

II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

Irena Lipowicz, *O mądre prawo i wrażliwe państwo*, Wyd. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Seria: Biuletyn RPO – Materiały nr 80, Warszawa 2013, ss. 328.

Rzecznik Praw Obywatelskich „w sprawach o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela [...] 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 społecznego i sprawiedliwości społecznej”¹. Tak szeroko wyznaczony zakres powinności – zarówno w sferze poddawanej analizie materii, jak i w odniesieniu do kryteriów oceny (zgodność z prawem, zasadami współżycia społecznego oraz zasadami sprawiedliwości społecznej) – powoduje, że każde całościowe ujęcie aktywności Rzecznika, czy to pod postacią skierowanej do Sejmu i Senatu corocznej informacji o jego działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela, czy też w formie cyklicznych publikacji, stanowi jednocześnie swoiste zwierciadło dla funkcjonowania, jeżeli nawet nie całego systemu prawa, to na pewno dla jego znacznego fragmentu. Podobnie rzecz się ma z książką Profesor Ireny Lipowicz, podsumowującą pierwsze trzy lata jej działalności w charakterze RPO.

Praca składa się z czterech części. Rozdział pierwszy, zatytułowany *W drodze do sprawiedliwego państwa*, zawiera sześć w większości obszernych artykułów, które zostały opublikowane w latach 2005-2012. Tworzą one swoisty szkielet – i to zarówno merytoryczny, jak i metodologiczny – wszelkich dalszych rozważań Autorki, gruntując nawet najbardziej szczegółowe (np. pozycja prawna najemców byłych mieszkań zakładowych – s. 117-121), a nawet techniczne (np. udostępnianie informacji publicznej w sposób odmienny niż wyznaczony przez ustawodawcę – s. 91) rozważania w rozbudowanej i dobrze uzasadnionej teorii. Podstawowym składnikiem tej teorii jest rozwijana od 1989 r. polska doktryna państwa prawnego². Mając świadomość, że zasada państwa prawnego pozostaje w nieustannym napięciu, a niejednokrotnie nawet w wyraźnym konflikcie z zasadą demokratyczności, zasadą sprawiedliwości społecznej oraz innymi zasadami o charakterze konstytucyjnym (s. 16), Irena Lipowicz tworzy minimalną płaszczyznę aksjologiczną, na której mogą spotkać się wszyscy uczestnicy porządku publicznego. Katalog wartości uznanych za fundamentalne dla zasady rządów prawa obejmuje przede wszystkim prymat prawa, zwierzchnictwo ustawy, zaufanie do państwa oraz do tworzonego przez to państwo prawa, ochronę praw nabytych, nieretroakcję, sądową kontrolę działań władzy publicznej, legitymowaną konstytucyjnie samodzielność samorządu, a także dwie wartości, mające według Autorki pozycję tak ważną, że poświęca im oddzielne opracowania: prawo do przyzwoitej legislacji³ oraz prawo do dobrej administracji⁴ (s. 31). Jako profesor prawa administracyjnego Irena Lipowicz zarówno zasadę przyzwoitej legislacji, jak i prawo do dobrej administracji zalicza do podstawowych gwarancji „demokratycznego, praworządnego, sprawiedliwego i zrównoważonego stanu przestrzeni publicznej w państwie” (s. 36), stanu, bez którego realizacja praw i wolności człowieka i obywatela staje się bardzo utrudniona. Prawa obywatela „do bycia adresatem dobrze skonstruowanej normy prawnej” oraz „do bycia dobrze rządzonym” (s. 32) Autorka wiąże z koniecznością demokratyzacji procesu prawodawczego na poziomie aktów powszechnie obowiązujących, i to nie tylko takich, jak ustawy czy rozporządzenia, ale także akty prawa miejscowego. Instytucje konsultacji publicznych oraz wysłuchania obywatelskiego powinny należeć do elementarnego standardu legislacyjnego,

¹ Art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. Nr 21, poz. 123 ze zm.).

² *W poszukiwaniu polskiej wizji państwa prawa* (s. 10-27).

³ *Ewolucja tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym* (s. 28-39).

⁴ *Obywatel ma prawo do dobrej administracji* (s. 65-82).

a nie do jego faktycznego wyjątku. Postulat przejrzystej i rządzonej czytelnymi zasadami przestrzeni publicznej (s. 33) znajduje swoje zakotwiczenie w prawie dostępu do informacji publicznej⁵, odgrywającym kluczową rolę w Polsce ze względu na niedostateczny poziom rozwoju innych form kontroli sprawowanej przez wyborców nad władzą publiczną, m.in. w postaci konsultacji społecznych, komisji trójstronnych, czy też mediacji społecznych (s. 83). Jednocześnie polski ombudsman podkreśla, że instytucja dostępu do informacji publicznej stanowi wciąż nowość normatywną w krajowym porządku prawnym, dlatego niezbędne jest orzecznictwo oraz nieustanne badanie praktyki, aby – z jednej strony – nie dopuścić do ograniczania tego prawa (s. 89-93), z drugiej zaś – nie tworzyć warunków do jego nadużycia, np. do celów komercyjnych, czy też nawet wywiadowczych (s. 86). W procesie doprecyzowania pojęcia dostępu do informacji publicznej oraz jego funkcji Rzecznik bierze aktywny udział, czego wyrazem są publikowane wystąpienia, m.in.: *W obronie cyfrowej prywatności* (s. 216-220), *O dostępie do informacji i ochronie danych* (s. 318-319). Prawo to jest także warunkiem niezbędnym realizowania drugiej eksponowanej przez Autorkę wartości – prawa do dobrej administracji. Definiując dobrą administrację jako „opartą na zakotwiczonych w konstytucji wartościach, rzetelną, sprawną i efektywną, działającą według właściwej podstawy prawnej i formach prawem przewidzianych, przestrzegającą procedury administracyjnej a równocześnie elastyczną i odbiurokratyzowaną” (s. 65), Irena Lipowicz wskazuje na normatywny wzorzec jej konstruowania pod postacią europejskiego Kodeksu dobrej administracji. Zasady tam sformułowane⁶, przy uwzględnieniu różnic kulturowych i istniejących tradycji prawnych, mogą stać się podstawą do zmian prawa krajowego, a ich kompletny katalog winien być traktowany jako wyraz pewnej spójnej i koherentnej idei, której urzeczywistnianie należy do obowiązków władzy publicznej.

Wskazany w rozdziale pierwszym fundament teoretyczny pracy Rzecznika Praw Obywatelskich staje się w kolejnych rozdziałach znakomitym dopełnieniem metodologicznym rozważań dotyczących już szczegółowych kwestii, podejmowanych jako odpowiedź na skargi obywateli. Zwłaszcza na fakt, że co roku Rzecznik jest adresatem ok. 60 tysięcy wniosków, skala badanych problemów jest ogromna. Odzwierciedla to także rozdział drugi i czwarty pracy. W rozdziale drugim – *Ludzie – sprawy – paragrafy* (s. 101-220) – prezentowane są wybrane publikacje prasowe poświęcone analizie określonych zagadnień, zagadnień, z których każde – bez wyjątku na liście dwudziestu czterech części – dotyczy kwestii fundamentalnych dla pozycji prawnej jednostki. Profesor Irena Lipowicz, obejmując urząd RPO, wyznaczyła w swej działalności dwa priorytety: prawa osób starszych i niepełnosprawnych. W dwóch tekstach: *Emerytury i renty: kontrowersje wokół kwotowej waloryzacji* (s. 141-144) oraz *Obywatel senior oczekuje nie tylko opieki* (s. 180-186) wskazuje nie tylko na możliwości korzystania z kompetencji RPO do reagowania na niezgodne z Konstytucją regulacje związane z elementarnymi prawami osób starszych, ale także kreśli obraz radykalnej zmiany postrzegania osób starszych w przestrzeni publicznej. Nieuchronne zmiany demograficzne i kulturowe powodują, że ta kategoria obywateli przestaje być traktowana jako jedynie adresaci działań opiekuńczych państwa, a staje się grupą społeczną, której aktywność w życiu publicznym staje się normą, a nie wyjątkiem. Kształtowanie się nowego paradygmatu pozycji społecznej osób, które ukończyły 60 i więcej lat, wymaga od Rzecznika wyjątkowej aktywności, przede wszystkim w sferze zachowań najsilnie zagrożonych zachowaniami dyskryminacyjnymi, np. w zakresie zatrudnienia. Mimo jasnych preferencji, prawa osób starszych i niepełnosprawnych stanowią tylko niewielką część w wystąpieniach Rzecznika. Uzupełniają je zagadnienia dotyczące statusu cudzoziemców w Polsce, ochrony najemców lokali zakładowych, praw osób

⁵ *Standardy dostępu do informacji publicznej dopiero powstają* (s. 83-94).

⁶ Kodeks dobrej administracji wymienia następujące zasady: 1) praworządności; 2) niedyskryminacji; 3) proporcjonalności; 4) nieużywania władzy publicznej w innym celu, niż ją powierzono; 5) bezstronności; 6) obiektywności; 7) uczciwości; 8) uwzględnienia słusznego interesu jednostki; 9) uprzejmości; 10) odpowiadania na pisma w języku obywatela; 11) potwierdzania odbioru pism kierowanych do administracji publicznej; 12) przekazania sprawy właściwemu organowi w sprawie w przypadku mylnego skierowania; 13) wysłuchania jednostki przed podjęciem rozstrzygnięcia; 14) terminowości; 15) pouczenia o możliwości odwołania; 16) doręczenia rozstrzygnięcia; 17) ochrony danych; 18) uzasadnienia decyzji; 19) udzielenia informacji; 20) prowadzenia rejestrów poczty wychodzącej i przychodzącej; 21) zaskarżenia wszystkich zaniedbań do Europejskiego Rzecznika Praw Człowieka (s. 72-73).

pojeźrzanych, dostępu do świadczeń zdrowotnych dla osób nieubezpieczonych i bezdomnych, dostępu do publicznych zbiorników sztucznych, praw własności intelektualnej, wadliwej legislacji, depenalizacji zniesławienia i wielu innych.

Jeżeli waga analizowanych problemów staje się wyjątkowo doniosła społecznie, Rzecznik występuje przed Sejmem. Rozdział czwarty – *Rzecznik w parlamencie* (s. 313-328) – zawiera zbiór przykładowych kwestii prezentowanych izbie niższej polskiego parlamentu, obejmujących m.in. zagadnienia bezpłatnej pomocy prawnej, reprivatyzacji, dostępu do informacji publicznej, traktowania nietrzeźwych, niejasnego prawa podatkowego czy wychowawczych wizyt w miejscach pamięci.

Istotnym dopełnieniem roli strażnika praw i wolności człowieka i obywatela jest najmniej sformalizowana jej postać, jaką stanowią wywiady prasowe (rozdział trzeci – *Rozmowy RPO o Rzeczypospolitej wrażliwej* – s. 222-250). Profesor Irena Lipowicz jasno i konsekwentnie broni pozycji swojego urzędu jako podporządkowanego podwyższonym standardom apolityczności i równego dystansu (s. 229), uzasadniając tymi zasadami przewagę prawa inspiracji (np. w sferze prawodawstwa) nad formalną inicjatywą ustawodawczą. Będąc zwolenniczką publicznych debat, rozmów, wspólnego zastanawiania się nad rozwiązaniem problemu (s. 235), nie uchyla się od wielokrotnego powtarzania tych samych kwestii, jeżeli może to przyczynić się do rozpowszechnienia wiedzy w sferze statusu prawnego jednostki w państwie.

Odwołując się wprost do najwyższych wartości polskiej ustawy zasadniczej – godności, wolności i sprawiedliwości (s. 40-52 oraz 95-99) – polska Rzecznik Praw Obywatelskich nie tylko stosuje prawo, ale także – jak wskazał to we *Wstępie* Jerzy Buzek – je uczłowiecza.

Marzena Kordela

Witold Pokruszyński, *Filozofia bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide de Gasperi w Józefowie, Józefów 2013, ss. 144.

Tytuł książki i jej zakres tematyczny sprawiają, że można by się wiele po niej spodziewać. Autor stawia sobie ambitny cel polegający na rewizji dotychczasowych poglądów dotyczących wojny i pokoju w aspekcie współczesnym oraz sformułowanie podstawowych dylematów filozofii w ujęciu pragmatycznym przy jednoczesnym uwzględnieniu jej związku z bezpieczeństwem personalnym i instytucjonalnym (s. 7). Witold Pokruszyński trafnie przyjmuje przy tym, że filozofia bezpieczeństwa nie jest zakresowo tożsama z teorią bezpieczeństwa, ponieważ przedmiotem jest bezpieczeństwo identyfikowane z tą formą istnienia, która jest dla człowieka pewnym dobrem (s. 9).

W rozdziale pierwszym Autor podejmuje zagadnienie pojęcia „filozofia bezpieczeństwa”, jej struktury i funkcji. Jest On zdania, że koncepcja filozofii bezpieczeństwa jako subgałęzi filozoficznej zrodziła się z prób przewyciężenia filozofii wojny i pokoju wobec wyzwań, które pojawiły się w dwóch ostatnich dekadach XX w. (s. 9). Definiując z kolei samo pojęcie „bezpieczeństwo”, wyróżnia jego aspekt podmiotowy, przedmiotowy i perspektywiczny. Zwraca przy tym uwagę, że z aksjologicznego punktu widzenia bezpieczeństwo w XXI w. stanowi najwyższą wartość ludzką jako stan i proces trwania, przetrwania oraz rozwoju w warunkach zapewniających samorealizację podmiotu (s. 19).

Rozdział drugi jest poświęcony kwestii bezpieczeństwa w ujęciu filozofów starożytnych. Trzeba podkreślić, że dobór treści jest niepełny, nietrafny i arbitralny. Trudno wszak zrozumieć powody, dla których została omówiona myśl Heraklita z Efezu (s. 23-25), skoro są to w przeważającej części rozważania ontologiczne mające niewiele przecieży wspólnego z zagadnieniem bezpieczeństwa. Podobne wrażenie odnosi się w przypadku omówienia filozofii Sokratesa (s. 25-27), ponieważ Autor zwraca uwagę głównie na wątki etyczne, nie wiążąc ich z problematyką wyznaczaną tytułem książki. Z kolei filozofia Platona została zredukowana do jego programu inżynierii społecznej (s. 27-30), natomiast do zagadnień czysto etycznych – myśl Arystotelesa (s. 30-34) i Augustyna (s. 34-36).

Copyright of Journal of Law, Economics and Sociology is the property of Faculty of Law and Administration of Adam Mickiewicz University in Poznan and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.

Właścicielem praw autorskich do „Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego” jest Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Zawartość czasopisma nie może być kopiowana, przesyłana do innych stron internetowych bądź zamieszczana na blogach bez pisemnej zgody wydawcy. Niemniej artykuły można drukować, kopiować lub przysyłać w formie elektronicznej na własny użytek.