

## **Prawo do wystąpienia z wnioskiem do Rzecznika Praw Obywatelskich**

### **1. Pojęcie i geneza instytucji ombudsmana w zakresie ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki**

Wyjątkowe znaczenie w dziedzinie ochrony praw człowieka w krajach o rozwiniętej i utrwalonej demokracji zajmuje instytucja ombudsmana, w Polsce występująca pod nazwą Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO, Rzecznik lub polski ombudsman). Termin *ombudsman*<sup>1</sup> – słowo pochodzące z języka szwedzkiego, posiadające tam kilka znaczeń – było i jest powszechnie używane na oznaczenie „przedstawiciela”, „agenta”, „prawnika”, „pracownika” lub jakiegokolwiek innej osoby upoważnionej przez jakiegokolwiek inne osoby do działania w ich imieniu, dbania o ich interesy. Oznacza organ państwowy powołany dla przeciwdziałania naruszeniu lub ograniczeniu praw jednostki, któremu powierzono badanie naruszeń praw jednostki w jej stosunkach z państwem, a zwłaszcza z administracją państwową. Mimo że w poszczególnych krajach organy takie noszą różne nazwy, w literaturze określa się je zwykle pojęciem ogólnym – ombudsman, od pierwszej, powstałej w początkach XVIII w. w Szwecji instytucji tego rodzaju. Nie oznacza to, że wszystkie kraje, które zdecydowały się na stworzenie u siebie tego organu, przyjęły bez zastrzeżeń wzorzec szwedzki. Poszczególne państwa budowały własne systemy kontroli administracji, włączając do nich różne rozwiązania ombudsmana jako organu uzupełniającego działalność innych organów państwowych na rzecz ochrony praw jednostki. Występuje on albo jako organ monokratyczny (np. w Polsce), albo kolegialny (np. w Austrii). Może obejmować swoim zakresem działania terytorium całego państwa bądź jego część (ombudsman lokalny, municypalny). Różnie określane bywa także zakres jego zadań – w jednych krajach występuje ombudsman o ogólnym zakresie działania (np. Rzecznik Praw Obywatelskich w Polsce), w innych – ombudsman wyspecjalizowany, np. w Niemczech – Rzecznik ds. Wojskowych. Miejsce ombudsmana w danym systemie politycznym jest uzależnione między innymi od typu ustroju politycznego, mechanizmów sprawowania władzy, roli partii politycznych, ujęcia praw obywatelskich, systemu ich instytucjonalnych gwarancji itp.

Nie ma dzisiaj żadnych wątpliwości, że urząd Rzecznika jest potrzebny. Ustrój demokratycznych państw w dalszym ciągu nie jest przyjazny obywatelowi i to zarówno w swoich funkcjach legislacyjnych, jak i wykonawczych oraz sądowniczych. Obywatele potrzebują więc, aby silnie umocniona instytucja kontrolna, w pełni niezawisła, interweniowała w obronie człowieka i obywatela, gdy jego wolności i prawa są zagrożone np. złą legislacją,

---

<sup>1</sup> Szerzej B. Banaszak, [w:] U. Kalina-Prasznik (red.), *Encyklopedia Prawa*, Warszawa 2007, s. 499; *idem*, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 244 i n.; *idem*, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 706 i n.; J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym. Stan prawny na 30.06.2001*, Warszawa 2001, s. 13 i n.; L. Garlicki (red.), *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1989 r., s. 14 i n.

Na przykład: Austria – obrońca Ludowy, Czechy – Publiczny obrońca Praw, Niemcy – Rzecznik ds. Wojskowych Niemieckiego Bundestagu (*Wehrbeauftragter*), Rada Europy – Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, Unia Europejska – Europejski Ombudsman. Przytoczone powyżej przykłady zostały oparte na wydawnictwie Rzecznika Praw Obywatelskich pt. *Ombudsmeni krajowi – zbiór regulacji prawnych (Stan na dzień 1 września 2005 r.)*, Warszawa 2005.

wadliwymi decyzjami administracyjnymi, niezgodnymi z prawem lub niesprawiedliwymi orzeczeniami sądowymi. Organ ten powstał w celu zapewnienia jednostce ochrony przed naruszeniami ze strony organów państwowych. W literaturze<sup>2</sup> zgodnie przyjmuje się, iż ustrojowe wyodrębnienie RPO miało na celu stworzenie organu, który zajmowałby się badaniem przejawów działalności instytucji publicznych dysponujących władztwem, prowadzących, czy też mogących prowadzić, do naruszeń praw i wolności jednostki. Ujmując rzecz w dużej ogólności, ombudsman to osoba wyposażona w szczególnie autorytet, niezależna od innych podmiotów państwowych i podlegająca z reguły parlamentowi. Przysługują jej ustawowe uprawnienia do bezstronnego badania skarg obywateli na krzywdy doznane ze strony urzędników administracji państwowej lub funkcjonariuszy służb publicznych, mogące spowodować zmianę decyzji nieprawidłowej bądź niezgodnej z prawem i pozwalające podejmować środki zmierzające do usunięcia przyczyn decyzji wywołującej skargę oraz karania urzędnika lub funkcjonariusza odpowiedzialnego za złą administrację.

Warto odnotować, że idea powołania specjalnego urzędu, którego zadaniem byłoby obserwowanie działania administracji państwowej, sięga czasów starożytności. Już wówczas zastanawiano się, w jaki sposób informować rządzącego o nastrojach panujących wśród jego poddanych, kto mógłby wysłuchiwać ich skarg i zawiadomić o swoich spostrzeżeniach panującego. W starożytnym Rzymie wykształciła się instytucja cenzorów<sup>3</sup>, którzy obok wielu innych funkcji zajmowali się obserwowaniem i kontrolowaniem urzędników państwowych. Podobnie w średniowieczu wskazać można przykłady, gdy specjalny urzędnik stawał się pewnego rodzaju pośrednikiem między panującym, jego administracją i poddanymi. Za pierwowzór uważany jest współcześnie urząd ombudsmana ustanowiony w 1709 r. (według innych źródeł w 1713 r.) w Szwecji przez Karola XII, 10 lat później przemianowany na Kanclerza Sprawiedliwości (*Justitiekansler*)<sup>4</sup>. Przyjmując taki model, Karol XII wzorował się na zaobserwowanych rozwiązaniach Państwa Otomańskiego. Był to urząd powołany przede wszystkim do kontrolowania należytego z punktu widzenia prawa funkcjonowania administracji państwowej, umieścić go więc należy w układzie władza polityczna (monarcha i parlament) – administracja<sup>5</sup>. Zmiany w sposobie sprawowania władzy w Szwecji i związane z nimi umocnienie pozycji parlamentu spowodowały utworzenie w 1809 r., na mocy nowej Konstytucji urzędu Rzecznika Sprawiedliwości. Konstytucja szwedzka z 1809 roku, powołująca pierwszego na świecie ombudsmana, uznała, że w szczególności powinien być samodzielnym organem państwowym, związanym z parlamentem i niezależnym od innych organów państwowych, organem czuwającym nad poszanowaniem praw obywateli przez administrację i sądownictwo oraz przedstawiającym parlamentowi oceny i spostrzeżenia w tym zakresie. A także organem dostępnym dla obywatela, który mógł składać na ręce ombudsmana skargi na wszelkie nieprawidłowości w działaniach administracji i sądownictwa. Nie posiadał prawa do samodzielnego rozstrzygnięcia spraw, a jedynie kierowania uwag pod adresem parlamentu czy organów orzekających. Był funkcjonariuszem parlamentu, urzędującym początkowo w dużych odstępach

<sup>2</sup> Por. np. F. Prusak, *Organy ochrony prawnej*, Warszawa 2010, s. 198.

<sup>3</sup> Zob. L. Garlicki, *Ewolucja instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich (Ombudsmana) w świecie współczesnym*, [w:] L. Garlicki (red.), *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1989, s. 9; J. Arcimowicz, *Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2001, s. 5; I. Malinowska, *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2007, s. 52; por. także A. Kubiak, *Rzecznik praw obywatelskich*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 12; A. Pieniążek, *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie organów państwa*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, Warszawa 1997, s. 198.

<sup>4</sup> Patrz G. Kucsko-Stadlmayer, *The Legal Structures of Ombudsman – Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis*, [w:] G. Kucsko-Stadlmayer (red.), *European Ombudsman – Institutions*, Wien 2008, s. 1 i n.

<sup>5</sup> Patrz L. Garlicki, *Ewolucja instytucji Rzecznika...*, s. 9.

czasu, powołanym do kontrolowania urzędników królewskich. Stopniowo dopiero później przekształcił się w instytucję służącą głównie ochronie praw i wolności<sup>6</sup>.

Szwedzki ombudsman przez długie lata nie znajdował naśladowców. Dopiero w 1919 r. został utworzony w Finlandii, następnie w 1953 r. w Danii (1952 r.) i w Norwegii (1962 r.). Granice Skandynawii przekroczył na dobre w latach sześćdziesiątych. Instytucje tego typu powstały także w innych krajach: Nowej Zelandii (1962 r.), Wielkiej Brytanii (1967 r.), Izraelu (1971 r.), Francji (1973 r.), Portugalii i Australii (1976 r.), Austrii<sup>7</sup> (1977 r.). Kraje socjalistyczne nie wykazywały zbyt dużego zainteresowania tego typu instytucją. Do polskiego systemu organów państwowych urząd ten w klasycznej postaci modelu skandynawskiego został wprowadzony w 1987 r.<sup>8</sup> (wcześniej jedynie Jugosławia, powołując w 1974 r. urząd społecznego obrońcy praw samorządu, nawiązała do niektórych rozwiązań skandynawskich). Znamienne jest, że w niektórych państwach oprócz ombudsmanów obejmujących zakresem swojej działalności obszar całego państwa spotkać można ombudsmanów lokalnych, działających obok ombudsmanów krajowych (np. Wielka Brytania czy Australia) lub wyłącznie na szczeblu stanu czy prowincji (np. USA czy Kanada). Funkcjonują także ombudsmani wyspecjalizowani, jak choćby ombudsman ds. więźniów (Wielka Brytania) czy spraw żołnierzy (Niemcy) lub dzieci<sup>9</sup> (Polska).

W Polsce zainteresowanie instytucją ombudsmana rozpoczęło się już w latach sześćdziesiątych. Znalazło to wyraz w wielu publikacjach z zakresu prawa. Część obserwatorów, w tym prawników, odnosiła się krytycznie do powołania tej instytucji, inni z kolei popierali wprowadzenie nowego urzędu ochrony praw jednostki<sup>10</sup>. Dopiero jednak na początku lat osiemdziesiątych<sup>11</sup> nastąpił zasadniczy przełom i pojawiły się konkretne projekty zmierzające do realizacji idei Rzecznika, na co zasadniczy wpływ wywarły wydarzenia społeczne i polityczne roku 1980 i początków 1981<sup>12</sup>. Zaznaczyć należy, że powołanie takiego urzędu stanowić miało kolejny etap w budowaniu demokratycznego

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>7</sup> Szerzej na temat instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Austrii (Volksanwaltschaft) zob. np.: P. Sarnacki, *Adwokatura Ludowa (Volksanwaltschaft)*, [w:] *System konstytucyjny Austrii*, Warszawa 1999, s. 91–92; H. Mayer, *Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht. Kurzkommentar*, Wien 2007, s. 509 i n.; W. Berka, *Die Volksanwaltschaft*, w: *Lehrbuch Verfassungsrecht. Grundzüge des österreichischen Verfassungsrechts für das juristische Studium Zweite aktualisierte Auflage*, Springer–Wien–New York 2008, s. 238–241. Zob. także A. Stolz, *Der polnische Bürgerrechtsbeauftragte und die österreichische Volksanwaltschaft im Vergleich*, [w:] F. Merli, G. Wagner (red.), *Das neue Polen in Europa. Politik. Recht. Wirtschaft. Gesellschaft*, Innsbruck–Wien–Bozen 2006, s. 239–243 i przytoczona tam literatura.

<sup>8</sup> Powołanie instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich uzasadniano potrzebą utworzenia dodatkowych i skutecznych form ochrony obywateli w działalności administracji państwowej oraz innych organów i instytucji państwowych i społecznych, por. np. A. Pieniążek, *op. cit.*, s. 200 i n.

<sup>9</sup> Patrz szerzej B. Banaszak, S. Jarosz-Żukowska, *Der Bürgerrechtsbeauftragte und besondere Beauftragte in der polnischen Rechtsordnung*, [w:] F. Merli, G. Wagner (red.), *op. cit.*, s. 225–236; por. W. Brzozowski, *W sprawie modelu urzędu Rzecznika Praw Dziecka*, [w:] M. Zubik (red.), *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce. 51. Ogólnopolski Zjazd Katedr Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Warszawa 19-21.06.2009*, Warszawa 2010; T. Smoczyński, *Pojęcie i status osobowy dziecka w świetle konwencji praw dziecka i prawa polskiego*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 4; E. Czyż, *Prawa dziecka*, [w:] *Szkola Praw Człowieka. Teksty wykładów*, Warszawa 1996.

<sup>10</sup> Zob. J. Arcimowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich – aktor sceny publicznej*, Warszawa 2003, s. 44 i podana tam literatura.

<sup>11</sup> O procesie powoływania RPO por. np. A. Filipowicz, S. Gebethner, *Koncepcje rzecznika praw obywatelskich w świetle dyskusji publicznych*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 3, s. 9 i n.

<sup>12</sup> Por. S. Gebethner, *Przesłanki ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, [w:] L. Garlicki (red.), *Rzecznik Praw Obywatelskich...*, s. 29; A. Karnicka, *Rzecznik Praw Obywatelskich: dylematy i uwarunkowania*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 11, s. 69.

systemu gwarancji praw obywatelskich<sup>13</sup>. Była to jednak, podobnie zresztą jak wcześniejsze utworzenie sądownictwa administracyjnego (w 1980 r. Naczelny Sąd Administracyjny) i Trybunału Konstytucyjnego (w latach 1982–1985), zapowiedź stopniowego rozpadu systemu komunistycznego, opartego na zasadzie jednolitej władzy państwowej<sup>14</sup>. Dopiero uchwalenie 15 lipca 1987 r. ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich<sup>15</sup> (dalej: RPOU) dopełniło system instytucji ochrony prawnej, który w istotny sposób uzupełniał istniejące obecnie mechanizmy działania w zakresie praworządności praw obywateli. Nowelizacja ustawy zasadniczej z kwietnia 1989 r.<sup>16</sup> nadała RPO rangę konstytucyjną, a obecna Konstytucja RP z 1997 r. przejęła dotychczasową koncepcję urzędu. Ewolucja tego urzędu była również, w ogromnej mierze, efektem wpływu, jaki osobowość każdego z Rzeczników wywarła na ten urząd i sposób jego funkcjonowania. Myślę, że wśród elementów sprzyjających popularności Rzecznika Praw Obywatelskich należy wymienić także swego rodzaju medialność samych ombudsmanów. Przykładowo portrety prasowe Ewy Łętowskiej i Tadeusza Zielińskiego pokazują, że były to postacie, których cechy charakteru i zaangażowanie w działalność publiczną potrafiły przyciągnąć uwagę opinii społecznej. Przypomnę, że Rzecznikiem Praw Obywatelskich I kadencji (1987–1992) była Ewa Łętowska, Rzecznikiem II kadencji (1992–1996) – Tadeusz Zieliński, Rzecznikiem III kadencji (1996–2000) – Adam Zieliński, Rzecznikiem IV kadencji (2000–2006) – Andrzej Zoll, Rzecznikiem V kadencji (2006–10.04.2010) – Janusz Kochanowski<sup>17</sup>. Obecnie Rzecznikiem Praw Obywatelskich VI kadencji (od dnia 10.06.2010) jest Irena Lipowicz<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> Ówczesny stan świadomości dobitnie potwierdza krótka preambuła do tekstu pierwotnego ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, w której wskazuje się, iż Rzecznika ustanawia się „w celu umacniania socjalistycznej praworządności i stworzenia dalszych gwarancji ochrony praw i wolności obywateli”. Zob. J. Kochanowski, *Wstęp*, [w:] M. Zubik (red.), *Księga Jubileuszowa Rzecznika Praw Obywatelskich. Tom IV. Księga XX-lecia Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2008, s. 8.

<sup>14</sup> Patrz. E. Łętowska, *Baba na święczniku*, Warszawa 1992, s. 8–9; *eadem*, *Jak zaczynał Rzecznik Praw Obywatelskich. Felietony 1988–1991*, Łódź 1992; por. także, *eadem*, *Dwadzieścia lat później*, [w:] M. Zubik (red.), *Księga Jubileuszowa Rzecznika...*, s. 19 i n.

<sup>15</sup> Ustawa z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147. Obowiązuje nadal, chociaż była kilkakrotnie od tego czasu nowelizowana, w tym w sposób istotny w roku 1991 oraz w 2000 r., Dz. U. z 1991 r. Nr 83, poz. 371, z 2000 r. Nr 48, poz. 552; t.j. – obwieszczenie Marszałka Sejmu – Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147. W pierwotnej wersji była poprzedzona preambułą zaczynającą się od słów: „W celu umocnienia socjalistycznej praworządności i stworzenia dalszych gwarancji praw i wolności obywateli”.

<sup>16</sup> Wprowadzono do ówczesnej Konstytucji z 1952 r. art. 36a, Dz. U. z 1952 Nr 19, poz. 101, który stanowił, że RPO stoi na straży praw i wolności obywateli określonych w Konstytucji i innych przepisach prawa. Jego „sposób działania” ma określać ustawa. Powołuje go Sejm za zgodą Senatu, na okres 4 lat”.

<sup>17</sup> [www.brpo.gov.pl](http://www.brpo.gov.pl) (11.04.2012) – Ostatnią decyzją Janusza Kochanowskiego jako Rzecznika Praw Obywatelskich było wystosowanie apelu do Ombudsmana Federacji Rosyjskiej, aby wspólnie uznać Katyń za miejsce pojednania i spotkań Polaków i Rosjan. Janusz Kochanowski zginął w katastrofie samolotu TU-154 pod Smoleńskiem w dniu 10.04.2010 r.

<sup>18</sup> [www.brpo.gov.pl](http://www.brpo.gov.pl) (11.04.2012) – W dniu 10.06.2010 r. Irena Lipowicz została powołana przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej na stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich. Zgodę na powołanie wyraził w uchwale w dniu 08 lipca 2010 r. Senat RP. W dniu 21 lipca 2010 r. Irena Lipowicz złożyła ślubowanie przed Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencji.

## 2. Cechy konstytutywne współczesnego ombudsmána

Współcześnie instytucja ta występuje w ponad 110 państwach różnych kontynentów, a także w strukturach Unii Europejskiej<sup>19</sup> oraz Rady Europy<sup>20</sup>. Niezależnie od powyższych uregulowań prawnych organ ten został przewidziany również w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej (art. 43)<sup>21</sup>. Rozpowszechnienie we współczesnym świecie instytucji ombudsmána sprawiło, że dzisiaj wśród warunków stawianych Turcji przed przyjęciem jej do Unii Europejskiej określono m.in. wymóg ustanowienia instytucji ombudsmána<sup>22</sup>. Ten silny trend do powoływania urzędów ombudsmána, a także wielu organów o podobnym zakresie działania, ale o odmiennym charakterze, nasuwa pytanie o samo znaczenie ombudsmána, o jego istotne cechy. Dobrą, choć, jak się może czasami wydawać, nazbyt ogólną charakterystykę podaje Jerzy Świątkiewicz<sup>23</sup>, wskazując, że w zależności od regulacji prawnych w określonych państwach RPO:

- 1) zapewnia jednostce (i innym podmiotom) szeroki dostęp do tego urzędu przy równoczesnym niesformalizowanym przed nim postępowaniu (czego nie gwarantują jej rozbudowane procedury sądowe, wymagające niemałych kosztów, korzystania często z pomocy adwokata i charakteryzujące się przewlekłością postępowania);
- 2) stanowi uzupełnienie „tradycyjnych” rozwiązań instytucjonalnych, zwłaszcza w sferach nieobjętych kontrolą sądową bądź w których kontrola ta jest ograniczona lub ograniczony jest do niej dostęp;
- 3) w ramach obowiązujących procedur stwarza możliwość kwestionowania nawet orzeczeń sądowych lub reagowania na uchybienia w działalności pozaorzeczniczej sądów i sędziów – w zakresie nieobjętym niezawisłością sędziowską;
- 4) umożliwia reagowanie na beczynność organów podlegających kontroli ombudsmána;
- 5) pozwala na kwestionowanie w wielu państwach, m.in. w Polsce, nie tylko wadliwych aktów prawnych, w tym ustaw, ale również na inspirowanie zmian w obowiązującym stanie prawnym w pożądanym proobywatelskim kierunku (wydania, zmiany lub uchylenia określonych aktów lub przepisów prawnych);
- 6) jest uprawniony do podejmowania działań nie tylko na wniosek, ale także z urzędu, czego w zasadzie nie mogą robić sądy;
- 7) obejmuje w wielu państwach zakresem kontroli nie tylko legalność, ale również przestrzeganie zasad „dobrej administracji”, „słuszności”, „sprawiedliwości”, „sprawność działania administracji”, pozwala na przeciwdziałanie jej „zaniebaniom”. Jednak

<sup>19</sup> Unia Europejska podjęła również inicjatywę utworzenia nowego organu pod nazwą Ombudsman europejski (Rzecznik Praw Obywatelskich Unii Europejskiej) – inne nazwy używane w odniesieniu do tej instytucji to m.in.: Mediator, Wspólnotowy Rzecznik Praw Obywatelskich UE, Ombudsman Unii Europejskiej. Z licznej literatury na ten temat zob. szerzej np. M. Łuszczuk, *Rzecznik Praw Obywateli Unii 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*, Warszawa 2008, s. 87–96; S. Jarosz-Żukowska, *Prawo skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich UE*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Wrocław 2004, s. 286–287.

<sup>20</sup> Rezolucja (99/50) Komitetu Ministrów RE z 07 maja 1999 r. o utworzeniu urzędu Komisarza Praw Człowieka Rady Europy.

<sup>21</sup> Prawo to jest odzwierciedleniem i powtórzeniem istniejących od 1992 r. zapisów Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (art. 21 oraz art. 195 Traktatu).

<sup>22</sup> Zob. np. *Wpuśćmy Turcję do Unii*, [w:] „Gazeta Wyborcza” z 28.07.2010 r. Brytyjski premier David Cameron ostro skrytykował Brukselę za zwleknięcie z przyjęciem Turcji do UE i zarzucił Europie antymuzułmańskie uprzedzenia.

<sup>23</sup> Patrz J. Świątkiewicz, *W piętnastą rocznicę ustanowienia instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga Jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2003, s. 7 i n.

w wielu sytuacjach wymienione wymagania w stosunku do administracji czy innych podmiotów mogą oczywiście wynikać również z regulacji prawnych, stając się elementami kontroli legalności<sup>24</sup>. Często tak nie jest, zwłaszcza w sferze tzw. luzów decyzyjnych – w tym sferze uznania administracyjnego;

- 8) stwarza możliwość podejmowania problemów o charakterze ogólnym, w tym czynności profilaktycznych, wymagających dla ich rozwiązania podejmowania działań kompleksowych wybiegających poza tradycyjną działalność orzeczniczą czy normodawczą organów publicznych (np. postulowanie podejmowania środków organizacyjnych, inwestycyjnych, wychowawczych itp.)<sup>25</sup>.

Leszek Garlicki<sup>26</sup> trafnie wskazuje cztery podstawowe cechy współczesnego ombudsmiana. Brak którejkolwiek z nich stawia pod znakiem zapytania możliwość uznania danego organu za mieszczący się w pojęciu ombudsmiana. Po pierwsze, jest to samodzielny organ państwowy, oddzielony w sposób wyraźny od administracji i sądownictwa, zwykle opierający swoje istnienie na normach konstytucyjnych. Po drugie, uznaje, że jest to organ powiązany z parlamentem; powiązanie to ma z reguły charakter strukturalny, gdyż w większości państw ombudsman jest powoływany przez parlament, a zawsze – charakter funkcjonalny, zadania ombudsmiana bowiem mieszczą się wewnątrz funkcji kontrolnej parlamentu. Po trzecie, przyjmuje, że jest to organ o dwojakich zadaniach: a) wysłuchuje skarg obywateli na nieprawidłowe działania administracji, a niekiedy i sądownictwa, oraz podejmuje kroki w celu naprawienia tych nieprawidłowości; b) informuje parlament i opinię publiczną o stanie przestrzegania prawa w funkcjonowaniu administracji. Przy czym zainteresowania ombudsmiana nie ograniczają się tylko do kontroli legalności, może on również badać słuszność czy sprawiedliwość kwestionowanych rozstrzygnięć. Po czwarte, jest to organ działający w sposób mało sformalizowany, a dzięki temu łatwo dostępny dla obywatela. Postępowanie przed nim z reguły nie podlega żadnym opłatom, a jedynym wymogiem formalnym związanym ze złożeniem skargi może być jej forma pisemna (np. w Argentynie i Islandii), jednak w niektórych krajach dopuszczalna jest oprócz tego także i skarga ustna złożona w biurze ombudsmiana (np. w Polsce). Rzecznik ma zwykle swobodę w doborze spraw do podjęcia interwencji i pozbawiony jest samodzielnej władzy ich rozstrzygania. Ombudsman z reguły nie rozstrzyga napływających do niego skarg, ale dysponuje możliwościami ustalenia rzeczywistego stanu rzeczy, w postaci np. dostępu do akt, dokumentów, wizji lokalnych itp. Jedynie w nielicznych krajach, np. w Austrii czy Islandii, ma uprawnienie do udzielania zaleceń innym organom państwowym.

Obecnie możemy mówić o dwóch modelowych wzorcach instytucji ombudsmiana: nordyckim i brytyjsko-francuskim. W modelu nordyckim ombudsman jest powoływany przez parlament i dostępny bezpośrednio dla obywatela. Zasadą jest kadencyjność urzędu. W tym modelu może on, oprócz swych funkcji urzędniczych, zajmować się działalnością sądowniczą. W drugim modelu powołuje go głowa państwa, a pośrednikiem między nim a obywatelem jest deputowany do parlamentu. W tym modelu nie ma możliwości wnoszenia skargi bezpośrednio przez obywatela. Powoduje to wyeliminowanie możliwości podejmowania przez Rzecznika kontroli bezpośredniej w wyniku skarg obywateli. Ponadto w tym modelu ombudsman oprócz swych funkcji urzędniczych nie może zajmować się

<sup>24</sup> Przykładowo J. Świątkiewicz, *W piętnastą rocznicę...*, s. 8, wskazuje na ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.), Dz. U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168 ze zm., która nakazuje między innymi organom administracji prowadzić postępowanie w sposób pogłębiający zaufanie obywateli do organów Państwa (art. 8 k.p.a.), informować strony o okolicznościach mogących mieć wpływ na ich prawa i obowiązki (art. 9 k.p.a.), zapewniać im czynny udział w postępowaniu (art. 10 k.p.a.), działać w sprawie wnikliwie i szybko (art. 12 k.p.a.).

<sup>25</sup> Zob. J. Świątkiewicz, *W piętnastą rocznicę...*, s. 7 i n.

<sup>26</sup> L. Garlicki, *Ewolucja instytucji Rzecznika...*, s. 14–15.

inną działalnością, np. sądowniczą. W obu modelach pozycja Rzecznika jest ukształtowana jako niezależna od pozostałych organów państwowych, przede wszystkim od rządu. W literaturze<sup>27</sup> wskazuje się także na istnienie trzeciego wariantu, tzw. modelu duńskiego, polegającego na tym, że spod kontroli ombudsmana wyłączona została działalność wymiaru sprawiedliwości.

### 3. Specyfika polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich jako rodzaj instytucji ombudsmana

Nie ulega wątpliwości, że obowiązująca do dzisiaj (oczywiście ze zmianami) ustawa z 15 lipca 1987 r. nadała instytucji ombudsmana (według polskiego określenia – Rzecznikowi Praw Obywatelskich) bardzo mocną pozycję, wyróżniającą tę instytucję na tle innych europejskich rozwiązań ustrojowych. Po zmianie ustroju w 1989 r., a w szczególności po wejściu w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.<sup>28</sup> (dalej: Konstytucja RP, Konstytucja, ustawa zasadnicza) urząd ombudsmana uzyskał w Polsce pozycję i kompetencje właściwie, może z wyjątkiem Finlandii, niespotykane w Europie. Analizując tekst ustawy zasadniczej zauważyć należy, że poświęca ona RPO część rozdziału VII „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”<sup>29</sup>. Oznacza to, że polski ombudsman jest samodzielnym organem konstytucyjnym i bez wątpienia należy do grupy organów kontroli państwowej i ochrony prawa obok Najwyższej Izby Kontroli i Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Obserwując praktykę działania RPO, można stwierdzić, że nie da się go umieścić w tradycyjnej klasyfikacji trójpodziału władz. Powinien być raczej rozpatrywany jako podmiot funkcjonujący na linii władza wykonawcza – władza ustawodawcza. Nietrudno bowiem zauważyć, że przedmiotem jego zainteresowań jest obszar działania władzy wykonawczej, a z drugiej strony – pozostaje w znacznym powiązaniu z władzą ustawodawczą. Co więcej, przy omawianiu powyższego zagadnienia nie można oczywiście nie wspomnieć o stosunku urzędu Rzecznika do władzy sądowniczej. Jest to o tyle znaczące, gdyż formy działania polskiego ombudsmana nasuwają pewne analogie z działalnością organów wymiaru sprawiedliwości, a jego kompetencje zorientowane są w dużej mierze na ochronę obywatela, co zbliża je do zadań władzy sądowniczej. Stwierdzić jednak należy, że zdecydowanie więcej jest różnic niż podobieństw między RPO a sądami. Przykładowo wskazać można na bezpłatność i odformalizowanie postępowania przeprowadzonego przez Rzecznika, co jest przeciwieństwem postępowania sądowego. Ponadto RPO ma możliwość uznaniowego rozpatrywania spraw, sądy natomiast realizują ustawowy obowiązek zajęcia się każdą sprawą, jaka zostanie do nich wniesiona, przy uwzględnieniu wszystkich wymagań formalnych. Jednocześnie sądy badają sprawy tylko pod względem legalności, zaś ombudsman kieruje się zasadami współżycia społecznego, bada skargi obywateli, mając wyłącznie na uwadze niesprawiedliwość i krzywdę społeczną. Trzeba też zaznaczyć, że postępowanie sądowe wszczyna się dopiero po spełnieniu określonych formalności procesowych, a RPO może rozpocząć postępowanie wyjaśniające samodzielnie, z własnej inicjatywy. Od siebie mogę też dodać, że Rzecznik nie może w żaden sposób wpływać na rozstrzygnięcia sądowe

<sup>27</sup> Por. J. Arcimowicz, *Urząd Rzecznika...*, s. 9 i podana tam literatura.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483; obwieszczenie prezesa Rady Ministrów z dnia 26 marca 2001 r. o sprostowaniu błędów, Dz. U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319; ustawa z dnia 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, oraz ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2009 r. Nr 114, poz. 946.

<sup>29</sup> Podstawowe przepisy regulujące kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich znajdziemy w art. 80, 191 ust. 1 pkt 1 oraz art. 208–212 Konstytucji RP.

w konkretnej sprawie. Jest jednak uprawniony do żądania od władz sądowych przedstawiania mu informacji o przebiegu postępowania, co ma szczególne znaczenie ze względu na występującą w Polsce, w stosunkowo znacznym nasileniu, przewlekłość postępowania. RPO może tą drogą zwracać uwagę administracji sądowej (prezesom poszczególnych sądów) na nieuzasadnione obiektywnymi potrzebami przedłużanie postępowania sądowego naruszające prawo jednostki do rozpatrzenia jej sprawy w rozsądnym terminie.

Ustawa zasadnicza przewiduje istnienie RPO jako organu monokratycznego, stojącego na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz innych aktach normatywnych, w tym również realizacji zasady równego traktowania<sup>30</sup> (a więc organu o ogólnym zakresie działania) i obejmującego swoim zakresem działania całe terytorium RP. Jedność wyrażanych poglądów i stanowczość w konsekwentnym realizowaniu linii obrony praw i wolności człowieka i obywatela jest możliwa tylko przy takim właśnie ujęciu organizacyjnym urzędu „obrońcy obywateli”. Wszelki kolektywizm w działaniu tej instytucji jest „zabójczy” dla niezależnej pozycji ombudsmana w państwie. Warto odnotować, że polscy rzecznicy praw obywatelskich I i II kadencji tak dalece liczyli się z monokratycznością urzędu, że nie powołali nawet swych zastępców, chociaż ustawa na to zezwalała.

Polski ombudsman wykonuje swoje zadania przy pomocy podległego mu Biura Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>31</sup>, które znajduje się w Warszawie. Tworzy je grupa wykwalifikowanych pracowników merytorycznych oraz administracyjnych, a jego zadania i organizację określa Statut Biura Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>32</sup>. Rzecznik nadaje, w drodze zarządzenia, Statut Biura RPO<sup>33</sup>. Warto w tym miejscu wspomnieć o wniosku RPO/630197/I/09<sup>34</sup> z 7 grudnia 2009 r., w którym Rzecznik zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 20 ust. 2 ustawy z 15 lipca 1987 r. o RPO z art. 93 ust. 1 i 2 oraz art. 210 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 października 2010 r. (K 35/09) podzielił argumentację Rzecznika<sup>35</sup>. Dodatkowo w Biurze RPO funkcjonują Komisje Ekspertów, tj.: ds. Osób Starszych, ds. Osób z Niepełnosprawnością oraz ds. Migrantów<sup>36</sup>. Wydatki związane z funkcjonowaniem Biura RPO pokrywane są z budżetu centralnego. Właściwe funkcjonowanie Biura pod względem organizacyjnym i finansowym zapewnia Dyrektor Biura powoływany i odwoływany przez Rzecznika. Dyrektor reprezentuje Biuro w sprawach cywilnoprawnych, budżetowych oraz administracyjnych, a także w sprawach ze stosunku pracy. Podejmuje decyzje w sprawach osobowych pracowników, z tym że nawiązanie i rozwiązywanie stosunku pracy oraz awansowanie pracowników należy do właściwości Rzecznika.

Ustawa o Rzeczniku przewiduje, że Rzecznik za zgodą Sejmu może ustanowić swoich pełnomocników terenowych<sup>37</sup>. Ponadto na wniosek Rzecznika Marszałek Sejmu jest

<sup>30</sup> Art. 1 ust. 2 RPOU.

<sup>31</sup> Zob. na [www.brpo.gov.pl](http://www.brpo.gov.pl) (17.04.2012) – Schemat struktury organizacyjnej Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie, z podziałem na Zespoły merytoryczne i Zespoły Terenowe w Gdańsku, Katowicach i we Wrocławiu.

<sup>32</sup> Statut Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, Zarządzenie Nr 2 Marszałka Sejmu z dnia 26 lutego 2003 r. w sprawie nadania statutu Biura Rzecznika Praw Obywatelskich ze zm. z dnia 19 lipca 2007 r.

<sup>33</sup> Traktuje o tym art. 20 ust. 1 i 2 RPOU.

<sup>34</sup> RPO/630197/09/I z 07.12.2009 r. – wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie nadania statutu Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Wniosek uwzględniony (wyrok z 19 października 2010 r., K 35/09).

<sup>35</sup> Szerzej patrz wyrok z 19 października 2010 r., K 35/09.

<sup>36</sup> [www.brpo.gov.pl](http://www.brpo.gov.pl) – zamieszczono szczegółowy skład członków poszczególnych komisji.

<sup>37</sup> Art. 22 RPOU. Por. uwagi na temat art. 22 np. A. Zoll, *Rzecznik Praw Obywatelskich z perspektywy de lege ferenda*, [w:] R. Hauser, E. Łętowska, M. Safjan, J. Trzcinski (red.), *Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza Państwo w służbie obywateli*, Warszawa 2005, s. 95 i n.



uprawniony do powołania nie więcej niż trzech jego zastępców<sup>38</sup>, w tym zastępcę do spraw żołnierzy (nie jest przy tym określone kryterium, jakie mieliby oni wypełniać – rzeczowe czy terytorialne). Należy zaznaczyć, że dopuszczenie w drodze ustawowej możliwości powołania zastępców RPO nie determinuje wykonywania przez nich wszystkich zadań w zastępstwie Rzecznika ani też objęcia ich w pełni regulacją jego dotyczącą, co odnosi się np. do immunitetu<sup>39</sup>. Jak podnosi Bogusław Banaszak<sup>40</sup>, konstytucyjna zasada głosząca, że RPO stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela, nie ustanawia w zasadzie żadnych jego konkretnych kompetencji ani sposobów ich działania, stąd konieczność sięgnięcia do regulacji ustawowych. Dla określenia pozycji ustrojowej RPO decydujące znaczenie mają dwie zasady:

- 1) zasada powiązania z Sejmem – wyraża się między innymi w sposobie powoływania Rzecznika przez Sejm, obowiązku składania okresowych sprawozdań ze swojej działalności do parlamentu, a także w odpowiedzialności przed niższą izbą parlamentu<sup>41</sup>;
- 2) zasada niezależności od pozostałych organów państwa – według której Rzecznik jest w swojej działalności niezależny i niezawisły od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem, organy państwowe nie dysponują wobec niego żadnymi kompetencjami pozwalającymi na kierowanie jego działalnością czy egzekwowanie jego odpowiedzialności, a z kolei RPO posiada wiele uprawnień umożliwiających mu oddziaływanie na te organy.

Warto w tym kontekście podkreślić, że Konstytucja RP, ustanawiając zasadę odpowiedzialności RPO jedynie przed Sejmem, przekazuje tym samym tej izbie wyłączną kompetencję do odwołania RPO, nie określając bliżej szczegółów i pozostawiając tę kompetencję do regulacji ustawodawcy. Sejm może to więc uczynić w przypadkach określonych w ustawie<sup>42</sup>. Należą do nich: zrzeczenie się wykonywania obowiązków, trwała niezdolność do wykonywania obowiązków na skutek choroby, ułomności lub upadku sił – stwierdzonych orzeczeniem lekarskim, złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, co stwierdzone zostało prawomocnym orzeczeniem sądu, sprzeniewierzenie się złożonemu ślubowaniu. Wątpliwości interpretacyjne może budzić przesłanka „sprzeniewierzenie się złożonemu ślubowaniu”<sup>43</sup>. Sejm odwołuje RPO w przypadku zrzeczenia się wykonywania obowiązków na wniosek Marszałka Sejmu, a w pozostałych przypadkach z wnioskiem takim może wystąpić zarówno Marszałek Sejmu, jak i grupa co najmniej 35 posłów. Uchwała o odwołaniu zapada większością kwalifikowaną 3/5 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Ustanowienie w Konstytucji zasady wyłącznej odpowiedzialności RPO przed Sejmem oznacza, że nie ponosi on odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Istotnymi czynnikami określającymi charakter tego organu są wymogi formalne stawiane przez ustawę kandydatowi na stanowisko RPO. Według polskiej ustawy Rzecznik musi posiadać obywatelstwo polskie, wyróżniać się wiedzą prawniczą<sup>44</sup>, doświadczeniem

<sup>38</sup> [www.brpo.gov.pl](http://www.brpo.gov.pl) (03.04.2012) – obecnie, od 1 stycznia 2002 r. funkcję zastępcy RPO pełnił Stanisław Trociuk.

<sup>39</sup> Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 902.

<sup>40</sup> Por. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 903; patrz także P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 265; por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002, s. 284.

<sup>41</sup> Na ten temat szerzej S. Trociuk, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 19.

<sup>42</sup> Art. 7 RPOU.

<sup>43</sup> Na ten temat szerzej B. Banaszak, *op. cit.*, s. 912 i podana tam literatura.

<sup>44</sup> Przykładowo A. Kubiak nie uznaje wiedzy prawniczej jako warunku niezbędnego do pełnienia funkcji Rzecznika. Stwierdza że: „Rzecznik [...] dysponować będzie zespołem współpracowników, w tym także wysoko kwalifikowanych prawników. Do nich właśnie należeć będzie ocena zasadności prawnej wpływających do jego biura skarg”, A. Kubiak, *op. cit.*, s. 6.

zawodowym oraz wysokim autorytetem ze względu na swe walory moralne i wrażliwość społeczną<sup>45</sup>. Rzecznikiem może zatem zostać osoba legitymująca się wysokimi kwalifikacjami osobistymi, co nie dziwi, gdyż biorąc pod uwagę fakt, że wykonywanie zadań wsparte jest siłą autorytetu osoby piastującej ten urząd. Należy przy tym zauważyć, że wymogi osobiste zostały określone dość ogólnie i nieprecyzyjnie, co pozwala na swobodną ocenę kandydata przez organ powołujący. Zdaniem Stanisława Trociuka<sup>46</sup> problem stanowi użyte przez ustawodawcę określenie, iż Rzecznikiem może być osoba „wyróżniająca się wiedzą prawniczą”. Autor zaznacza, że niewątpliwie użyte w tym zakresie określenie „wyróżnianie się wiedzą prawniczą” nie jest tożsame z posiadaniem wykształcenia prawniczego.

O statusie prawnym RPO i jego relacjach z innymi organami państwa decyduje m.in. procedura jego powoływania. Rzecznika powołuje Sejm za zgodą Senatu<sup>47</sup> na wniosek Marszałka Sejmu lub grupy 35 posłów<sup>48</sup>. Szczegółowy tryb zgłaszania kandydatów na RPO określa uchwała Sejmu. W celu podjęcia uchwały powołującej Rzecznika wymagana jest w Sejmie bezwzględna większość głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Uchwała Sejmu o powołaniu Rzecznika jest następnie przekazywana Senatowi, który w terminie miesiąca, zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby senatorów, podejmuje uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na powołanie Rzecznika. Niepodjęcie w tym terminie uchwały przez Senat oznacza akceptację dla kandydata wybranego przez Sejm. Natomiast uchwała wyrażająca brak zgody dla osoby wybranej przez Sejm zamyka postępowanie w sprawie i konieczność ponownego postępowania w sprawie wyboru Rzecznika<sup>49</sup>. Rzecznik Praw Obywatelskich powoływany jest na pięcioletnią kadencję<sup>50</sup>, licząc od dnia złożenia ślubowania przed Sejmem, a urząd ten może piastować najwyżej dwukrotnie<sup>51</sup>. Dodajmy, że w praktyce Rzecznicy pełnią swoją funkcję tylko przez jedną kadencję i nie ubiegają się o ponowy wybór<sup>52</sup>. Przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków Rzecznik składa ślubowanie przed Sejmem<sup>53</sup>.

Przysługującą Rzecznikowi niezależność i niezawisłość wzmacnia dodatkowo zagwarantowany mu immunitet formalny oraz nietykalność. Ombudsman powinien pozostawać w okresie kadencji w wyłącznej służbie na rzecz obywateli w swym urzędzie, słuszne jest zatem, aby nie wykonywał w tym czasie innych zajęć ani nie łączył ze stanowiskiem ombudsmiana mandatu posła lub senatora. Zgodnie z art. 211 Konstytucji RP Rzecznik nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności bez uprzedniej zgody Sejmu. Zatrzymany lub aresztowany może być jedynie w sytuacji ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeśli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. Ustawa zasadnicza nie określa, czy immunitet RPO dotyczy działań lub zaniechań wiążących się ze sprawowaniem urzędu. Można więc przyjąć, że jego zakres jest szeroki i obejmuje wszelkie działania lub zaniechania, bez względu kiedy i w jakich okolicznościach zostały popełnione. Immunitet ten nie obejmuje spraw cywilnych. Niezawisłość i niezależność Rzecznika zapewnia również niepołączalność urzędu Rzecznika z jakimkol-

<sup>45</sup> Art. 2 RPOU.

<sup>46</sup> Patrz S. Trociuk, *op. cit.*, s. 17; por. również uwagi J. Świeca, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 72.

<sup>47</sup> Art. 209 ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>48</sup> Traktuje o tym art. 3 ust. 1 RPOU.

<sup>49</sup> Art. 3 ust. 4 i 5 RPOU.

<sup>50</sup> Art. 209 ust. Konstytucji RP i art. 5 ust. 1 RPOU.

<sup>51</sup> Art. 5 ust. 2 RPOU.

<sup>52</sup> Zob. na [www.brpo.gov.pl](http://www.brpo.gov.pl) (17-04-2012) – Poczty Rzeczników Praw Obywatelskich.

<sup>53</sup> Art. 4 RPOU. Treść ślubowania, jak się wydaje, kładzie akcenty na polityczne znaczenie instytucji RPO i na szczególną dbałość o praworządność działania. Z drugiej strony sformułowanie niektórych elementów ślubowania jest nieostre, zawiera zbyt wiele elementów, które mogą być dowolnie interpretowane, więc budzą wątpliwości.

wiek innym stanowiskiem, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej oraz zakaz wykonywania innych zajęć zawodowych<sup>54</sup>, zakaz przynależności do partii politycznych i związków zawodowych oraz zakaz prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością urzędu<sup>55</sup>.

#### 4. Zakres realizacji prawa każdego do pomocy Rzecznika Praw Obywatelskich

Zakres działania polskiego ombudsmána został wyznaczony przez dwa przepisy Konstytucji RP z 1997 r.: art. 80 i art. 208. Zapewniają one pomoc ze strony Rzecznika w ochronie wynikających z Konstytucji RP oraz innych aktów normatywnych wolności i praw człowieka i obywatela, naruszonych przez organy władzy publicznej. Artykuł 80 określa uprawnienia podmiotów poszukujących ochrony ze strony RPO. Z przepisu tego wynika, że „Każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej”. Natomiast art. 208 ust. 1 określa obowiązki samego RPO, stanowiąc: „Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz innych aktach normatywnych”. Analizując systemy prawne demokratycznych państw europejskich, w szczególności przepisy poświęcone instytucji ombudsmána, można zauważyć różne uregulowania dotyczące kategorii podmiotów, które mogą zwracać się do urzędu z wnioskiem o podjęcie interwencji w ochronie praw i wolności człowieka i obywatela<sup>56</sup>.

Konstytucja RP w art. 80 poręcza każdemu prawo złożenia wniosku do RPO. Określenie „każdy” oznacza, iż dotyczy ono nie tylko obywateli polskich, ale również osób nielegitymujących się tym przymiotem (np. cudzoziemców<sup>57</sup>, apatrydów), jeżeli znajdują się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie, nie ma również powodów, aby przyjmować, że podmiotem uprawnionym do wniesienia wniosku jest jedynie osoba fizyczna<sup>58</sup>. Rzecznik może bowiem podjąć działania zainicjowane przez organy samorządu. Chodzić tu może o każdy rodzaj samorządu, nie tylko terytorialny, ale również zawodowy, spółdzielczy czy gospodarczy. Wielokrotnie Rzecznik otrzymywał liczne skargi od organów gminy czy innych jednostek samorządu terytorialnego, podnoszących, iż naruszone są np. prawa samorządu terytorialnego do wykonywania swoich ustawowych funkcji, w związku z nieprzekazywaniem odpowiednich środków finansowych przez instytucje władzy centralnej. Ponadto, zajmował się także skargami jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zmiany granic tych jednostek bez należytej konsultacji społecznej. Natomiast od momentu utworzenia urzędu Rzecznika Praw Dziecka w 2000 r.<sup>59</sup>, także ta instytucja może występować do RPO z wnioskiem wskazującym na przypadki łamania praw osób objętych jej zakresem

<sup>54</sup> Art. 209 ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>55</sup> Art. 209 ust. 3 Konstytucji RP.

<sup>56</sup> Zob. np. A. Zoll, *Problemy realizacji prawa każdego do pomocy Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006, s. 283 i n.

<sup>57</sup> Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1694 ze zm.) cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego.

<sup>58</sup> Tak też J. Trzeciński, uwagi do art. 80 Konstytucji RP, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II*, Warszawa 2001, s. 2. Por. również uwagi B. Banaszaka do art. 208 Konstytucji RP, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, s. 903 oraz przytoczona tam literatura i orzecznictwo. Wskazać należy, że niektórzy przedstawiciele nauki stoją na przeciwnym stanowisku. Na przykład T. Bichta uważa, że działalność polskiego ombudsmána „nie może obejmować takich podmiotów jak osoby prawne, organy samorządu terytorialnego. Odróżnia to ombudsmána od innych organów kontroli prawa: Najwyższej Izby Kontroli czy Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji”, T. Bichta, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Ustrój organów ochrony prawnej*, Lublin 2003, s. 340.

<sup>59</sup> Zob. ustawa z 06 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka, Dz. U. z 2000 r. Nr 6, poz. 69.

działania. Powołanie Rzecznika Praw Dziecka (dalej: RPDz)<sup>60</sup> w żaden sposób nie ograniczyło kompetencji przedmiotowych RPO. Polski ombudsman zgodnie z Konstytucją RP jest zobowiązany do stania na straży przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela. Nie ulega wątpliwości, że zakresem tym objęte są także dzieci<sup>61</sup>. Warto odnotować, że tak szerokie określenie podmiotów posiadających zdolność wnioskowania do RPO, przy jednoczesnych ustawowych gwarancjach bezpłatności i odformalizowania postępowania, przyczyniło się do narastającego wpływu spraw w poszczególnych kadencjach (w I – 130 528; w II – 182 326; w III – 198 844; w IV – 304 811; w V – 106 894)<sup>62</sup>. Problematyka spraw kierowanych do RPO (przykładowo w latach 1987–2007) dotyczyła zwłaszcza prawa pracy i zabezpieczenia społecznego (26,2%), prawa karnego (17,1%), prawa gospodarczego, danin publicznych i ochrony praw konsumentów (13,1%), prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych (11,9%), prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami (10,2%) oraz prawa karnego wykonawczego (8,5%)<sup>63</sup>.

Pod względem przedmiotowym aktywność Rzecznika dotyczy tylko tych praw i wolności, które zostały określone nie tylko w Konstytucji RP, ale i w innych aktach normatywnych. Ochrona ta nie ogranicza się zatem tylko do praw konstytucyjnych, ale może dotyczyć wszelkich praw i wolności zawartych w jakimkolwiek akcie wydanym przez organ władzy publicznej i zawierającym normy prawne. Rzecznik czuwa więc nad przestrzeganiem prawa. Kontrola sprawowana przez ombudsmiana może dotyczyć zarówno działania, jak i zaniechania niezbędnego działania przez organy, organizacje i instytucje obowiązane do przestrzegania i realizacji wolności i praw. Rzecznik bada działania lub zaniechania podmiotów obowiązanych do przestrzegania i realizacji praw i wolności człowieka i obywatela. Zgodnie z art. 1 RPOU do grona tych podmiotów zalicza się: organy, organizacje i instytucje. Wskazać należy, że ustawa o RPO nie zawiera żadnych ograniczeń co do aktywności RPO pod względem przedmiotowym. Sprawia to, że zajmuje się on wszystkimi działaniami lub zaniechaniami, które w jakikolwiek sposób wiążą się z przestrzeganiem praw i wolności człowieka i obywatela<sup>64</sup>. Rzecznik bada te wszystkie sprawy w obrębie administracji, które dotyczą sytuacji prawnej jednostki. Tak szerokie rozumienie właściwości Rzecznika wskazuje również jego obowiązek corocznego informowania parlamentu o swojej działalności i o stanie przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela, o czym będzie mowa w dalszej części pracy.

Zakres badań ombudsmiana dotyczy działania i zaniechania organów władzy publicznej pod względem legalności, ale także obejmuje społeczny wymiar spraw. Rzecznik kontroluje, czy w przedstawionych mu sprawach nie nastąpiło naruszenie prawa, ale także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej. Niewątpliwie, regulacja ta zapewnia RPO większe możliwości działania od organów wymiaru sprawiedliwości, które wyłącznie ograniczają się do orzekania o prawach. Sądy bowiem koncentrują się jedynie na badaniu naruszeń prawa w przedstawionych im sprawach, Rzecznik zaś może interweniować w sytuacjach, gdy do naruszenia prawa nie doszło, ale miało miejsce działanie lub zaniechanie krzywdzące czy niesprawiedliwe. Ombudsman wykonuje swoje zadania tylko w ścisłym związku z ochroną praw obywateli, a nie w oderwaniu od sytuacji naruszenia tych praw.

<sup>60</sup> Z licznej literatury na ten temat zob. szerzej np. P. J. Jaros, *Rzecznik Praw Dziecka. Ustawodawstwo i praktyka*, Warszawa 2006; M. Balcerek, *Prawa dziecka*, Warszawa 1986; E. Czyż, *Prawa dziecka*, [w:] *Szkoła Praw Człowieka. Helsińska Fundacja Praw Człowieka*, Warszawa 2002.

<sup>61</sup> Potwierdza to art. 1 ust. 1 pkt 2a RPOU.

<sup>62</sup> Zob. K. Nalaskowski, *Sposób wykorzystania kompetencji przez Rzeczników w latach 1987 – 2007*, [w:] *Księga XX-lecia Rzecznika Praw Obywatelskich. Tom IV...*, s. 152.

<sup>63</sup> Zauważyć należy, że powyższe dane wskazują na problematyki dominujące, co oczywiście nie oznacza, iż do RPO nie są kierowane sprawy, które można przyporządkować innym dziedzinom prawa.

<sup>64</sup> Por. S. Trociuk, *op. cit.*, s. 9.

Wskazuje na to wyraźnie treść art. 8 RPOU: „Rzecznik podejmuje czynności przewidziane w ustawie, jeżeli poweźmie wiadomość wskazującą na naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela”. Warto w tym kontekście podkreślić, że przewidziane w art. 8 RPOU „podjęcie czynności” z pewnością nie jest tożsame z „podjęciem sprawy” w rozumieniu ustawy. Świątkiewicz<sup>65</sup> zauważa, że „podjęcie sprawy” nie byłoby możliwe bez uprzedniego „podjęcia czynności”, ale nie każde podjęcie czynności doprowadzi do podjęcia sprawy. „Podjęcie czynności” to nic innego jak wstępne zapoznanie się ze sprawą, zakończone nieformalnym rozstrzygnięciem, czy należy ją rozpatrywać co do istoty – czyli „podjąć sprawę”. Rzecznik nie jest związany przedłożonym mu wnioskiem. W związku z tym może podjąć sprawę albo poprzestać jedynie na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania lub przekazać sprawę według właściwości. Uprawnienie to wiąże się z zasadą subsydiarności<sup>66</sup> działań RPO w stosunku do innych organów chroniących prawa i wolności jednostki. Może również nie podejmować działań w sprawie, choć musi o tym zawiadomić wnioskodawcę oraz osobę, której sprawa dotyczy. Każdorazowo ombudsman podejmując decyzję o tym, czy sprawa leży w zakresie jego właściwości, ocenia, czy chodzi o naruszenie prawa, czy może tylko o nietrafność i niesłuszność podjętej w danej sprawie decyzji. W zależności od oceny wybiera jedną z powyższych dróg postępowania. Rozwiązania przewidziane w ustawie, które nie nakładają na Rzecznika obowiązku podjęcia działań w każdej otrzymanej sprawie, wskazują, że mamy do czynienia z instytucją o szczególnym charakterze i o ściśle określonych kompetencjach w dziedzinie praw i wolności jednostki. Możliwość wyboru spraw ma uchronić Rzecznika od konieczności zajmowania się wszystkimi, nawet sprawami o niewielkim znaczeniu, a także sprawami o charakterze roszczeniowym. W związku z tym, Rzecznik powinien podejmować działania tylko w zakresie spraw szczególnie doniosłych społecznie, przekraczających charakter jednostkowy<sup>67</sup>.

## 5. Formy działalności Rzecznika Praw Obywatelskich

Jak wykazuje praktyka, Rzecznik Praw Obywatelskich realizuje swoje ustawowe kompetencje w dwóch obszarach: poprzez wystąpienia i interwencje w sprawach indywidualnych oraz wystąpienia o charakterze ogólnym, związane z problemami ochrony praw i wolności człowieka i obywatela<sup>68</sup>.

### 5.1. Wystąpienia i interwencje w sprawach indywidualnych

Niewątpliwie pierwszym etapem interwencji RPO w indywidualnej sprawie jest pozyskanie informacji o konkretnym przypadku naruszenia praw lub wolności jednostki. Rzecznik, decydując się na ten środek działania, może interweniować z własnej inicjatywy lub na wniosek<sup>69</sup>. Do złożenia wniosku uprawnieni są: obywatele, organizacje społeczne, organy samorządu. Wniesienie wniosku do RPO jest bezpłatne i nie wymaga zachowania

<sup>65</sup> Zob. J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich...*, s. 117; zob. S. Trociuk, *op. cit.*, s. 30.

<sup>66</sup> *Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres 1 XII 1988–30 XI 1989*, „Biuletyn RPO. Materiały” 1990, nr 5; por. W. Taras, *Rzecznik Praw Obywatelskich o postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 1, s. 44 i n.; zob. B. Adamiak, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2003, s. 157.

<sup>67</sup> W tym miejscu przytoczyć wypada słowa pierwszego polskiego ombudsmiana E. Łętowskiej, która stwierdziła: „przecież nie woła się pogotowia do oparzonego palca, nawet gdy bardzo boli – bo być może zajęte przy tym bolącym palcu nie zdąży dojechać tam, gdzie jest rzeczywiście potrzebne, gdzie już samemu pomóc sobie naprawdę nie można”, [w:] E. Łętowska, *Pomóż sam sobie*, „Rzeczpospolita” z 14–15.05.1988, s. 7–8.

<sup>68</sup> Zob. T. Bichta, *op. cit.*, s. 342.

<sup>69</sup> Zob. uwagi do art. 10 RPOU zawarte [w:] S. Trociuk, *op. cit.*, s. 37 i n.; por. również J. Świeca, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 117 i n.

szczególnej formy<sup>70</sup>. Wniosek taki może zostać zatem złożony w dowolnej formie – pisemnie, ustnie (wówczas pracownik Biura RPO sporządza stosowny protokół przyjęcia wniosku), jak też w formie elektronicznej<sup>71</sup>. Powinien zawierać oznaczenie wnioskodawcy oraz osoby, której wolności i praw sprawa dotyczy, a także określać przedmiot sprawy. Nie wymaga się, aby wnioskodawca wykazywał interes prawny i był poszkodowany w danej sprawie. Można bowiem informować Rzecznika o naruszeniach praw i wolności innych osób, np. członka rodziny, sąsiada<sup>72</sup>. Każdy wniosek podlega rozpatrzeniu, a jego autor otrzymuje odpowiedź co do dalszego z nim postępowania. Nazwiska skarżącego i jego danych osobowych nie ujawnia się, w tym także wobec organów władzy publicznej, jeżeli Rzecznik „uzna to za niezbędne dla ochrony wolności, praw i interesów jednostki”<sup>73</sup>. Po wstępnym rozpoznaniu wniosku Rzecznik może podjąć sprawę, poprzestać na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu prawnych środków działania, przekazać według właściwości innym organom (instytucjom) albo nie podjąć sprawy (zawiadamiając o tym wnioskodawcę i osobę, której sprawa dotyczy). W praktyce w większości spraw jest tak, że Rzecznik poprzestaje na pouczeniu i wskazaniu skarżącemu przysługujących mu środków działania<sup>73</sup>. Warto w tym miejscu wskazać na przypadki, w których RPO podejmuje jednak sprawę pomimo przysługujących skarżącemu środków prawnych. Taka sytuacja występuje na przykład w razie stwierdzenia nieporadności strony, jeśli sprawa ma charakter precedensowy albo bulwersujący. Nie odmawia także podjęcia sprawy, jeśli dotyczy ona większej liczby osób, stronie nie przysługują środki działania albo nie może z nich skorzystać z uwagi np. na brak dostępu do akt jego sprawy ze względu na tajemnicę państwową lub klauzulę poufności czy biurokratyczne stanowisko pracownika urzędu. Decydując się na podjęcie sprawy, Rzecznik przeważnie prowadzi samodzielnie postępowanie wyjaśniające. Może też zwrócić się o zbadanie sprawy lub jej części do właściwych organów, w szczególności organów nadzoru, prokuratury, kontroli państwowej, zawodowej, a nawet społecznej. Może nawet wystąpić do Sejmu o zlecenie Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenia kontroli określonej sprawy. W praktyce Rzecznik w ramach współpracy zgłasza bezpośrednio NIK tematy do planów kontroli. Stosunkowo często występuje też do organów Państwowej Inspekcji Pracy o przeprowadzenie kontroli przestrzegania w zakładach pracy praw pracowniczych<sup>74</sup>. O wynikach ustaleń organy te powiadamiają Rzecznika, który podejmuje decyzję co do ewentualnych dalszych działań.

Prowadząc samodzielnie postępowanie wyjaśniające, Rzecznik (w praktyce działający z jego upoważnienia pracownicy Biura RPO), ma prawo zbadać, nawet bez uprzedzenia,

<sup>70</sup> Szczególne przepisy regulują kwestię zwracania się do RPO przez osoby pozbawione wolności. Przykładowo, stosownie do art. 102 pkt 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (dalej: k.k.w.) Dz. U. z 1997 r. Nr 90, poz. 557 ze zm., skazany ma prawo do prowadzenia korespondencji z Rzecznikiem, bez jej cenzurowania. Z kolei zgodnie z art. 217b § 2 Kodeks karny korespondencję tymczasowo aresztowanego z Rzecznikiem przesyła się adresatowi za pośrednictwem organu, do którego dyspozycji tymczasowo aresztowany pozostaje. Przepis ten dotyczy trybu postępowania z korespondencją tymczasowo aresztowanego kierowaną do Rzecznika. Nie odnosi się natomiast do kontroli korespondencji, tą ostatnią kwestię w odniesieniu do Rzecznika w sposób nie budzący wątpliwości rozstrzyga powołany już art. 102 pkt 11 k.k.w. Podobnie korespondencja nieletniego umieszczonego w placówce, zakładzie lub schronisku dla nieletnich, kierowana do RPO nie podlega kontroli (por. art. 66 § 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich, Dz. U. z 2002 r. Nr 11, poz. 109 ze zm.).

<sup>71</sup> [www.rpo.gov.pl/wniosek](http://www.rpo.gov.pl/wniosek) (03.04.2012) – zob. formularz wniosku do Rzecznika Praw Obywatelskich.

<sup>72</sup> Patrz S. Trociuk, *op. cit.*, s. 37 i n.

<sup>73</sup> Przykładowo w 2005 r. poprzestano na takim załatwieniu w 57% spraw, podjęto natomiast do prowadzenia przez Rzecznika 38,6%. Proporcje te wynikają często z niedostatecznej wiedzy obywateli o przysługujących im uprawnieniach, braku odpowiedniego poinformowania ich przez pracowników urzędów, rzadziej nieporadności, a niekiedy ze zwyczajnego wygodnictwa, aby sprawę załatwił za nich ktoś inny.

<sup>74</sup> Przykładowo: głośne naruszenia praw w supermarketach.

każdą sprawę na miejscu<sup>75</sup>. Może żądać złożenia wyjaśnień, przedstawienia akt każdej sprawy prowadzonej przez organy (instytucje) kontrolowane, w tym przez naczelne i centralne organy administracji rządowej. Jeśli chodzi o sądy i prokuraturę (inne organy ścigania), może żądać tylko informacji o stanie prowadzonej sprawy, natomiast przedstawienia akt sprawy w Biurze RPO – dopiero po zakończeniu postępowania i zapadnięciu rozstrzygnięcia. Skutkiem podjęcia sprawy przez ombudsmána może być stwierdzenie lub niestwierdzenie naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela. W przypadku stwierdzenia tego naruszenia, Rzecznik może podjąć interwencję dla załatwienia sprawy poprzez wystąpienie do organu, organizacji lub instytucji, w których działalności dostrzegł naruszenie wolności lub praw. Ponadto posiada również prawo zwrócenia się do organu nadrzędnego nad wymienionym powyżej, w celu zastosowania środków przewidzianych w przepisach prawa. W tym ostatnim przypadku Rzecznik formułuje opinie i wnioski co do sposobu załatwienia sprawy, a także może żądać wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub sankcji służbowych. Organ, organizacja lub instytucja, do których wystąpił Rzecznik, obowiązana jest w terminie 30 dni do przekazania Rzecznikowi informacji o podjętych działaniach lub zajętych stanowisku. W sytuacji braku akceptacji Rzecznika dla podjętych czynności może wystąpić do jednostki nadrzędnej o podjęcie odpowiednich działań:

- 1) żądać wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych oraz wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu. Rzecznik występuje tam na prawach prokuratora<sup>76</sup>;
- 2) żądać wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu;
- 3) zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi do sądu administracyjnego, uczestniczyć w tych postępowaniach na prawach przysługujących prokuratorowi, a także wnosić rewizje nadzwyczajne od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>77</sup>;
- 4) zgłosić udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach skarg konstytucyjnych i brać udział w tym postępowaniu<sup>78</sup>;
- 5) wnieść kasację w postępowaniu cywilnym i postępowaniu karnym;
- 6) wystąpić z wnioskiem o ukaranie, a także o uchylenie prawomocnego rozstrzygnięcia w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach.

Organy, organizacje oraz instytucje, do których zwraca się Rzecznik, zostały zobowiązane do współdziałania oraz udzielania mu pomocy. Myślę, że warto w tym miejscu zwrócić uwagę na kolejne istotne zagadnienie z punktu widzenia omawianego prawa każdej osoby do pomocy ze strony RPO. W moim rozumieniu polski ombudsman nie może działać

<sup>75</sup> Powołanie na podstawie art. 22 RPOU w latach 2004–2007 trzech Pełnomocników terenowych RPO wpłynęło m.in. na usprawnienie badania spraw na miejscu.

<sup>76</sup> Zob. np. M. Zubik, *Postępowanie sądowe w sprawach cywilnych jako przedmiot zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] P. Pogonowski, P. Ciocha, E. Gapska, J. Nowińska (red.), *Współczesne przemiany postępowania cywilnego*, Warszawa 2010, s. 65 i n.

<sup>77</sup> Szerzej np. E. Bojanowski, *Ochrona przez Rzecznika Praw Obywatelskich wolności i praw człowieka i obywatela w obszarze powszechnego prawa administracyjnego (zagadnienia wybrane)*, s. 73 i n. [w:] R. Hauser, E. Łętowska, M. Safjan, J. Trzciniński (red.), *Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza Państwo w służbie obywateli*, Warszawa 2005, s. 73 i n.; A. Zoll, *Rzecznik Praw Obywatelskich z perspektywy de lege ferenda*, [w:] R. Hauser, E. Łętowska, M. Safjan, J. Trzciniński (red.), *Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza Państwo w służbie obywateli*, Warszawa 2005, s. 97 i n.; A. Deryng, *Pozycja prawna Rzecznika Praw Obywatelskich wobec administracji publicznej*, „Biuletyn RPO. Materiały” 2007, nr 55.

<sup>78</sup> Wskazane uprawnienie RPO pozostaje w ścisłym związku z art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643 ze zm. Zob. S. Trociuk, *Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skarg konstytucyjnej*, [w:] R. Hauser, E. Łętowska, M. Safjan, J. Trzciniński (red.), *op. cit.*, s. 80 i n.

tylko i wyłącznie wtedy, gdy doszło już do naruszenia prawa przez organy władzy publicznej. Uważam bowiem, że RPO musi działać wyprzedzająco, prewencyjnie i podejmować określone czynności, zanim dojdzie do złamania określonych uprawnień obywateli. Podstawę do takich działań stwarza art. 17a RPOU, nakładający na Rzecznika obowiązek współdziałania ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela. Współdziałanie to może mieć charakter formalny (np. zawarcie przez Rzecznika z daną organizacją stosownego porozumienia) bądź też nieformalny, związany z konkretnymi sprawami dotyczącymi ochrony wolności i praw człowieka i obywatela. W konsekwencji więc RPO powinien przeciwdziałać negatywnym zjawiskom społecznym i sytuacjom, wykorzystując do tego bliską współpracę z organizacjami obywatelskimi, funkcjonującymi na terenie całego kraju i podejmującymi inicjatywy na rzecz swoich lokalnych społeczności, drugiej osoby czy dobra wspólnego.

## 5.2. Wystąpienia o charakterze generalnym związane z ochroną praw i wolności człowieka i obywatela

Rzecznik Praw Obywatelskich oprócz działań indywidualnych może również podejmować wystąpienia w sprawach ogólnych związanych z ochroną praw jednostki. Wystąpienia takie kierowane są do kompetentnych organów państwowych, organizacji oraz instytucji i mają na celu zaznajomienie tych podmiotów ze stanem przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela w Polsce, postulowanie działań i sugerowanie zmian w systemie prawnym, które korzystnie wpłynęłyby na sytuację obywateli i zapewniły skuteczną ochronę ich praw<sup>79</sup>. W tym katalogu uprawnień ombudsmana można również umieścić jego współpracę z ruchami obywatelskimi, zrzeszeniami i fundacjami na rzecz ochrony praw i wolności człowieka i obywatela<sup>80</sup>. Współpracę tę, a także animowanie rozwoju organizacji obywatelskich zapoczątkował przede wszystkim Rzecznik IV kadencji A. Zoll, tworząc i realizując wiele programów, które w dużym zakresie są nadal kontynuowane i z powodzeniem rozwijane. W ramach wystąpień o charakterze ogólnym, Rzecznik w szczególności może:

- 1) występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej lub o wydanie bądź zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących praw i wolności człowieka i obywatela;
- 2) występować do Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) z wnioskami w sprawach o zbadanie zgodności przepisów prawa z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami

<sup>79</sup> Przykładowo: w czasie funkcjonowania urzędu, Rzecznicy skierowali w I kadencji – 950 wystąpień generalnych, w II – 670, w III – 855, w IV – 1694, w V – 1021, co daje łącznie 5189 wystąpień.

<sup>80</sup> Art. 17a RPOU (Artykuł ten został dodany ustawą z dnia 12 maja 2000 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2000 r. Nr 48, poz. 552). Podobne przepisy zawierają nowe ustawy uchwalone w niektórych państwach np. w Albanii i Słowacji. Szerzej zob. np. A. Deryng, *Administrativrechtlicher Tätigkeitsbereich des Bürgerrechtbeauftragten als eines Grundgesetzesorgans im Bereich der Unterstützung der Bürgergesellschaft in Polen*, „Osteuropa – Recht (OER) – Heft“ 2008, nr 3–4, s. 168–182. Przykładowo dyspozycja ta zmaterializowała się w realizacji kilku programów, takich jak: „Ruch Przeciw Bezradności Społecznej”, „Edukacja dla Rozwoju”, „Poradnictwo Prawne Obywatelskie”, „Konkurs na Najlepszą Inicjatywę Obywatelską Pro Publico Bono”, „Akademia Oświęcimską”. Rzecznik wspiera również działalność klinik prawa, działających przy wydziałach prawa i administracji wyższych uczelni. Ponadto wyrazem współpracy z Ombudsmenem Unii Europejskiej było przetłumaczenie przez Biuro RPO na język polski i rozpowszechnienie Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji – uchwalony w 2001 r. przez Parlament Unii, opracowany przez jej ombudsmana Jacoba Södermana.



międzynarodowymi lub ustawami. Wnioski te nie muszą się ograniczać tylko do aktów dotyczących praw i wolności jednostki<sup>81</sup>;

- 3) występować z wnioskami do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, budzących wątpliwości w praktyce lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie;
- 4) przedstawiać właściwym organom, organizacjom i instytucjom swoje oceny i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony praw i wolności człowieka i obywatela oraz usprawnienia trybu załatwienia ich spraw.

Zauważyć należy, że prawne możliwości kontroli i wpływania przez Sejm na funkcjonowanie RPO są bardzo ograniczone. Trzeba przede wszystkim wspomnieć o obowiązku Rzecznika corocznego przedstawiania Sejmowi i Senatowi informacji o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela. W tym zakresie przewidziano dwa główne instrumenty prawne, sprowadzające się do obowiązku Rzecznika: przedstawiania Sejmowi i Senatowi informacji o swojej działalności i uwag o stanie przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela a także, na wniosek Marszałka Sejmu przedstawiania informacji lub podejmowania czynności w określonych sprawach. RPO może ponadto przedkładać Sejmowi i Senatowi określone sprawy wynikające z jego działalności. Nad informacją przeprowadza się dyskusję, bez przeprowadzania głosowania o jej przyjęciu lub odrzuceniu. Ma ona charakter jawny, a jej celem jest pokazanie wad w dziedzinie ochrony praw człowieka i obywatela zarówno na etapie tworzenia, jak i stosowania prawa.

Formułując powyższe uwagi, z panoramy środków prawnych przysługujących Rzecznikowi wynika, iż w praktyce obejmują one cały obszar porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Stanowią zatem użyteczne instrumenty działania polskiego ombudsmana i zapewniają mu skuteczność funkcjonowania w przestrzeni prawnej, wyznaczonej przez pozycję konstytucyjnego strażnika wolności i praw człowieka i obywatela.

## **6. Uwagi końcowe**

Polski eksperyment ombudsmana dowodzi, że jest to urząd, którego działalność przyczynia się w poważny sposób do ochrony praw i wolności człowieka i obywatela. Nie ulega wątpliwości, że instytucja ta jest jednym z najbardziej aktywnych urzędów w Polsce, występuje najczęściej ze skargami i wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego i ustawicznie „nęka” rząd różnymi wystąpieniami. Dokonuje na podstawie licznych skarg obywateli, a także własnych sprawdzeniach lub informacjach medialnych, oceny stanu przestrzegania przez władze publiczne wolności i praw człowieka i obywatela. Immanentną cechą tej instytucji jest zwyczajne „bycie niewygodnym” dla każdej władzy. Wynika to z jego podstawowego obowiązku: patrzenia władzy na ręce, kontrolowania, czy nie narusza ona praw obywatelskich. Siłą rzeczy interwencje RPO dokonywane są w większości w sprawach niepopularnych i na rzecz grup słabych społecznie, gdyż silni i liczni zwykle skutecznie chronią swe interesy bez pomocy ombudsmana. Im trudniejsza jest sytuacja polityczna i społeczna, tym trudniejsze są decyzje władzy. Jeżeli godzą w prawa i wolności człowieka i obywatela, interweniuje Rzecznik. Można zaryzykować twierdzenie, że częstotliwość

---

<sup>81</sup> W praktyce szczególnego znaczenia nabrały wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego. Pokreślić należy, że RPO od początku swojego funkcjonowania, tj. od 1987 r., mógł występować do TK z wnioskami w sprawie stwierdzenia zgodności aktów normatywnych z Konstytucją. RPO był i w dalszym ciągu jest jednym z podmiotów składających najczęściej wnioski do TK. Niektóre z nich, np. wniosek RPO/541272/06/XI z 2 października 2006 r. w sprawie tzw. amnestii maturalnej (wniosek uwzględniony – wyrok z 16 stycznia 2007 r., U 5/06), stały się głośne i były przedmiotem żywego zainteresowania opinii publicznej.

interwencji i siła stosowanych przez ombudsmana środków są pochodną złożoności sytuacji społeczno-ekonomicznej i jej stabilności w Polsce, a także poza jej granicami.

Myślę, że obecna sytuacja polityczna i ekonomiczna w Polsce, a także dotychczasowa praktyka tworzenia i stosowania prawa skłaniają do przyjęcia tezy o konieczności umacniania pozycji prawnoustrojowej Rzecznika Praw Obywatelskich oraz funkcji, jaką on wykonuje w demokratycznym państwie prawa. Już sama obecność Rzecznika, a tym bardziej jego mocna pozycja prawna i prawidłowe funkcjonowanie w strukturze aparatu państwowego skłaniają organy państwa tworzące i stosujące prawo do ostrożnego działania, z uwzględnieniem ryzyka podjęcia przez ombudsmana stosowych interwencji.