Warszawa, dnia 13 lutego 2017 roku

BAS- WAL- 2606/16

Pani Minister
Agnieszka Kaczmarska
Szef Kancelarii Sejmu

Opinia prawna

dotycząca pism w sprawie odwołania Pana dr. Adama Bodnara z zajmowanego stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich – z powodu wielokrotnego sprzeniewierzenia się złożonemu ślubowaniu

I. Tezy opinii

1) Przepisy ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich wyraźnie legitymują Sejm do odwołania osoby zajmującej stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich z tegoż stanowiska.

2) Podstawą odwołania przez Sejm osoby zajmującej stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich z tegoż stanowiska może być w szczególności sprzeniewierzenie się złożonemu ślubowaniu, w tym: poprzez naruszenie Konstytucji, przepisów prawa oraz zasad współżycia społecznego i sprawiedliwości.

3) Otrzymane przez Marszałka Sejmu pisma Pani Stanisławy Izdebskiej oraz Pana Piotra Stachurskiego – z powodów wskazanych bliżej w dalszej części niniejszej opinii,

w tym: z uwagi na masowy charakter sprzeciwu wobec działalności urzędującego Rzecznika - bez wątpienia mogą być uznane przynajmniej za wystarczającą podstawę do bardziej gruntownego zbadania działalności urzędującego Rzecznika Praw Obywatelskich przez należycie legitymowany podmiot, zwłaszcza: w oparciu o szczegółową analizę akt postępowań sądowych i administracyjnych, niedostępnych dla Biura Analiz Sejmowych.

4) W zależności od wyniku przeprowadzonych badań, celowym może być rozważenie zasadności podjęcia dalej idących czynności, ukierunkowanych już na ewentualne odwołanie urzędującego Rzecznika z zajmowanego stanowiska.

II. Przedmiot opinii

Pani Minister Agnieszka Kaczmarska – Szef Kancelarii Sejmu, pismem z dnia 6 grudnia 2016 roku, zleciła sporządzenie przez Biuro Analiz Sejmowych opinii prawnej w sprawie dwóch pism postulujących odwołanie Pana dr. Adama Bodnara z zajmowanego stanowiska Rzecznika Prawa Obywatelskich – z powodu wielokrotnego sprzeniewierzenia się złożonemu ślubowaniu. Powołane pisma wpłynęły drogą mailową do Marszałka Sejmu RP – Pana Posła Marka Kuchcińskiego; jedno z nich podpisane zostało przez Panią Stanisławę Izdebską, drugie zaś - przez Pana Piotra Stachurskiego.

III. Podstawowe akty prawne pozostające w związku z przedmiotem opinii

1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej;
2) ustawa z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich;
3) ustawa z dnia 3 grudnia 2010 roku o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania.

IV. Uwagi wprowadzające

Warto zauważyć najpierw, że treść wyżej powołanych pism - skierowanych do Marszałka Sejmu - może świadczyć o tym, iż pozostają one w związku z kampanią

społeczną „Stop Naruszaniu Wolności Obywatelskich przez Rzecznika". Kampania ta jest realizowana na bazie portalu internetowego MaszWpływ.pl, będącego własnością Instytutu na rzecz Kultury Prawnej *Ordo Iuris.* Pisma, które stały się podstawą zlecenia niniejszej opinii, zachowują bowiem tekstową zgodność z treścią protestu przeciwko działalności urzędującego Rzecznika Praw Obywatelskich, opublikowanego na stronie wskazanego portalu. Z informacji tam zamieszczonych wynika, że **powołany protest został już podpisany przez ponad trzydzieści pięć tysięcy osób, przy czym liczba osób składających swoje podpisy stale się zwiększa**. Warto zatem bliżej zreferować zarzuty formułowane wobec Osoby zajmującej aktualnie stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich.

Autorzy opiniowanych pism podnoszą, że nie można milczeć, gdy „konstytucyjny organ ochrony praw człowieka występuję przeciwko podstawowym wolnościom i prawom poręczonym w Konstytucji Rzeczypospolitej w imię partykularnych interesów subkultury LGBT". Wskazują dalej, iż wydarzenia ostatnich miesięcy dowodzą, że „radykalny społeczny działacz Adam Bodnar nie podołał trudnej misji bezstronnego stania na straży naszych praw i wolności".

W rozwinięciu referowanego stwierdzenia, Autorzy analizowanych pism zwracają uwagę, że „za sprawą Adama Bodnara, łódzki drukarz, który odmówił produkcji materiałów promujących organizację LGBT, został skazany wyrokiem Sądu Rejonowego dla Łodzi – Widzewa". Wywodzą w tym kontekście, że „ofiara propagandowej akcji radykalnych działaczy homoseksualnych, zamiast wsparcia w realizacji swych praw sumienia i wolności gospodarczej, spotkała się z atakiem urzędującego Rzecznika Prawa Obywatelskich".

Pani Stanisława Izdebska oraz Pan Piotr Stachurski konstatują, że wyżej przedstawiony przypadek nie jest jedynym „gdy Adam Bodnar sprzeniewierza się złożonemu ślubowaniu". W ciągu jednego roku urzędowania wielokrotnie dał się poznać jako „stronniczy urzędnik stawiający ideologiczne postulaty grup LGBT ponad konstytucyjnymi gwarancjami naszych praw". Chociaż, zgodnie z prawem, powinien bronić wolności gospodarczej, wolności sumienia, słowa, myśli i wolności badań

naukowych, w kolejnych sytuacjach angażuje autorytet swojego urzędu, by je ograniczać. Niezmiennie występuje też przeciwko „tożsamości małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny".

W kontekście zreferowanych konstatacji, Autorzy opiniowanych pism podnoszą dalej, że w 2015 roku - wbrew zasadom wynikającym z Rozdziału I. Konstytucji RP - Adam Bodnar podjął interwencję przeciwko Urzędom Stanu Cywilnego odmawiającym wydawania zaświadczeń o zdolności do zawarcia małżeństwa osobom, które chciały zawrzeć jednopłciowe związki partnerskie. Nadto, kilka miesięcy temu, „naruszając zasadniczą rolę Rzecznika jako obrońcy obywatela przed bezprawnym działaniem państwa, Adam Bodnar zainterweniował w sprawie cywilnej pomiędzy prywatnymi podmiotami". Kwestionując orzeczenie Sądu Okręgowego w Toruniu, „wsparł działaczy LGBT zobowiązanych wyrokiem do przeproszenia dr Paula Camerona za lata bezpodstawnych ataków na jego naukową renomę badacza uwarunkowań i konsekwencji praktykowania homoseksualnego stylu życia". Według treści opiniowanych pism, „także w tym przypadku Adam Bodnar uznał konstytucyjnie gwarantowane wolności słowa, myśli i badań naukowych za podrzędne wobec partykularnego interesu działaczy LGBT niezdolnych do akademickiej debaty z szanowanym naukowcem".

Wobec okoliczności wyżej eksponowanych, Pani Stanisława Izdebska oraz Pan Piotr Stachurski zwracają się „o zdecydowaną reakcję do Sejmu i Senatu RP, uprawnionych do odwołania Rzecznika sprzeniewierzającego się złożonemu ślubowaniu i godności urzędu". W konkluzji akcentują, że opisane działania dowodzą, iż „stronnicze zaangażowanie Rzecznika na rzecz ideologii LGBT prowadzi do naruszenia konstytucyjnych wolności i praw zwykłych ludzi", podczas gdy „Polacy potrzebują Rzecznika Praw Obywatelskich, który nie będzie żołnierzem radykalnych ideologii, ale obrońcą praw wszystkich obywateli".

V. Zarys uwarunkowań normatywnych materii stanowiącej przedmiot opinii

Zgodnie z art. 208 Konstytucji RP, Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach

normatywnych - zakres i sposób działania Rzecznika Praw Obywatelskich określa ustawa. W swojej działalności Rzecznik jest niezawisły i niezależny od innych organów państwowych - **odpowiada jedynie przed Sejmem**, na zasadach określonych w ustawie (art. 210 Konstytucji RP). Rzecznik corocznie informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela (art. 212 Konstytucji RP).

Z kolei według przepisu art. 1 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich (dalej: ustawy o RPO), Rzecznik stoi 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. W sprawach o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela Rzecznik bada, czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej (art. 2 ust. 3 ustawy o RPO). Rzecznik podejmuje czynności przewidziane w ustawie, jeżeli poweźmie wiadomość wskazującą na naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela, w tym zasady równego traktowania (art. 8 ust. 1 ustawy o RPO). Podjęcie czynności przez Rzecznika następuje: 1) na wniosek obywateli lub ich organizacji, 2) na wniosek organów samorządów, 3) na wniosek Rzecznika Praw Dziecka, 4) z własnej inicjatywy (art. 9 ustawy o RPO).

Po zapoznaniu się z każdym otrzymanym wnioskiem, Rzecznik może: 1) podjąć sprawę, 2) poprzestać na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania, 3) przekazać sprawę według właściwości, 4) nie podjąć sprawy - zawiadamiając o tym wnioskodawcę i osobę, której sprawa dotyczy (art. 11 ust. 1 ustawy o RPO). Jednakże **w zakresie realizacji zasady równego traktowania między podmiotami prywatnymi, Rzecznik jest zobowiązany poprzestać na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania** (art. 11 ust. 2 ustawy o RPO).

Rzecznik Praw Obywatelskich jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na okres pięciu lat (art. 209 ust. 1 Konstytucji RP). Przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków, Rzecznik składa przed Sejmem następujące ślubowanie:

„Ślubuję uroczyście, że przy wykonywaniu powierzonych mi obowiązków Rzecznika Praw Obywatelskich dochowam wierności Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, będę strzec wolności i praw człowieka i obywatela, kierując się przepisami prawa oraz zasadami współżycia społecznego i sprawiedliwości. Ślubuję, że powierzone mi obowiązki wypełniać będę bezstronnie, z najwyższą sumiennością i starannością, że będę strzec godności powierzonego mi stanowiska oraz dochowam tajemnicy prawnie chronionej"; ślubowanie może być złożone z dodaniem zdania „Tak mi dopomóż Bóg" (art. 4 ustawy o RPO).

Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, **Sejm odwołuje Rzecznika przed upływem okresu, na jaki został powołany, jeżeli Rzecznik sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu**. W takim przypadku, Sejm podejmuje uchwałę w sprawie odwołania Rzecznika na wniosek Marszałka Sejmu lub grupy co najmniej 35 posłów, większością co najmniej 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 7 ust. 4 ustawy o RPO).

Regulacje mieszczące się w zakresie art. 19 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich stanowią, że Rzecznik corocznie informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela, w tym przekazuje: 1) informację o prowadzonej działalności w obszarze równego traktowania oraz jej wynikach, 2) informację o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej, 3) wnioski oraz rekomendacje dotyczące działań, które należy podjąć w celu zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania. Informacja Rzecznika podawana jest do wiadomości publicznej. Rzecznik może przedkładać Sejmowi i Senatowi określone sprawy wynikające z jego działalności. **Rzecznik, na wniosek Marszałka Sejmu, przedstawia informację lub podejmuje czynności w określonych sprawach.**

VI. Stanowisko w sprawie stanowiącej podstawę zlecenia opinii prawnej

Analiza powołanych w punkcie poprzedzającym regulacji pozwala na jednoznaczne sformułowanie stwierdzenia, że przepisy ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich wyraźnie legitymują Sejm do odwołania osoby zajmującej stanowisko

Rzecznika z tegoż stanowiska. Podstawą tegoż odwołania może być w szczególności sprzeniewierzenie się złożonemu ślubowaniu, w tym: poprzez naruszenie Konstytucji, przepisów prawa, zasad współżycia społecznego, sprawiedliwości.

Według oceny autora niniejszej opinii, powołane na wstępie pisma Pani Stanisławy Izdebskiej oraz Pana Piotra Stachurskiego – oraz okoliczności w nich podniesione - nie mogą oczywiście stanowić wystarczającej podstawy do stwierdzenia, że Pan dr Adam Bodnar sprzeniewierzył się ślubowaniu złożonemu w związku z objęciem stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich - i że, tym samym, spełniona została ustawowa przesłanka odwołania z tegoż stanowiska. Wskazują one natomiast na potrzebę przeprowadzenia bardziej gruntownej analizy działalności urzędującego Rzecznika – w szczególności: w aspekcie spraw przedstawionych w pismach, które stały się podstawą zlecenia niniejszej opinii. Niezbędnym elementem takiej analizy powinno być zwłaszcza szczegółowe zbadanie możliwie pełnej dokumentacji spraw i postępowań, których dotyczyły czynności podejmowane (ewentualnie także: zaniechane) przez Rzecznika. Rekomendowane zadanie może być zrealizowane tylko przez taki podmiot, na rzecz którego prawodawca wyraźnie zastrzegł prawo dostępu do akt wspomnianych spraw i postępowań (nie jest nim oczywiście Biuro Analiz Sejmowych). Podkreślić należy, że badanie działalności urzędującego Rzecznika w oderwaniu od szczegółowej analizy tychże akt nie może prowadzić do żadnych bardziej znaczących ustaleń, gdyż determinują one określony kontekst merytoryczny, w jaki wpisuje się każde działanie bądź zaniechanie Rzecznika; ów kontekst może mieć decydujące znaczenie dla rozstrzygnięć czy takie lub inne działanie bądź zaniechanie Rzecznika może być uznane - w świetle wszystkich szczegółowych okoliczności sprawy, zarówno faktycznych jak i jurydycznych – za uzasadnione, zgodne z zasadami współżycia społecznego i z zasadami sprawiedliwości. Dopiero na podstawie takiej pełnej analizy, opartej na rzetelnej podstawie, uwzględniającej zarówno dokładny obraz czynności Rzecznika, jak i materiał dokumentacyjny sprawy, której ona dotyczy – zwłaszcza: mieszczący się w aktach postępowania sądowego, prokuratorskiego czy administracyjnego – wyprowadzać można ustalenia, wnioski i rozstrzygnięcia znajdujące należyte umocowanie merytoryczne. Z rekomendowanej analizy akt spraw i postępowań nie może rezygnować zwłaszcza każda próba sformułowania takich ocen działalności Rzecznika, które miałyby się sytuować w perspektywie prawnej, które miałyby się

opierać na przesłankach natury ściśle jurydycznej. Nie jest możliwe ich budowanie na podstawie faktów i okoliczności ujawnianych głównie w przekazach medialnych, na podstawie medialnych opisów poszczególnych spraw, przypadków i czynności Rzecznika – analizy oparte na takim tylko materiale, często selektywnym i mało precyzyjnym, musiałaby razić brakiem elementarnego profesjonalizmu i rzetelności.

Mając na uwadze przedmiot zlecenia, wypada podnieść dalej, że treść powołanych na wstępie pism (Pani Stanisławy Izdebskiej oraz Pana Piotra Stachurskiego), wskazuje, iż sprawa w nich podnoszona związana jest z trudnym zagadnieniem pluralizmu aksjologicznego oraz konfliktów aksjologicznych, ujawniających się także w związku z działalnością Rzecznika Praw Obywatelskich. Zasadnym jest zatem sformułowanie kilku bardziej ogólnych refleksji i konstatacji, odnoszących się do tegoż właśnie zagadnienia.

Nie może być uznane za kontrowersyjne stwierdzenie, że obowiązujący system prawa w bardzo szerokim zakresie zakłada dokonywanie, w ramach praktyki stosowania prawa, różnych ocen – i wywodzenie z nich określonych konsekwencji prawnych. Posługuje się często kryteriami i sformułowaniami nieostrymi. Ten nieostry i ocenny charakter ustanawianych przez prawo przesłanek rozstrzygnięć niesie ze sobą także określone pole swobody decyzyjnej, nazywanej czasami w teorii prawa „luzem decyzyjnym". Nie jest jednak tak, by jakikolwiek podmiot mógł usprawiedliwiać każde swoje działanie bądź zaniechanie, każdą ocenę i każde swoje rozstrzygnięcie pluralizmem aksjologicznym i korzystaniem z luzów decyzyjnych. Luzy decyzyjne - dopuszczające postawy oceniające, oparte na takich bądź innych preferencjach światopoglądowych i aksjologicznych – mają bowiem swoje granice. **Ich przekroczenie – nawet wówczas, gdy granice te oparte są na nieostrych kryteriach, zwłaszcza natury aksjologicznej – musi być kwalifikowane jako naruszenie prawa.** Odrzucenie tego stwierdzenia musiałoby oznaczać skrajny relatywizm aksjologiczny, etyczny i moralny. Takiego relatywizmu nie dopuszcza w szczególności Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Dla zilustrowania eksponowanego problemu wystarczy wskazać, że zakładany przez art. 31 Konstytucji test proporcjonalności oparty jest właśnie na nieostrych kryteriach, zakładających określony rodzaj ważenia wartości – co oczywiście nie może dziać się ani w żadnej próżni aksjologicznej, ani w warunkach skrajnego relatywizmu aksjologicznego, etycznego i moralnego – a jednak: wynikiem

analiz prowadzonych w tym zakresie może być stanowcze rozstrzygnięcie jurydyczne, i to dotyczące kwestii tak fundamentalnej jak zgodność ustawy z Konstytucją. Nie może być zatem wątpliwości co do tego, że już nawet w perspektywie konstytucyjnoprawnej, łatwo uzasadnić można stwierdzenie, że istnieją granice dopuszczonych przez system prawa luzów decyzyjnych – i że przekroczenie tychże granic musi oznaczać naruszenie prawa. Przedstawione stwierdzenie dotyczy zarówno takich luzów, które wynikają z braku ostrości języka prawnego, jak i takich, które są konsekwencją faktu, że prawodawca, w założony przez siebie sposób, legitymuje podmioty zajmujące się praktyką prawniczą do wyrażania ocen i wyprowadzania rozstrzygnięć z określonych postaw oceniających - na podstawie konkretnych preferencji światopoglądowych i aksjologicznych, właściwych dla podmiotu działającego w ramach praktyki stosowania prawa. Raz jeszcze warto zaakcentować jednak, że przekroczenie tychże granic musi być traktowane jako naruszenie prawa. Ważnym jest też by podkreślić przy tym, że **ustalenie w tej sprawie ma walor rozstrzygnięcia jurydycznego - a nie ustalenia natury politycznej.** Na gruncie każdej niemalże dyscypliny prawa wskazać można wiele przykładów takich rozstrzygnięć w zakresie praktyki stosowania prawa, które w istocie były rozstrzygnięciami odnoszącymi się do konkretnych konfliktów aksjologicznych, i które były uznawane za niezgodne z obowiązującym porządkiem prawnym, mimo iż stanowiły wyraz określonych preferencji światopoglądowych i aksjologicznych podmiotu legitymowanego do podejmowania rozstrzygnięć o takiej naturze i takim charakterze w zakresie praktyki stosowania prawa - w tym zwłaszcza: w zakresie sądowej praktyki stosowania prawa.

Podnieść wypada dalej, że **każdy człowiek zachowuje naturalnie wolność postaw światopoglądowych, wolność wyborów aksjologicznych, w tym: preferencji etycznych i moralnych – wolność wyborów dokonywanych w tym zakresie stanowi niewątpliwie trudną do zakwestionowania wartość, zaś dokonywane w zakresie tej wolności wybory nie odbierają nikomu prawa do poszanowania godności ludzkiej należnej każdemu człowiekowi. Przedstawione stwierdzenie – w pełnym zakresie – odnosić oczywiście należy także do osób zajmujących stanowiska publiczne czy państwowe, w szczególności: do każdej osoby zajmującej stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich. Naturalnym prawem każdej takiej osoby jest również korzystanie z tejże wolności przy realizacji**

czynności podejmowanych w ramach pełnionej funkcji czy piastowanego stanowiska. Nie można bowiem wymagać od nikogo, by zajmując określone stanowisko bądź podejmując się pełnienia określonej funkcji, zrezygnował z właściwych mu postaw światopoglądowych, osobistych preferencji aksjologicznych, w tym: etycznych i moralnych – i by działał na przykład w ramach optyki zupełnie mu obcej, albo w ramach jakiejś trudnej do rozsądnego zdefiniowania próżni aksjologicznej, czy światopoglądowej neutralności.

Wywody przedstawione powyżej nie oznaczają wszakże, że każdy może realizować konsekwencje wolności wyborów postaw aksjologicznych i światopoglądowych w absolutnie każdy sposób, nie respektując żadnych granic, uwarunkowanych w szczególności taką samą wolnością innych osób. Przeciwnie – sposób realizacji konsekwencji wolności wyboru postaw światopoglądowych i aksjologicznych każdego człowieka może podlegać – i podlega – ocenom i kontroli; jest to w szczególności także ocena i kontrola prawna – także prawo bowiem wyznacza pewne granice w rozważanym zakresie. Przedstawione stwierdzenia dotyczą między innymi sposobu realizacji konsekwencji wolności wyboru postaw światopoglądowych i aksjologicznych przez osoby zajmujące stanowiska publiczne i pełniących funkcje publiczne. Ich działalność może być oceniana i kontrolowana – także w kategoriach prawnych, na zasadach określonych przez Konstytucję i właściwe ustawy. Podkreślić wypada, że ocena i kontrola za każdym razem odbywa się w takim przypadku z punktu widzenia optyki aksjologicznej i światopoglądowej podmiotu oceniającego, legitymowanego do dokonania oceny – a nie z punktu widzenia optyki przyjmowanej przez podmiot oceniany. W konsekwencji prezentowanych racji – na poziomie bardziej szczegółowym - stwierdzić należy, że Sejm Rzeczypospolitej Polskiej jest legitymowany (na podstawie przepisów referowanych w pkt. V. niniejszej opinii) do kontrolowania i oceniania działalności osoby zajmującej stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich pod kątem zgodności z obowiązującym prawem, zasadami współżycia społecznego i zasadami sprawiedliwości – także w perspektywie aksjologicznej, i to w ramach optyki reprezentowanej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, a nie - przyjmowanej przez osobę zajmującej stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich. Między innymi **w przypadku stwierdzenia naruszeń prawa – w tym także: poprzez przekraczanie granic dopuszczonych przez prawodawcę luzów decyzyjnych, opartych na**

kryteriach aksjologicznych – Sejm Rzeczypospolitej Polskiej jest legitymowany do odwołania osoby zajmującej stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich z tegoż stanowiska.

Należy raz jeszcze podkreślić, że treść pism, stanowiących podstawę zlecenia niniejszej opinii, w pełni uzasadnia potrzebę bardziej gruntownego zbadania działalności urzędującego Rzecznika Praw Obywatelskich, i to zarówno w perspektywie formalnoprawnej jak i – materialnoprawnej. Za przeprowadzeniem takiego badania – opartego na poszerzonym materiale dokumentacyjnym – przemawiają zwłaszcza następujące racje.

A.

Z faktów przedstawionych w części IV-ej niniejszej opinii, jednoznacznie wynika, że pisma Pani Stanisławy Izdebskiej oraz Pana Piotra Stachurskiego **nie są wyrazem takiej tylko krytyki, która ciągle zachowuje jeszcze wymiar jednostkowy i sporadyczny – przeciwnie, są częścią bardzo szerokiego sprzeciwu społecznego przeciwko działalności Pana dr. Adama Bodnara jako Rzecznika Praw Obywatelskich, sygnowanego już podpisami kilkudziesięciu tysięcy osób.**

B.

Okoliczności podnoszone w pismach Pani Stanisławy Izdebskiej, Pana Piotra Stachurskiego oraz w ramach kampanii społecznej przeciwko działalności Pana dr. Adama Bodnara jako Rzecznika Praw Obywatelskich - według oceny autora niniejszej opinii - **mogą rodzić podejrzenie naruszenia przez Pana dr. Adama Bodnara zasady subsydiarności, obowiązującej Rzecznika Praw Obywatelskich.**

W punkcie V. niniejszej opinii wskazano już, że zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, **w zakresie realizacji zasady równego traktowania między podmiotami prywatnymi Rzecznik jest zobowiązany poprzestać na wskazaniu wnioskodawca przysługujących mu środków działania** (art. 11 ust. 2 ustawy o RPO).

Jak słusznie zauważa S. Trociuk, w istocie treść art. 11 pkt 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich realizuje zasadę subsydiarności, polegającą na tym, że Rzecznik nie zastępuje i nie wyręcza obywateli w prowadzeniu ich spraw, a więc nie świadczy usług typowo adwokackich. Działania interwencyjne podejmuje dopiero wówczas, gdy wnioskodawca wykorzystał przysługujące mu przewidziane prawem środki działania i pomimo to w dalszym ciągu uważa, iż jego sprawa została załatwiona z naruszeniem praw i wolności (S. Trociuk, komentarz do art. 11 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, System Informacji Prawnej Lex).

C.

Okoliczności podnoszone w pismach Pani Stanisławy Izdebskiej, Pana Piotra Stachurskiego oraz w ramach kampanii społecznej przeciwko działalności Pana dr. Adama Bodnara jako Rzecznika Praw Obywatelskich - według oceny autora niniejszej opinii - **mogą rodzić podejrzenie wykraczania przez urzędującego Rzecznika poza prawnie dopuszczalne pole luzów decyzyjnych - w zakresie rozstrzygnięć opartych przede wszystkim na postawach i preferencjach światopoglądowych oraz aksjologicznych, a dotyczących w szczególności konfliktów aksjologicznych i ważenia dóbr istotnych z punktu widzenia praw oraz wolności obywatelskich w perspektywie zasady proporcjonalności.**

D.

Okoliczności podnoszone w pismach Pani Stanisławy Izdebskiej, Pana Piotra Stachurskiego oraz w ramach kampanii społecznej przeciwko działalności Pana dr. Adama Bodnara jako Rzecznika Praw Obywatelskich - według oceny autora niniejszej opinii - **mogą rodzić podejrzenie dopuszczenia się przez Pana dr. Adama Bodnara, działającego jako Rzecznik Praw Obywatelskich, zachowań pozbawionych legitymacji prawnej, poprzez przyjęcie, że miał miejsce akt dyskryminacji z uwagi na orientację seksualną w odniesieniu do podmiotu, który nie jest osobą fizyczną, i któremu - w związku z tym właśnie faktem - żadnej orientacji seksualnej przypisać nie można.**

Z upublicznionego listu Ministra Sprawiedliwości Prokuratora Generalnego, skierowanego 10 sierpnia 2016 roku do Rzecznika Praw Obywatelskich (*Odpowiedź*

Ministra Sprawiedliwości Prokuratora Generalnego na list Rzecznika Praw Obywatelskich – dostępna na stronie internetowej Ministra Sprawiedliwości) wynika wszakże, że **łódzki drukarz odmówił wykonania zlecenia pochodzącego od Fundacji LGBT Business Forum, i to – z powodu sprzeciwu sumienia wobec treści dostarczonych do druku materiałów.**

Nie można przy tym utracić z pola widzenia tego faktu, że ustawa z dnia 3 grudnia 2010 roku o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania stanowi wyraźnie, iż:

- **ustawy nie stosuje się do swobody wyboru strony umowy**, o ile tylko nie jest oparty na płci, rasie, pochodzeniu etnicznym lub narodowości (art. 5 pkt 3 ustawy); **ponad wszelką wątpliwość ustawa nie dopuszcza zatem możliwości ograniczania swobody wyboru strony umowy z uwagi na orientację seksualną**;

- ilekroć w ustawie jest mowa o „nierównym traktowaniu", **rozumie się przez to „traktowanie osób fizycznych", a nie np. Fundacji** (art. 3 pkt 5 ustawy);

- zakazuje się nierównego traktowania **osób fizycznych** ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość w zakresie między innymi dostępu i warunków korzystania z usług, jeżeli są one oferowane publicznie (art. 6 ustawy); **ustawa i w tym zakresie jednoznacznie pomija zatem kryterium „orientacji seksualnej".**

E.

Okoliczności podnoszone w pismach Pani Stanisławy Izdebskiej, Pana Piotra Stachurskiego oraz w ramach kampanii społecznej przeciwko działalności Pana dr. Adama Bodnara jako Rzecznika Praw Obywatelskich - według oceny autora niniejszej opinii - **mogą rodzić podejrzenie dopuszczenia się przez Pana dr. Adama Bodnara, działającego jako Rzecznik Praw Obywatelskich, zachowań pozbawionych legitymacji prawnej, poprzez przyjęcie, że organy administracji państwowej mogą ignorować fakt, iż Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wyraźnie stwierdza w treści art. 18, że małżeństwo jest związkiem kobiety i mężczyzny. Trzeba wyraźnie podkreślić, iż powołana regulacja:**

- jest jednoznacznym wyrazem preferencji aksjologicznych polskiego ustrojodawcy;

- implikuje ona bardzo daleko idące konsekwencje we wszystkich sferach życia publicznego – w szczególności: w zakresie praktyki stosowania prawa i działalności organów administracyjnych Państwa.

Zaakcentowanie faktów wyżej wskazanych jest szczególnie konieczne zwłaszcza z uwagi na tę okoliczność, że we współczesnej literaturze prawniczej pojawiają się wypowiedzi, które zdają się zmierzać do zakwestionowania wyżej przedstawionych konstatacji, a przynajmniej – do zasugerowania, że możliwe są zabiegi „interpretacyjne" podważające wyrazistość i jednoznaczność tutaj eksponowanej regulacji konstytucyjnej, oraz konsekwencji z niej wynikających. Ich przykładem może być komentarz do art. 18 Konstytucji RP L. Garlickiego – powołany Autor pisze, iż: „Stwierdzenie, że z art. 18 wynika dla ustawodawcy zwykłego zakaz rozszerzającego ujmowania instytucji »małżeństwa« **nie** może być, w moim przekonaniu, podstawą do przyjęcia, że przepis ten **zakazuje wszelkiej prawnej instytucjonalizacji** (uznania) innych trwałych związków między dwoma osobami i to niezależnie od ich płci" (L. Garlicki, komentarz do art. 18 Konstytucji RP, [w:], Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz I, Redaktorzy naukowi: L. Garlicki, M. Zubik, wydanie drugie uzupełnione, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 495).

VII. Konkluzje generalne

W charakterze konkluzji generalnej podkreślić wypada, że w świetle ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej jest legitymowany do badania i oceniania działalności osoby zajmującej stanowisko Rzecznika – a nawet do odwołania urzędującego Rzecznika z tegoż stanowiska.

Otrzymane przez Marszałka Sejmu pisma Pani Stanisławy Izdebskiej oraz Pana Piotra Stachurskiego – z powodów wskazanych bliżej w punkcie poprzedzającym niniejszej opinii, w tym: z uwagi na masowy charakter sprzeciwu wobec działalności urzędującego Rzecznika - bez wątpienia mogą być uznane przynajmniej za wystarczającą podstawę do bardziej gruntownego zbadania działalności urzędującego

Rzecznika Praw Obywatelskich przez należycie legitymowany podmiot – zwłaszcza w oparciu o szczegółową analizę akt postępowań sądowych i administracyjnych, niedostępnych dla Biura Analiz Sejmowych. W zależności od wyniku przeprowadzonych badań, celowym może być rozważenie zasadności podjęcia dalej idących czynności, ukierunkowanych już na ewentualne odwołanie urzędującego Rzecznika z zajmowanego stanowiska.

Niniejsza opinia – zgodnie z zakresem zlecenia otrzymanego przez Biuro Analiz Sejmowych – odnosi się jedynie do treści pism otrzymanych przez Marszałka Sejmu. Powstrzymuje się natomiast od analizy prawnej kazusów w nich przedstawionych – i wyprowadzania w odniesieniu do nich dalej idących ocen, konstatacji czy wniosków, dotyczących działalności Rzecznika Praw Obywatelskich. Próba jakiejkolwiek bliższej analizy prawnej tychże kazusów - bez możliwości zbadania dotyczących ich akt postępowań sądowych lub administracyjnych - musiałaby zostać oceniona jako brak profesjonalizmu zawodowego, w tym zwłaszcza: brak sumienności i rzetelności, koniecznej przy sporządzaniu każdej opinii prawnej.

Autor:
Dr hab. Jarosław Wyrembak
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wojciech Arndt
Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Deskryptory bazy REX: Rzecznik Praw Obywatelskich, Konstytucja RP, prawa i wolności