawa oraz dokonanie analizy zakresu i form działania polskiego Rzecznika. Autorka trafnie przytacza poglądy doktryny prawa konstytucyjnego, m.in. S. Trociuka, J. Świątkiewicza czy J. Świecy, wykazując się przy tym bardzo solidnym odczytaniem w literaturze przedmiotu. Wszystko to czyni lekturę bardzo interesującą.

Rozdział szósty „Rola Rzecznika Praw Obywatelskich w usuwaniu nieprawidłowości w procesie tworzenia i stosowania prawa” (s. 165–212) obejmuje dwa podrozdziały: „1. Czynności podejmowane przez ombudsmána w celu eliminowania wad w procesie stanowienia prawa” oraz „2. Środki służące usunięciu nieprawidłowości w procesie stosowania prawa”. W rozdziale tym Autorka niezwykle umiejętnie omawia, w jaki sposób Rzecznicy kolejnych kadencji korzystali z przysługujących im uprawnień w celu usuwania nieprawidłowości w procesach związanych ze stosowaniem prawa oraz dokonuje analizy środków służących temu celowi. Jednocześnie przytacza trafne przykłady współpracy z poszczególnymi organami władzy RP.

Rozdział siódmy „Inne formy działania ombudsmána wynikające z jego funkcji oraz pozycji ustrojowo-prawnej” (s. 213–252) został podzielony na cztery podrozdziały: „1. Rola Rzecznika w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego”, „2. Realizacja funkcji krajowego organu ds. równego traktowania”, „3. Funkcja edukacyjna ombudsmána” oraz „4. Współpraca międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich”. Autorka przedstawia, jak wskazuje już sam tytuł rozdziału, inne formy oddziaływania Rzecznika na rzecz upowszechniania idei społeczeństwa obywatelskiego i budowy demokratycznego państwa prawa. Podaje liczne przykłady współdziałania, m.in. ze zrzeszeniami, stowarzyszeniami i fundacjami na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela (np. s. 216–218).

Monografię wieńczy „Zakończenie” (s. 253–260) składające się z dwóch podrozdziałów: „1. Podsumowanie” oraz „2. Wnioski *de lege ferenda*”. Zakończenie zawiera wszystkie ważniejsze konkluzje, które są dobrze uzasadnione. Bardzo interesująco wypadają propozycje Autorki dotyczące konieczności nowelizacji przepisów ustawy o RPO w zakresie procedury jego powołania i odwołania wymienione w dziewięciu punktach (s. 259–259). Wszystkie one, zdaniem Autorki, zresztą słusznie, mają służyć wzmocnieniu niezależności i niezawisłości polskiego Rzecznika.

Za zbędne, bo niewnoszące niczego istotnego merytorycznie do układu pracy, wypada uznać wyodrębnienie w „Zakończeniu” (s. 253–260) punktu jeden pod nazwą „Podsu-

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. 2001, Nr 14, poz. 147 ze zm.).

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. Nr 6, poz. 69 ze zm.).

mowanie” (s. 253-258) obok punktu dwa „Wnioski *de lege ferenda*” (s. 258–260). Z równym powodzeniem materiał ten (od s. 252 do s. 258) mógł zostać określony np. jako „Zakończenie” lub „Podsumowanie”. W rezultacie „Wnioski *de lege ferenda*” (s. 258–260) stanowiłyby odrębny punkt pracy wyodrębniony poza „Zakończeniem”.

Zebrana literatura przedmiotu jest bardzo obszerna, co stanowi dużą zaletę recenzowanej monografii. Można nawet przyjąć, że ujęto w niej niemal wszystkie istotne pozycje, jakie ukazały się w Polsce w zakresie dotyczącym pracy. W zasadniczej większości są to publikacje w języku polskim. Do rzadkości należą pozycje obcojęzyczne. Autorka w zasadzie nie uwzględnia — poza kilkoma pozycjami — literatury obcojęzycznej, co, ze względu na tematykę monografii, uważam za w pełni uzasadnione.

Ponadto Autorka przedstawiła w pracy na s. 131 schemat ukazujący podjęcie czynności przez Rzecznika Praw Obywatelskich po powzięciu wiadomości wskazującej na naruszenie wolności lub praw człowieka lub obywatela (wniosek, informacja z mediów itp.). Zobrazowano następujące etapy podjęcia czynności przez RPO: powzięcie wiadomości o naruszeniu wolności lub praw człowieka lub obywatela, wstępna ocena wiadomości, podejrzenie naruszenia lub też brak podejrzenia naruszenia wolności i praw, podjęcie czynności lub udzielenie odpowiedzi wnioskodawcy lub podmiotowi, którego sprawa dotyczy.

### 3.

Wybór tematu i określenie pola analizy zostały zatem dokonane trafnie co do meritum i na czasie. W tym kontekście należy zauważyć, że temat pracy wyznacza bardzo ciekawe zagadnienie, mające istotne znaczenie praktyczne dla zapewnienia właściwego standardu ochrony wolności i praw człowieka w Polsce. Uczynienie przez Autorkę przedmiotem analizy pozycji ustrojowo-prawnej w polskim systemie prawnym zasługuje na pełną akceptację. Współcześnie polski ombudsman nie jest, jak planowano, marionetką w rękach władzy. Stanowi bowiem podstawowy organ ochrony praw i wolności człowieka, w szczególności praw podmiotów znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji. Stał się koniecznym elementem współczesnego demokratycznego państwa prawnego. Jego celem jest urzeczywistnianie podstawowych praw i wolności człowieka. Dodatkowo, jak słusznie podnosi Autorka: „powinien być mediatorem między różnymi grupami społecznymi, przy jednoczesnej pełnej niezależności” (s. 9).

Tytuł i cel pracy zostały sformułowane jasno i przejrzysto. Autorka dokonuje w swej monografii w miarę kompleksowej analizy pozycji ustrojowo-prawnej Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce, stojącego na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w innych aktach normatywnych, w tym również na straży realizacji zasady równego traktowania. Obejmuje też swoimi rozważaniami problematykę roli Rzecznika Praw Obywatelskich w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego zwanego także pluralistycznym, realizacji funkcji krajowego organu ds. równego traktowania, funkcji edukacyjnej oraz podejmowanej współpracy międzynarodowej (s. 213–252). Celowo używam terminu „w miarę kompleksowej analizy”, ponieważ wnikliwa lektura opracowania skłania do stwierdzenia, że nie wszystkie zagadnienia związane z tematem pracy zostały w niej uwzględnione. Autorka już we



wstępie pracy zastrzega, iż: „niniejsza publikacja jest próbą kompleksowego przedstawienia pozycji ustrojowo-prawnej Rzecznika Praw Obywatelskich nie tylko przez pryzmat analizy obowiązujących aktów prawnych, ale także na podstawie praktyki” (s. 16).

Podzielałam zdanie Autorki, że z punktu widzenia podjętego w pracy tematu zagadnienia praktyczne dotyczące działalności Rzecznika Praw Obywatelskich są niezwykle istotne. Ich brak nie pozwala bowiem na jednoznaczną i całościową ocenę skuteczności działania urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce z punktu widzenia przysługujących mu kompetencji i środków oddziaływania, czego dotyczy m.in. omawiana praca. Zaznaczam, że nie chodzi mi tutaj o powszechnie dostępne dane statystyczne. Powstają zatem uzasadnione wątpliwości:

1. Czy Rzecznik Praw Obywatelskich, jako organ o bardzo szerokim zakresie działania, potrafi skutecznie korzystać z przysługujących mu kompetencji enumeratywnie wymienionych w ustawie o RPO?

2. Czy zauważalna jest znaczna aktywność działania Rzeczników w kolejnych kadencjach? Pytanie to jest tym bardziej uzasadnione, gdy weźmiemy pod uwagę tezę Autorki sformułowaną już we wstępie pracy: „[...] moim zdaniem, należy podejmować próbę określenia pozycji ustrojowo-prawnej tej instytucji, ale nie tylko przez pryzmat obowiązujących norm, ale też w oparciu o praktyczne zasady działania Rzeczników kolejnych kadencji. Tak postawiony cel i wyzwanie badawcze wywarły wpływ na przyjęcie określonego planu pracy” (s. 10).

W konsekwencji skazuję Czytelniczkę na własne domysły. Nie odnalazłam też w rozdziale szóstym pracy pt. „Rola Rzecznika Praw Obywatelskich w usuwaniu nieprawidłowości w procesie tworzenia i stosowania prawa” (s. 165–212), jak również w pozostałej części książki, odpowiedzi na nurtujące mnie pytania:

1. Jaka problematyka spraw dominuje w skargach kierowanych do biura Rzecznika Praw Obywatelskich?

2. Jak przedstawia się całościowa ocena stanu przestrzegania praw i wolności jednostki w kolejnych kadencjach Rzeczników z punktu widzenia jego pozycji ustrojowo-prawnej?

A szkoda. Jedyne na s. 166 monografii zapoznałam się z informacjami dotyczącymi skarg kierowanych do biura Rzecznika Praw Obywatelskich: „[...] od początku funkcjonowania instytucji, w kierowanych do Biura RPO listach, wnioskodawcy informowali czy wręcz krytykowali obowiązujące prawo, zarówno jego treść, jak i procedurę stanowienia, i formułowali żądania podjęcia przez ombudsmana działań na rzecz zmiany tego stanu. Wnioskodawcy jednak w przeważającej większości, żądając podjęcia określonych działań, nie zdawali sobie sprawy, że Rzecznikowi bezwzględnie nie przysługują uprawnienia prawodawcze” (s. 166). Podobnie na s. 168 Autorka podaje wyłącznie przykłady wniosków o podjęcie przez właściwe organy inicjatywy ustawodawczej, pierwszego Rzecznika Praw Obywatelskich, Ewy Łętowskiej, tj. RPO/L/8/88 i RPO/1335/88/IV. Domyślam się, że nie pozwoliły na to ograniczenia związane z objętością pracy, niemniej jednak jest to spory dyskomfort dla Czytelniczki oczekującej w miarę kompleksowej analizy i oceny interesującej przecież instytucji ustrojowej, zwłaszcza z punktu widzenia podjętego przez Autorkę tematu badawczego.

Lektura pracy niekiedy pozostawia pewien niedosyt. Jednakże, co należy tu zaznaczyć, jako całość zawiera wiele cennych spostrzeżeń i analiz.

## 4.

W tej krótkiej recenzji trudno jest powtórzyć sporo interesujących tez i konkluzji sformułowanych przez Autorkę. Nie wydaje się to nawet konieczne, dlatego też celowo ograniczam się zaledwie do kilku istotnych refleksji.

W pełni podzielam zdanie Autorki, że powoływanie wciąż nowych rzeczników specjalnych, o znacznie węższym zakresie działania i innej pozycji ustrojowej, powoduje jedynie złudzenie zwiększenia ochrony podmiotów, których interesy reprezentuje powołany organ (s. 15–16). Co ciekawe, praktyka taka była też krytycznie oceniana przez samych Rzeczników w kolejnych kadencjach. Bez wątplenia, zagwarantowanie specjalnym rzecznikom nowych kompetencji nie wpłynie na zakres działania Rzecznika Praw Obywatelskich, a jedynie znacznie obciąży budżet państwa.

Bardzo ciekawe są rozważania dotyczące samej istoty instytucji ombudsmiana i rozwiązań prawnych przyjętych w regulacjach konstytucyjnych oraz ustawodawstwach poszczególnych państw. Zgadzam się z poglądami Autorki, iż mimo bogatej literatury zarówno zagranicznej, jak i polskiej na temat ombudsmiana, nie ma jednolitego stanowiska co do cech, którymi musi się charakteryzować taki organ, aby nosić miano ombudsmiana, nie ma także jednolitej klasyfikacji owej instytucji. Podobnie jak Autorka dostrzegam tu jednak pewien problem w świetle współczesnej „ombudsmanii” na s. 29: „[...] należy zauważyć, że współczesna „ombudsmania”, której następstwem jest występowanie tej instytucji prawie we wszystkich systemach prawnych, skutkuje ogromnym ich zróżnicowaniem w zakresie statusu czy posiadanych kompetencji. Stąd też słusznie niektórzy przedstawiciele doktryny proponują bardziej ogólne określenie cech ombudsmiana. Tak czyni między innymi Ibrahim al-Wahab, według którego bez względu na uwarunkowania urzędu dotyczące powołania, statusu czy kompetencji, najistotniejszą jego cechą jest to, że jest on powoływany w celu rozpatrywania skarg i zażaleń obywateli i wykonuje nadzór nad władzami publicznymi i ich urzędnikami”.

Szczególnie interesująca merytorycznie jest kwestia sformułowanych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasad dotyczących Rzecznika, w przekonaniu Autorki kolidujących ze sobą. Pierwsza zakłada, że jest organem niezależnym i niezawisłym od innych organów państwowych, druga, że odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie. Osobiście także skłaniam się do tezy, że wprowadzenie w ten sposób, w pewnych warunkach, zasady odpowiedzialności politycznej w stosunku do Rzecznika może prowadzić do naruszenia zasady niezależności i niezawisłości (s. 83). Tylko bowiem w pełni niezależny od wszelkich organów władzy podmiot jest w stanie bezstronnie reagować na stwierdzone nieprawidłowości czy zwyczajnie upominać w przypadku bezczynności organu.

Trafne jest także twierdzenie Autorki o braku podstaw do kwalifikowania ombudsmiana jako rzecznika interesu publicznego: „[...] niesłuszne jest natomiast kwalifikowanie polskiego ombudsmiana jako rzecznika interesu publicznego. W literaturze rzecznik interesu publicznego definiowany jest jako wyspecjalizowany organ państwowy zorganizowany stosowanie do powierzonych zadań i kompetencji, a także wyposażony w określone kompetencje władcze” (s. 103). Trzeba się zgodzić z poglądami literatury na temat rzecznika interesu publicznego, który definiowany jest jako wyspecjalizowany organ państwowy zorganizowany stosowanie do powierzonych zadań i kompetencji, a także mający określone kompetencje władcze.



Za jedną z najlepiej opracowanych i interesujących części pracy uważam punkt drugi rozdziału szóstego zatytułowany „Środki służące usunięciu nieprawidłowości w procesie stosowania prawa” (s. 182–212). Autorka dokonuje tutaj wszechstronnej analizy prawnej środków, za pośrednictwem których Rzecznik Praw Obywatelskich może wpływać na jakość stosowania obowiązującego prawa. Nie sposób nie zgodzić się z twierdzeniem Autorki, że zakres ingerencji polskiego ombudsmána w proces stosowania prawa, a tym samym skorzystanie z odpowiedniego środka prawnego, zależą w dużej mierze od rodzaju rozpatrywanej sprawy oraz od etapu, na jakim zainicjowana ma zostać jego interwencja (s. 183). Aby zilustrować owe działania Rzecznika, Autorka podaje konkretne dane liczbowe potwierdzające aktywność polskiego ombudsmána w tym stosunkowo wąskim zakresie działania. Przykładowo na s. 207 Czytelnik ma możliwość zapoznania się z danymi statystycznymi obejmującymi lata 2000–2010, a dotyczącymi liczby złożonych wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego w procedurze kontroli prawa. Wynika z nich, że wnioski polskiego ombudsmána do Trybunału Konstytucyjnego w ostatnim dziesięcioleciu utrzymywały się na zbliżonym poziomie.

Trzeba przy tym zauważyć, że wnioskowanie przez Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności norm prawnych to niewątpliwie najmocniejsze proceduralne uprawnienie polskiego ombudsmána. Znaczenie tego zagadnienia ma wymiar teoretyczny i praktyczny, ukazuje bowiem zarówno zalety, jak i wady prawnego uregulowania tej możliwości. Stanowi także cenną ocenę praktyki działalności (wzajemnej relacji na linii Rzecznik Praw Obywatelskich–Trybunał Konstytucyjny) obu organów w obszarze ochrony wolności i praw pokrzywdzonej jednostki.

Za pewną może nie wadę, ale ułomność redakcyjną pracy uważam występujące miejscami literówki, przykładowo na s. 16 *kompleksowe* (zamiast *kompleksowego*), na s. 57 *zamiany* (zamiast *zmiany*), na s. 170 *współpracowała* (zamiast *współpraca*), na s. 256 *barku* (zamiast *braku*).

Spis wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich zamieszczony na s. 278–281 jest imponujący. Autorka uwzględniła w nim 129 wystąpień problemowych polskiego ombudsmána. Wykaz aktów normatywnych, orzecznictwa i publikacji zamieszczony na s. 261–278 jest sporządzony wzorowo.

Widać wyraźnie, że Autorka stara się prezentować podjęte zagadnienie w układzie od ogółu do szczegółu. W pierwszej kolejności wprowadza Czytelnika w tematykę współczesnej „ombudsmanii”, a następnie przekierowuje uwagę na grunt prawa polskiego, tj. polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Wszystko to czyni literaturę bardzo interesującą, a przy tym uporządkowaną.

## 5.

Końcowa ocena książki Aldony Domańskiej jest oczywiście pozytywna. Monografia zasługuje na lekturę i uwagę Czytelnika, uchodzi za ważną pozycję w ofercie Wydawnictwa Uniwersytetu Łódzkiego. Stanowi podstawę do głębszej refleksji nad problematyką współczesnej „ombudsmanii” i kierunków jej rozwoju, jak również powinna być postrzegana jako zachęta do rozwijania dalszej debaty nad kwestiami podjętymi przez Autorkę w poszczególnych rozdziałach pracy. Książka pozwala lepiej zrozumieć fenomen od-

działywania Rzecznika Praw Obywatelskich na procesy stanowienia i stosowania prawa w Rzeczypospolitej Polskiej. Bez wątplenia jest godna polecenia zarówno prawnikom, jak i innym osobom zainteresowanym ochroną praw jednostki, w szczególności działaniem instytucji polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Warto przeczytać. Polecam.

Anna Deryng

Janusz Gajda, *Tajemnica przysposobienia i jej ochrona w polskim prawie cywilnym*, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji Przemysł-Rzeszów, 2012, 435 ss.

1.

Janusz Gajda w rozprawie pt. *Tajemnica przysposobienia i jej ochrona w polskim prawie cywilnym* porusza wiele ważnych i nierzadko kontrowersyjnych tematów ściśle związanych z problematyką tajemnicy, a także jawności przysposobienia. Z przekroju całej rozprawy wynika, że autor zdecydowanie opowiada się za rozszerzeniem tajemnicy oraz przeciwdziałaniem dalszemu jej spłycaaniu. Autor przedstawia wiele zasadnych argumentów na korzyść ściślejszej ochrony tajemnicy przysposobienia, nie pomijając przy tym szczegółowego, a zarazem obiektywnego przedstawienia tendencji aktualnie występujących w tej tematyce, które to w większości dalece odbiegają od poglądów pryncypałów wyrażanych. Niemala część pracy poświęcona jest zagadnieniu tajemnicy przysposobienia w ujęciu międzynarodowym. Autor bardzo często, głównie w celach porównawczych, odwołuje się do prawa obcego<sup>1</sup>. Działanie to pozwala dokładniej spojrzeć na problematykę tajemnicy przysposobienia. Mimo że autor porusza bardzo wiele interesujących zagadnień związanych z jawnością oraz tajemnicą przysposobienia, na potrzeby niniejszej recenzji przeprowadzona zostanie analiza jedynie kilku najistotniejszych poglądów, stanowiących węzłowe zagadnienia pracy. Już zaś w tym miejscu należy wskazać, że o problematyce tajemnicy adopcji wspomina się rzadko, nawet w opracowaniach dotyczących prawa rodzinnego i opiekuńczego<sup>2</sup>. Oznacza to, że rozprawa Janusza Gajdy jest pracą potrzebną, która w usystematyzowany oraz wyczerpujący sposób przedstawia zagadnienia dotyczące tajemnicy przysposobienia oraz jej ochrony w prawie cywilnym. Autor, pisząc pracę o charakterze monograficznym, sprzyja rozwojowi prawniczej dyskusji na temat ważnego, a jednocześnie bardzo często marginalizowanego zagadnienia, jakim jest tajemnica lub jawność adopcji.

<sup>1</sup> Autor prezentuje m.in. ustawodawstwo francuskie, niemieckie, ukraińskie, włoskie, a także rosyjskie.

<sup>2</sup> Przykładowo w *Prawie rodzinnym i opiekuńczym* (wyd. 4), napisanym przez Marka Andrzejewskiego, tajemnica przysposobienia nie doczekała się nawet podrozdziału, to samo tyczy się dzieła o tym samym tytule (wyd. 6) napisanego przez Tadeusza Smyczyńskiego.