

# Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich

Autor tekstu: **Małgorzata Gawlik**

## 1. Geneza instytucji ombudsmana na świecie — wybrane kraje

**I**nstytucja rzecznika praw obywatelskich (ombudsmana) wywodzi się z krajów skandynawskich. Sprowadza do objęcia jak najbardziej skuteczną, a łatwo dostępną dla obywatela kontrolą poczynań organów władzy publicznej, a zwłaszcza administracyjnej, w stosunku do jednostki będącej z natury rzeczą słabszą stroną konfliktów. Współcześnie występuje w różnych krajach pod takimi nazwami jak: Ombudsman w Irlandii, Mediator we Francji, Rzecznik Sprawiedliwości w Portugalii, obrońca Ludowy w Austrii, Parlamentarny Ombudsman w Danii czy Rzecznik Praw Człowieka w Słowenii. Pojęciem „ombudsman” określa się agenta, przedstawiciela, delegata, prawnika lub inną osobę, którą upoważniono do działania w czyimś imieniu lub na czyjąś rzecz [79].

Powszechnie uważa się, iż pierwowzorem instytucji zajmującej się ochroną praw i wolności człowieka był Urząd Kanclerza Sprawiedliwości utworzony w 1709 r. przez króla Szwecji Karola XII [80]. Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich powstała tam sto lat po utworzeniu historycznego Urzędu Kanclerza Sprawiedliwości, 6.6.1809 r. Można dziś stwierdzić, iż decydującą rolę w utworzeniu tego organu odegrały wówczas hasła rewolucji francuskiej oraz tendencje zmierzające do wzmocnienia roli parlamentu szwedzkiego [81]. Szwedzki ombudsman miał na celu kontrolowanie przez tamtejszy parlament działalności urzędników królewskich. Służyła temu instytucja skarg wnoszonych przez obywateli. Sprawy, na które wnoszono skargi, badano pod względem legalności oraz słuszności [82]. Podstawowe zasady działania urzędu, jego miejsce w organach władzy oraz zakres kompetencji zapisano w Akcie o formie rządów, tj. w konstytucji Szwecji z 1809 r. W dokumencie tym urząd ombudsmana został ujęty jako:

- samodzielny organ państwowy, związany z parlamentem i niezależny od innych organów państwowych (rzecznik wybierany był przez parlament i przed nim był tylko odpowiedzialny),
- powołany po to, by czuwać nad poszanowaniem praw i wolności obywateli przez administrację państwową i sądownictwo oraz przedstawiać parlamentowi stosowne oceny i spostrzeżenia w tej materii,
- organ łatwo dostępny dla każdego obywatela, który mógł wnosić skargi na wszelkie nieprawidłowości w działaniach administracji i sądownictwa [83].

Instytucja ombudsmana przez dłuższy czas funkcjonowała tylko w Szwecji nie mając odpowiedników w innych krajach. Stosunkowo późno, bo w 1919 r. urząd ombudsmana powoływany przez parlament został utworzony w niepodległej Finlandii (Parlamentarny Delegat Sprawiedliwości), w 1952 r. w Norwegii, w 1953 r. podobną instytucję utworzyła Dania. Wielka Brytania utworzyła w 1967 r. urząd Parlamentarnego Komisarza ds. Administracji, a Austria powołała obrońcę Ludu w 1977 r.

Finlandia włączyła wzorem Szwecji instytucję ombudsmana do swojego systemu prawnego. Stało się to dlatego, gdyż po przejściu w XII w. przez Szwecję i nawet po przejściu pod panowanie carskiej Rosji w 1809 r. (po przegranej przez Szwecję wojnie północnej), utrzymywał się tam system prawny wzorowany na szwedzkim, na podstawie konstytucji Szwecji z 1772 r. [84] Szybko urząd ombudsmana stał się antidotum na dotkliwie odczuwane łamanie konstytucyjnych praw i wolności przez władze imperium carskiego i zdobył społeczne uznanie. Rola Kanclerza Sprawiedliwości polegała początkowo na kontroli legalności aktów funkcjonariuszy aparatu administracyjnego oraz sędziów. Dodatkowo uczestnicząc w pracach obu izb, Senatu, izby prawnej, pełniąc funkcję Sądu Najwyższego oraz izby ekonomicznej uzyskał także możliwość informowania najwyższymi władzami księstwa Finlandii o łamaniu prawa [85].

Przejęty od Szwecji pierwowzór urzędu został istotnie zmodyfikowany zapisami w konstytucji z 1919 r. Głównym zadaniem Kanclerza miało być stanie na straży przestrzegania prawa przez rząd republiki. Ocena legalności aktów i przedsięwzięć dokonywana przez Kanclerza obejmowała zarówno działanie samej Rady Państwowej (rządu) jak i te z działań

prezydenta, które wedle prawa mógł on podejmować w Radzie Państwowej, tj. przy obecności członków rządu. Do jego kompetencji należało wyrażanie opinii i sugestii o charakterze prawnym, ale bez prawa formalnego sprzeciwu czy weta. Ponadto mógł sygnalizować sprzeczność z prawem działań członka rządu prezydentowi, zaś w przypadku gdy ten nie znajdował podstaw do podjęcia środków prawnych wobec sprawcy naruszenia prawa, Kanclerz mógł odwoływać się do parlamentu [86].

W Niemczech odpowiednikiem ombudsmana w ograniczonym przedmiotowo zakresie jest Pełnomocnik Bundestagu ds. Wojskowych. Geneza tej instytucji wiązała się ze szczególnym procesem w historii Republiki Federalnej, jakim było nabycie przez ten kraj statusu członka Paktu Północnoatlantyckiego oraz powołanie własnej armii [87]. W społeczeństwie niemieckim dość długo panowało przekonanie, że istniejący system sądownictwa administracyjnego, a także bezpośredni dostęp jednostki do Związkowego Trybunału Konstytucyjnego (instytucja skargi konstytucyjnej) sprawiają, iż powołanie tego rodzaju instytucji jest zbędne. Po stronie ówczesnej opozycji (SPD) wyraźnie widać było chęć stworzenia kontroli parlamentarnej nad armią. Oczekiwano, iż powstająca armia będzie kierować się zasadami konstytucyjnymi, tzn. państwa prawnego i socjalnego oraz demokracji. Symbolem była koncepcja „obywatela w mundurze”. 19.3.1956 r. uchwalono tzw. siódmą nowelę wojskową do Ustawy Zasadniczej, co stanowiło pewien wyraz kompromisu pomiędzy planami opozycji i koalicji rządzącej. Wkrótce także powstały dwie nowe instytucje: Komisja Parlamentu Związkowego do spraw Obrony oraz Pełnomocnik Parlamentu dla Spraw Wojskowych. W dniu 19.2.1957 r. pierwszy pełnomocnik objął swój urząd [88].

Hiszpania, podobnie jak większość państw zachodnioeuropejskich, nie oparła się „manii ombudsmana”, powołując w 1981 r. urząd Obrońcy Ludowego. W swojej burzliwej historii, zwłaszcza za czasów panowania dyktatury politycznej generała F. Franco, nie była w stanie stworzyć demokratycznych struktur instytucjonalnych, które chroniłyby praw i wolności obywatelskich [89]. Przełomem w sytuacji politycznej, zmierzającym do liberalizacji życia polityczno-społecznego, była śmierć dyktatora w 1975 r. Zalegalizowano partie burżuazyjne i związki zawodowe, a rok 1977 przyniósł pierwsze od czterdziestu jeden lat demokratyczne wybory, w których zwyciężyła i wkrótce objęła władzę w państwie koalicja centro-prawicowa. Uchwalona w 1978 r. konstytucja powołując do życia urząd Obrońcy Ludowego spełniła oczekiwania społeczeństwa i potwierdziła potrzebę objęcia ochroną praw i wolności obywateli.

Ustawodawca argumentował konieczność wprowadzenia takiej instytucji zbyt skomplikowaną i długotrwałą procedurą sądowej ochrony obywateli, co przesądziło w ostateczności o otwarciu innej drogi, skutecznie gwarantującej ochronę praw i wolności obywateli. Podobnie jak w innych krajach, instytucja ombudsmana ograniczała się głównie do sygnalizowania władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej o sytuacjach naruszenia legalności przez właściwe organy. Ombudsman w żaden sposób nie miał prawa anulować ani zmieniać wadliwych decyzji administracyjnych jak i orzeczeń sądowych [90].

Niewątpliwie do popularności tego urzędu na świecie przyczyniły się niedostatki sądownictwa powszechnego i administracyjnego w zakresie ochrony praw obywatelskich, wśród których można wymienić skomplikowaną procedurę dochodzenia roszczeń, wysokie koszty postępowania sądowego i wysokie honoraria adwokatów, jak również brak inicjatywy sądu w zakresie rozpatrywania określonych spraw [91].

Obecnie w 2006 r. instytucja ta istnieje w ponad stu państwach na całym świecie, w tym blisko w czterdziestu krajach europejskich. W wielu państwach trwają prace nad jej powołaniem. W ramach Unii Europejskiej działa Ombudsman Europejski, natomiast w Radzie Europy - Komisarz Praw Człowieka [92].

## 2. Rys historyczny instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce

Polska przed 1989 r. była państwem o ustroju totalitarnym, w którym wyrażanie poglądów różniących się od ideologii uznanej przez władzę tłumiono środkami represji stosowanymi przez aparat państwowy. Utworzenie w takich realiach instytucji ombudsmana mogło wydawać się przedwczesne, skoro nie nastąpiło jeszcze zastąpienie ustroju komunistycznego ustrojem opartym na demokracji parlamentarnej [93]. Urząd ten, jako twór niezależny od innych organów państwowych, niezawisły i odpowiadający wyłącznie przed sejmem na zasadach określonych w ustawie, miał na celu w zamyśle tamtejszej władzy złagodzenie narastających konfliktów społecznych oraz uwiarygodnienie nowego wizerunku władzy w oczach społeczeństwa. Jak uzasadniał ówczesny premier: „Rzecznik Praw

Obywatelskich ma być świadectwem, że nasze reformatorskie poczynania nie są zbiorem pustych słów" [94].

W okresie słabnącego monopolu władzy PZPR, próbowano stopniowo reformować kraj po wstrząsach 1980 i 1980 r., a z drugiej strony utrzymać jego ustrojowy charakter. W wyniku tego reaktywowano w 1980 r., po 40 latach, sądownictwo administracyjne — Naczelny Sąd Administracyjny, a w roku 1985 r. utworzono Trybunał Konstytucyjny [95]

Powołanie rzecznika miało stanowić sygnał dla społeczności międzynarodowej, że Polska podąża demokratyczną drogą i wywiązuje się z międzynarodowych zobowiązań w dziedzinie praw człowieka. Ombudsman miał za zadanie kanalizować niezadowolone oraz frustrację społeczną, będące wynikiem pogłębiającego się od wprowadzenia stanu wojennego kryzysu politycznego i gospodarczego. Realizacji takich celów oczekiwali przede wszystkim ówcześni animatorzy życia społecznego" [96].

Koncepcja sejmowego strażnika praw obywatelskich stała się wkrótce konsekwencją pogłębionej analizy przyczyn trudności polityczno-społecznych, które przeżywał nasz kraj w przeszłości. Narastało przekonanie, iż utworzenie instytucji ombudsmana ma szansę stać się gwarantem zapobiegającym powtórzeniu się sytuacji kryzysowych. Wspomnieć należy, iż to właśnie jedną z przyczyn napięć i kryzysów polityczno — społecznych były zdarzające się coraz częściej dokuczliwe i frustrujące niesprawiedliwości czy krzywdy wobec obywatela, które dodatkowo potęgowały nastroje protestu.

Według E. Łętowskiej, powołanie rzecznika miało przede wszystkim na celu pozyskanie społecznej akceptacji. Bardziej chodziło o zmianę wizerunku władzy na proobywatelski, niż — jak wówczas uzasadniano - wzmocnienie instytucjonalnej ochrony praw obywateli [97]. Za słuszością tej tezy przemawia fakt, iż wraz z utworzeniem nowych instytucji demokratycznych dążono za wszelką cenę do utrzymania nad nimi nieograniczonej kontroli. Pomimo wyposażenia Rzecznika Praw Obywatelskich w dość liczne kompetencje ustawowe władza postanowiła, że będzie wybierany i odpowiedzialny przed parlamentem, który w tamtejszym okresie wyrażał interesy jednej partii politycznej. Miało to na celu zapewnienie, by działania podejmowane przez rzecznika nie kolidowały z interesami politycznymi partyjnego kierownictwa państwa. Dodatkowo ograniczono uprawnienia rzecznika w zakresie składania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego, zachowując weto parlamentarne. Gwarantowało to władzy zachowanie pełnej kontroli nad ewentualnymi zmianami prawa, ombudsmanowi zaś utrudniało podejmowanie skutecznych interwencji na rzecz konstytucyjności norm prawnych [98].

E. Łętowska w wypowiedziach podkreślała fasadową rolę instytucji: „Nie miałam wątpliwości, że sama funkcja rzecznika została pomyślana jako marionetkowa, uznana za ozdobnik i przeznaczona na "utrupienie". Pomyślano sobie, że będzie to taka dekoracja, coś takiego, co się po prostu w państwie ma. Nigdy też tego nie kryłam, bo i jak tu mieć złudzenia, gdy w tak mało poważny sposób szuka się kandydata na rzecznika, że — przed wyborem — nikt z nim nawet nie porozmawiał?" [99]

Należy wspomnieć, iż nie tylko sam sposób szukania odpowiedniej osoby na stanowisko ombudsmana był mało poważny. Procedura powołania również budziła kontrowersje. Przedstawiono kandydaturę E. Łętowskiej w dniu głosowania nad wyborem ombudsmana, nie pozostawiając posłom czasu na dyskusję oraz nie przedstawiając innych kandydatów do tej funkcji. Można to było odczytać jako plan przeforsowania wcześniej zaplanowanej kandydatury. Powierzając to stanowisko osobie bez doświadczenia politycznego być może zakładano, że będzie tym samym bardziej podatna na manipulację oraz że zajmie się raczej sprawami drugorzędnymi [100].

Powołanie pierwszego Rzecznika Praw Obywatelskich nastąpiło na mocy ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. uchwałą Sejmu PRL z dnia 19.11.1987 r.

### 3. Pozycja ustrojowa Rzecznika Praw Obywatelskich

Konstytucja RP zalicza urząd Rzecznika Praw Obywatelskich do „organów ochrony prawa i kontroli państwowej" (rozdział IX, art. 208 — 212). W świetle regulacji tam zawartych oraz na mocy postanowień u.r.p.o. można stwierdzić, iż jest to organ, który „stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych", wykonujący swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, monokratyczny, niezawisły oraz niezależny w pełnieniu swoich obowiązków od innych organów władzy

państwowej.

Rolą Rzecznika Praw Obywatelskich nie jest ochrona praw i wolności obywatelskich ogólnie pojmowanych. Nie należy do rzecznika ochrona każdego dobra obywatela wobec jakiegokolwiek podmiotu. Kompetencja rzecznika ogranicza się wyłącznie do ochrony praw i wolności jednostki wobec państwa. Rzecznik nie zajmuje się tzw. stosunkami poziomymi, czyli nie interweniuje w sporach sąsiedzkich, spadkowych, w sporach cywilnych pomiędzy obywatelami (w tych wypadkach nie będziemy mieć do czynienia z naruszeniem praw i wolności obywatelskich, lecz z naruszeniami prawa w ogóle, co uzasadnia działanie prokuratury) [101].

Do zadań ustawowych Rzecznika Praw Obywatelskich należy kontrola i badanie tego, czy wskutek działania organów administracji państwowej oraz organizacji i instytucji społecznych (lub też zaniechania przez nie działania) nie nastąpiło naruszenie praw i wolności obywatelskich, a także czy nie nastąpiło naruszenie zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej (art. 1 ust. 3 u.r.p.o.). Zbyt szerokie unormowanie roli rzecznika oraz brak wymogów formalnych postępowania (art. 10 u.r.p.o. stanowi, iż: „wniosek kierowany do rzecznika jest wolny od opłat, nie wymaga zachowania szczególnej formy, lecz powinien zawierać oznaczenie wnioskodawcy oraz osoby, której wolności i praw sprawa dotyczy, a także określać przedmiot sprawy”) powoduje duży wpływ wniosków do Biura Rzecznika [102]. W 2003 r. wpłynęło 55.286 wniosków, w następnych latach Biuro RPO zanotowało: w 2004r. — 59.248 [103], i w 2005 r. — 51.643 [104] wniosków. Kognicją RPO objęta jest także działalność sądów [105]. Kontrola sprawowana przez rzecznika wobec działalności sądów jest jednak ograniczona z powodu obowiązującej prawnie zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziego (art. 178 ust. 2 konstytucji). Rzecznik może badać zgodność z prawem orzeczeń wydanych przez sądy wyłącznie w trybie procedur sądowych, natomiast kwestionowanie działalności pozaorzeczniczej sądów odbywa się na zasadach ogólnych [106]. P. Sarnecki definiuje instytucję Rzecznika Praw Obywatelskich jako „samodzielny organ państwowy o statusie konstytucyjnym, wyraźnie oddzielony od organów administracji i sądownictwa” [107].

RPO określił swoją rolę w systemie organów państwowych w wystąpieniu z 31.8.1988 r. (RPO 18513/88/I): „rzecznik może być taktowany jako organ społecznego nacisku lub jako organ kontroli administracji, a także w pewnej mierze organ kontroli wymiaru sprawiedliwości, wykonywanej z punktu widzenia zgodności z prawem, a także z zasadami współżycia społecznego oraz sprawiedliwości” [108].

Według J. Arcimowicz: „Rzecznik Praw Obywatelskich jest organem państwowym, wyraźnie oddzielnym od administracji państwowej i sądownictwa, wyposażonym w odpowiednie kompetencje i środki działania, mającym konstytucyjne umocowanie wśród organów kontroli” [109]. Nazwanie rzecznika organem kontroli prawa sensu stricto byłoby jednak zbyt daleko idącym stwierdzeniem, gdyż od tradycyjnych organów kontrolnych różni go fakt, iż chodzi tu o prawo rozumiane proobywatelsko, a więc ukształtowane zgodnie z zasadami aksjologicznie nieobojętnej wykładni (raczej systemowej i funkcjonalnej niż językowej i gramatycznej) [110].

Działalność rzecznika w pierwszym rzędzie jest zorientowana na ochronę praw jednostki, z tego też względu art. 80 konstytucji gwarantuje *każdemu* dostęp do ochrony przez rzecznika, odróżniając tym samym ten organ od innych organów kontroli państwowej i ochrony prawa (NIK, KRRiT), a przybliżając do władzy sądowniczej. Wskazać należy, iż w tych ramach rzecznik bada działania lub zaniechania wszelkich organów pozostających w sferze władzy publicznej (administracja państwowa i samorządowa).

Według W. Sokolewicz „nazwę 'organ władzy publicznej' należy rozumieć szeroko, obejmując nią wszystkie podmioty, które sprawują na mocy ustawy władztwo publiczne, niezależnie od ich organizacyjnego usytuowania, ale też tylko w zakresie wypełniania tej właśnie funkcji (...). W obecnym stanie prawnokonstytucyjnym utraciła jakąkolwiek podstawę interpretacja ustawy o RPO, odnajdująca w niej przyzwolenie na kontrolowanie przez RPO naruszeń praw obywatelskich przez podmioty spoza struktur władzy publicznej” [111]. Na podstawie powyższej definicji „organu władzy publicznej” należy przyjąć, iż w art. 1 ust. 3 u.r.p.o. ustawodawca przyznaje rzecznikowi prawo do objęcia kontrolą działań tym organów, organizacji i instytucji, które sprawują władztwo publiczne niezależnie od tego, czy mieszczą się w systemie trójpodziału władzy (będą to m. in. organy samorządów zawodowych lub organy szkół wyższych, jeżeli dopuszczają się naruszenia praw i wolności obywatelskich) [112].

Pozostaje jednak pytanie czy działania bądź zaniechania organów władzy publicznej



muszą wiązać się z sytuacją prawną jednostki, a więc czy rzecznik może zajmować się tylko takimi działaniami organów władzy publicznej, czy też mogą czynić przedmiotem swych badań i interwencji także inne aspekty funkcjonowania tych organów. Praktyka nie udzieliła dotąd jasnej odpowiedzi, ale pamiętać trzeba, że zadaniem rzecznika jest też informowanie parlamentu o stanie przestrzegania praw oraz wolności człowieka i obywatela, a niewiele jest dziedzin administracji, które w ogóle nie dotyczą tych problemów [113].

W literaturze określając pozycję ustrojową rzecznika wskazuje się dwie najistotniejsze zasady:

1. zasada powiązania z Sejmem, która odnosi się do sposobu powoływania rzecznika przez Sejm (za zgodą Senatu), odwołania, obowiązku składania okresowych sprawozdań ze swojej działalności parlamentowi, a także odpowiedzialności ombudsmana przed niższą izbą parlamentu;

2. zasada niezależności od pozostałych organów państwowych, która wiąże się z brakiem organizacyjnej podległości wobec innych organów (odpowiedzialność ograniczona tylko do odpowiedzialności przed Sejmem); organy państwowe nie dysponują wobec niego żadnymi kompetencjami pozwalającymi na kierowanie jego działalnością czy egzekwowanie jego odpowiedzialności, a z kolei rzecznik posiada szereg uprawnień umożliwiających mu oddziaływanie na te organy [114].

Zależność rzecznika od parlamentu wyraża się nie tylko w sposobie jego powołania i odwołania z urzędu, lecz również w obowiązku złożenia przed Sejmem ślubowania, co jest przesłanką konieczną, umożliwiającą objęcie powierzonej funkcji (art. 4 u.r.p.o.). Włączenie obu izb parlamentu w proces powoływania rzecznika ma służyć zapewnieniu objęcia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich przez kandydata niezależnego, a nie przedstawiciela tylko jednej opcji politycznej. Stanowi dodatkową gwarancję jego niezależności. W podobnym celu ustanowiono zakaz członkostwa RPO w partiach politycznych czy związkach zawodowych [115]. Swoiste przejawy podległości Rzecznika Praw Obywatelskich w stosunku do władzy ustawodawczej są jedną z klasycznych cech tej instytucji i przybliżają polski urząd ombudsmana do koncepcji jej skandynawskiego odpowiednika [116].

P. Sarnecki wskazuje na inną fundamentalną cechę urzędu, jaką jest niezawisłość (której wraz z zasadą niezależności ustawodawca nadaje w art. 210 rangę konstytucyjną). Zasada niezawisłości, (rozumianej jako działanie według własnego sumienia i na podstawie przepisów prawa oraz brak związania jakimikolwiek zaleceniami czy instrukcjami ze strony innych organizacji, osób bądź instytucji w rozstrzygnięciu konkretnych spraw), w odniesieniu do urzędu rzecznika wyraża się także w swobodnym decydowaniu o podjęciu lub nie podjęciu określonej sprawy do prowadzenia [117]. Zasada niezawisłości określana jest w literaturze prawniczej poprzez takie cechy jak:

1. bezstronność wobec uczestników postępowania;
2. samodzielność w stosunku do władz i innych organów sądowych;
3. niezależność od wpływu czynników społecznych (a w tym partii politycznych);
4. niezależność od organów pozasądowych;
5. wewnętrzna niezależność sędziego [118].

Należy uznać, iż w odniesieniu do rzecznika cechami składającymi się na pojęcie niezawisłości są: bezstronność, samodzielność, niezależność od czynników społeczno-politycznych oraz wewnętrzna niezależność [119].

Niezawisłość i niezależność mają gwarancję w postaci immunitetu formalnego oraz nietykalności (art. 210 konstytucji). Na podstawie przyznanego immunitetu, rzecznik nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności bez zgody Sejmu. Nie może również bez zgody Sejmu zostać zatrzymany albo aresztowany (wyjątkiem będzie złapanie rzecznika na gorącym uczynku w momencie popełnienia przestępstwa, jeśli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania). W sytuacji zatrzymania rzecznika następuje powiadomienie Marszałka Sejmu. Może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego [120].

Niewątpliwie skuteczną gwarancją prawną umożliwiającą sprawowanie przez rzecznika swego urzędu jest instytucjonalna zasada nieusuwalności w czasie trwania kadencji. U.r.p.o. w art.7określa sytuacje, których zaistnienie przewiduje możliwość odwołania rzecznika przed upływem czteroletniej kadencji. Tak więc będzie to możliwe wtedy, gdy rzecznik:

1. zrzekł się wykonywania obowiązków;
2. stał się trwale niezdolny do pełnienia obowiązków na skutek choroby, ułomności

lub spadku sił;

3. sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu.

Odwołanie należy do Sejmu (bez udziału Senatu) [121].

„Wnioski do rzecznika mogą kierować osoby fizyczne: zarówno obywatele polscy, jak i cudzoziemcy znajdujący się pod jurysdykcją państwa polskiego czy bezpaństwowcy; osoby prawne: organizacje obywatelskie (fundacje, stowarzyszenia), przedsiębiorcy (np. spółki), czy organy jednostek samorządu terytorialnego, zawodowego, gospodarczego; jednostki nie posiadające osobowości prawnej, jeżeli w myśl przepisów mogą być podmiotami praw i obowiązków (np. samorządy uczniowskie, komitety rodzicielskie). Każdy więc może złożyć skargę na naruszające sferę jego praw lub wolności działania organów władzy publicznej, tj. podmiotów sprawujących na mocy przepisów szczególne władztwo (mających moc wydawania wiążących — szeroko rozumianych — decyzji kształtujących sytuację prawną i faktyczną podmiotu). Rzecznik Praw Obywatelskich może także podejmować czynności z własnej inicjatywy, m. in. na skutek informacji zamieszczonej w środkach masowego przekazu oraz na wniosek Rzecznika Praw Dziecka” [122].

Ustawowym przedmiotem kontroli rzecznika jest zgodność z prawem zachowania się podmiotów kontrolowanych, co oznacza rozciągnięcie kontroli zarówno na działania, jak i bezczynność, określoną w u.r.p.o. „zaniechaniem” (art. 1 ust. 3 u.r.p.o.). Przykładem takiej bezczynności czy „zaniechania” organów władzy publicznej jest np. niewydanie przez nie aktów wykonawczych do ustaw czy wieloletnie przewlekanie się postępowań sądowych.

Różne mogą być formy naruszeń praw i wolności obywatelskich. Zaliczają się do nich bezprawne działania faktyczne (np. usunięcie obywatela z lokalu mieszkalnego bez wymaganego tytułu prawnego lub dość często spotykane w ostatnich latach zjawisko, jakim jest „fala” w wojsku i brak reakcji na nią przez organy wojskowe), jak i działania w sferze stanowienia prawa, wydawania aktów w sprawach indywidualnych (decyzji i postanowień administracyjnych oraz orzeczeń sądowych), podejmowania czynności egzekucyjnych, a także innych czynności pociągających skutki prawne (np. czynności rejestracyjnych). Może to być również odmowa podjęcia działań w sytuacji, gdy obywatelowi przysługują uprawnienia wynikające bezpośrednio z przepisów prawa (np. dopuszczenie do korzystania z usług zakładu użyteczności publicznej) [123].

Kryterium brany pod uwagę podczas kontroli dokonywanej przez rzecznika, stanowi legalność działań podmiotów kontrolowanych. Oprócz tego bierze pod uwagę społeczny aspekt spraw badając, czy nie zostały naruszone zasady współżycia i sprawiedliwości społecznej (art. 1 ust. 3 u.r.p.o.) [124]. To ostatnie kryterium czyni z Rzecznika Praw Obywatelskich instytucję w pełni gwarantującą przestrzeganie konstytucyjnej formuły z art. 2, proklamującej Rzeczpospolitą Polską demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż oba kryteria: legalność oraz zgodność z zasadami współżycia i sprawiedliwości społecznej mają samodzielny charakter. W wyniku tego rzecznik może podejmować działania także w sytuacji, gdy pomimo zgodności z prawem działań konkretnego organu dochodzi do wykorzystania przyznaných prawnie kompetencji wbrew zasadom współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej. Sytuacja taka może mieć miejsce wtedy, gdy organ dopuści się niezgodnej z punktu widzenia przestrzegania i realizacji praw lub wolności jednostki interpretacji tzw. klauzul generalnych zawartych w przepisach prawa [125].

Rzecznik Praw Obywatelskich jest z założenia organem apolitycznym, który nie angażuje się w różnego rodzaju akcje, apele i protesty mające na celu wywarcie presji na władzę państwową (RPO 18602/88/I), jak również nie należy do jego obowiązków zastępowanie czy wyręczanie decydentów politycznych w podejmowaniu i formułowaniu ocen (RPO 2554/88/I). Ustawa o rzeczniku nie włącza też do zakresu jego właściwości prowadzenia arbitrażu społecznego w sytuacji zaistnienia sporu zbiorowego zmiany samego praw [126].

Należy zauważyć, iż brak przyznania rzecznikowi inicjatywy legislacyjnej przez ustawodawcę wyłącza obszar ingerencji rzecznika w proces tworzenia prawa z zakresu jego kompetencji (pomimo iż ustawodawca umożliwi rzecznikowi sygnalizowanie w razie konieczności takich zmian, ale tylko w związku z potrzebą zapewnienia lepszej ochrony praw i wolności obywatelskich) [127].

Rzecznik w swojej działalności nie narusza kompetencji i samodzielności organów administracyjnych, jak i z drugiej strony nie wyręcza ich ani nie zwalnia z ich ustawowych obowiązków.

Charakterystyczną cechą, odróżniającą tę instytucję od innych, jest założenie oparcia

skuteczności działania na osobistym autorytecie sprawującego funkcję oraz na merytorycznej (społecznej i prawnej) trafności jego ustaleń i wniosków, zamiast na klasycznych formach działań władczych [128].

J. Kochanowski, rzecznik piątej kadencji, wypowiadał się na temat skuteczności działania RPO: "skuteczność tę zwiększa możliwość zaskarżenia przez ombudsmana aktu prawnego czy czynności organu administracji do właściwych sądów i Trybunału Konstytucyjnego. Możliwość ta siłą rzeczy wpływa na stanowisko organu, do którego ombudsman kieruje wystąpienie. W tych państwach, w których tak jak w Polsce ombudsman ma prawo kierować swoje środki prawne do organów niezależnych i niezawisłych sądów i trybunałów, tam jego rola, pozycja i skuteczność jest większa. Skuteczność ta w Polsce, w przypadku spraw kończących się na szczeblu organów administracji wynosi ok. 25%, W przypadkach zaś, w których polski ombudsman zaskarża akty lub działania administracji oraz orzeczenia sądowe do właściwych sądów i Trybunału Konstytucyjnego skuteczność ta wynosi 85-88%" [129].

Polski rzecznik, jak wcześniej było wspomniane, dysponuje prawem do zaskarżania aktów indywidualnych oraz aktów o charakterze ogólnym do Trybunału Konstytucyjnego, sądów administracyjnych i sądów powszechnych. Jest to kompetencja, która zasadniczo odróżnia tę instytucję od zagranicznych „odpowiedników”. Dzieje się tak dlatego, że prawo obowiązujące w innych państwach wyłącza spod kontroli nie tylko rząd, ale i często organy stanowiące samorządu terytorialnego (np. Czechy, Słowacja czy Litwa). w wyniku tego ombudsmani innych państw nie mają prawa korzystać ze środków zaskarżenia aktów i czynności (bezczynności) organów publicznych. Ograniczają się do kierowania tzw. rekomendacji tzw. rekomendacji, czyli wniosków składanych do instytucji naruszających prawo bądź do ich organów zwierzchnich (nie ma to wiążącej mocy prawnej) [130].

Instytucja rzecznika nie jest konkurencyjna wobec sądów i trybunałów. Przeciwnie, zauważa się wzajemne uzupełnianie tych instytucji w sferze ochrony wolności i praw człowieka. Postępowanie przed rzecznikiem jest odformalizowane i szybsze niż działanie tamtych instytucji (w postępowaniu przed polskim rzecznikiem nie obowiązują żadne terminy, podczas gdy w innych państwach są to terminy z reguły od 3 miesięcy do 5 lat, licząc od dnia, w którym naruszenie praw i wolności człowieka miało miejsce). Z drugiej strony, nie posiadając uprawnień władczych, rzecznik nie może wpływać bezpośrednio na adresatów podejmowanych interwencji. Konieczne jest wtedy instytucjonalne wsparcie sądów i trybunałów [131].

Zgodnie z zasadą niezawisłości rzecznik samodzielnie decyduje o sposobie załatwienia sprawy. Nie istnieje żaden organ, osoba ani instytucja, która może wpłynąć na jego stanowisko w rozpatrywanych sprawach. W przeszłości zdarzały się sytuacje, gdy strony niezadowolone z działań podjętych przez rzecznika w ich sprawach wносиły przeciwko rzecznikowi skargi do sądu administracyjnego. W obowiązującym stanie prawnym nie jest możliwa ocena działań rzecznika przez sądownictwo administracyjne. Potwierdził tę tezę szereg postanowień wydanych przez sądy administracyjne (postanowienie NSA z dnia 9.4.1998 r., sygn. akt I SAB 41/98; postanowienie NSA z dnia 9 lutego 2000 r., sygn. akt II SA 2652/99, postanowienie WSA z dnia 24 listopada 2004 r., sygn. akt II SAB/Wa 343/04) [132]. W ujęciu A. Zielińskiego: „(...) ombudsman w pełni autonomicznie decyduje o sprawach, w których zamierza podjąć działania, planowanych środkach oraz prezentowanych poglądach. Jest bowiem organem niezależnym i niezawisłym (...). Bierze pod uwagę poglądy wypowiedziane w orzecznictwie, doktrynie i mediach. Ostatecznie rozstrzyga jednak sam. Dotyczy to również jego włączania się w działania na rzecz przestrzegania konstytucji. Wprawdzie rzecznik zawsze może zmienić swe rozstrzygnięcia, nie można jednak go do niczego w tym względzie zmusić” [133].

---

Przypisy:

[79] J. Arcimowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich. Aktor sceny publicznej*, Warszawa 2003 r., s. 35.

[80] S. Sagan, *Organy i korporacje ochrony prawa*, Warszawa 2001 r., s. 110.

[81] L. Garlicki, [w:] L. Garlicki (red.), *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1989, s. 9.

[82] T. Bichta, [w:] B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Ustrój organów ochrony prawnej*, Lublin 2003 r., s. 223.

- [83] J. Arcimowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich...*, op. cit., s. 35.
- [84] M. Grzybowski, [w:] L. Garlicki (red.), *Rzecznik Praw...*, op. cit., s. 82.
- [85] Tamże, s. 82.
- [86] Tamże, s. 83.
- [87] Z. Kędzia, [w:] L. Garlicki (red.), *Rzecznik Praw...*, op. cit., s. 105.
- [88] Tamże, s. 105 i n.
- [89] B. Szepietowska [w:] L. Garlicki (red.), *Rzecznik Praw ...*, op. cit., s. 253.
- [90] Tamże, s. 254 i n.
- [91] J. Arcimowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich...*, op. cit., s. 38.
- [92] H. Ochonczenko, *Piętnaście lat instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*.
- [93] T. Zieliński, *Rzecznik Praw Obywatelskich. Kadencja 1992-1996*, Warszawa 1996, s. 27.
- [94] M. Rakowski, *Dziennik "Dziś" nr 10*, Warszawa 1988 r., s. 15.
- [95] J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001 r., s. 25.
- [96] J. Arcimowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich...*, op. cit., s. 60.
- [97] Tamże, s. 42.
- [98] Tamże, s. 42 i n.
- [99] E. Łętowska, *Baba na świączniku*, Warszawa 1992 r., s. 8 i n.
- [100] J. Arcimowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich...*, op. cit., s. 44.
- [101] A. Karnicka [w:] L. Kubicki (red.), *Państwo i prawo*, z. 1 (527), Warszawa 1990 r., s. 54.
- [102] Wystąpienie A. Zolla z dnia 7.10.2004 r. w Wyższej Szkole Zarządzania i Administracji w Zamościu, [BRPO](#).
- [103] K. Nalaskowski (red.), *Biuletyn RPO Materiały nr 50 - Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2004 rok*, Warszawa 2005 r., s. 358.
- [104] J. Pisarczyk, A. Kumidor (red.) *Informacja kwartalna o pracy RPO, październik-grudzień 2005*, Warszawa 2006 r., s. 7.
- [105] J. Arcimowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich...*, op. cit., s. 53.
- [106] J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich...*, op. cit., s. 57.
- [107] P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2004 r., s. 403.
- [108] W. Taras, A. Wróbel [w:] W. Taras (red.), *Państwo i prawo*, z. 7 (521), Warszawa 1989 r., s. 67.
- [109] J. Arcimowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich...*, op. cit., s. 53.
- [110] W. Taras, A. Wróbel [w:] W. Taras (red.), *Państwo...*, op. cit., s. 67.
- [111] W. Sokolewicz [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005 r., s. 9.
- [112] S. Trociuk, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Warszawa 2005 r., s. 13.
- [113] L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999 r., s. 347 i n.
- [114] T. Bichta [w:] B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Ustrój organów ...*, op. cit., s. 225.
- [115] Wystąpienie A. Zolla z dnia 7.12.2004 r. w Wyższej Szkole..., op. cit.
- [116] S. Patyra [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo...*, op. cit., s. 441.
- [117] Z. Jarosz [w:] L. Garlicki (red.), *Rzecznik Praw...*, op. cit., s. 52.
- [118] S. Trociuk, *Ustawa o Rzeczniku...*, op. cit., s. 29.
- [119] Tamże, s. 29.
- [120] P. Sarnecki, *Prawo...*, op. cit., s. 405.
- [121] T. Zieliński, *Rzecznik Praw Obywatelskich...*, op. cit., s. 35.
- [122] Wystąpienie A. Zolla z dnia 7.12.2004 r. w Wyższej Szkole..., op. cit.
- [123] J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich...*, op. cit., s. 58 i n.
- [124] T. Bichta [w:] B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Ustrój organów...*, op. cit., s. 156.



- [125] P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004 r., s. 410 i n.
- [126] W. Taras, A. Wróbel [w:] W. Taras (red.), *Państwo i prawo*, z. 7 (521), Warszawa 1989 r., s. 67.
- [127] A. Karnicka, [w:] L. Kubicki (red.), *Państwo i prawo*, z. 11 (525), Warszawa 1990 r., s. 71.
- [128] Z. Jarosz [w:] L. Garlicki (red.), *Rzecznik Praw...*, op. cit., s. 46 i n.
- [129] Wystąpienie dr J. Kochanowskiego, Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 11.6.2006 r. *Ombudsman a sądownictwo* na międzynarodowej konferencji europejskich ombudsmanów w Wiedniu, [BRPO](#).
- [130] J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich a sądownictwo administracyjne po reformie*, Warszawa 2004 r., s. 7.
- [131] Tamże, s. 8 i n.
- [132] S. Trociuk, *Ustawa o Rzeczniku...*, op. cit., s. 45.
- [133] A. Zieliński [w:] M. Kruk - Jarosz, J. Trzciniński, J. Wawrzyniak (red.), *Konstytucja i władza we współczesnym świecie*, Warszawa 2002 r., s. 117.

**Małgorzata Gawlik**

Ur. 1980. Absolwentka administracji Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

[Pokaż inne teksty autora](#)

(Publikacja: 03-12-2006)

[Oryginał..](http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,5136) (<http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,5136>)

Contents Copyright © 2000-2008 by Mariusz Agnosiewicz

Programming Copyright © 2001-2008 Michał Przech

Autorem tej witryny jest Michał Przech, zwany niżej Autorem.

Właścicielem witryny są Mariusz Agnosiewicz oraz Autor.

Żadna część niniejszych opracowań nie może być wykorzystywana w celach komercyjnych, bez uprzedniej pisemnej zgody Właściciela, który zastrzega sobie niniejszym wszelkie prawa, przewidziane w przepisach szczególnych, oraz zgodnie z prawem cywilnym i handlowym, w szczególności z tytułu praw autorskich, wynalazczych, znaków towarowych do tej witryny i jakiegokolwiek ich części.

Wszystkie strony tego serwisu, wliczając w to strukturę podkatalogów, skrypty JavaScript oraz inne programy komputerowe, zostały wytworzone i są administrowane przez Autora. Stanowią one wyłączną własność Właściciela. Właściciel zastrzega sobie prawo do okresowych modyfikacji zawartości tej witryny oraz opisu niniejszych Praw Autorskich bez uprzedniego powiadomienia. Jeżeli nie akceptujesz tej polityki możesz nie odwiedzać tej witryny i nie korzystać z jej zasobów.

Informacje zawarte na tej witrynie przeznaczone są do użytku prywatnego osób odwiedzających te strony. Można je pobierać, drukować i przeglądać jedynie w celach informacyjnych, bez czerpania z tego tytułu korzyści finansowych lub pobierania wynagrodzenia w dowolnej formie. Modyfikacja zawartości stron oraz skryptów jest zabroniona. Niniejszym udziela się zgody na swobodne kopiowanie dokumentów serwisu Racjonalista.pl tak w formie elektronicznej, jak i drukowanej, w celach innych niż handlowe, z zachowaniem tej informacji.

Plik PDF, który czytasz, może być rozpowszechniany jedynie w formie oryginalnej, w jakiej występuje na witrynie. **Plik ten nie może być traktowany jako oficjalna lub oryginalna wersja tekstu, jaki zawiera.**

Treść tego zapisu stosuje się do wersji zarówno polsko jak i angielskojęzycznych serwisu pod domenami Racjonalista.pl, TheRationalist.eu.org oraz Neutrum.eu.org.

Wszelkie pytania prosimy kierować do [redakcja@racjonalista.pl](mailto:redakcja@racjonalista.pl)