

POLISH DEFENSOR CIVITATIS AND HIS STATUTORY COMPETENCES

POLSKI *DEFENSOR CIVITATIS* I JEGO KOMPETENCJE USTAWOWE

ABSTRACT

The article entitled “Polish defensor civitatis and his statutory competences” presents an outline of the origins of this institution in the world and the legal regulation of its functioning. The main part of the article presents the scope of activities of the Polish Ombudsman for the protection of human and citizen rights and freedoms, with a detailed indication of the means that he can use. Due to the strong legal position, the effectiveness of the Ombudsman’s activities and its efficient functioning, the authorities that create and apply the law act more cautiously, taking into account many interventions by the ombudsman. The extensive activity of the Defender over the years leads to the conclusion that he has a real impact on the degree of observance of human and civil rights and freedoms in Poland.

STRESZCZENIE

Artykuł zatytułowany *Polski defensor civitatis i jego kompetencje ustawowe* przedstawia zarys genezy tej instytucji na świecie oraz prawne uregulowanie jej funkcjonowania. W jego części zasadniczej przedstawiony został zakres działań polskiego rzecznika na rzecz ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, ze szczegółowym wskazaniem na środki, z jakich może on korzystać. Mocna pozycja prawna, skutecz-

ność działań rzecznika oraz jego sprawne funkcjonowanie sprawiają, że organy tworzące i stosujące prawo działają ostrożniej, mając na uwadze podejmowanie przez ombudsmana wielu interwencji. Szeroka działalność rzecznika na przestrzeni lat prowadzi do wniosku, że ma on realny wpływ na stopień przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela w Polsce.

KEYWORDS: *spokesman, ombudsman, citizen rights, human rights, defensor civitatis.*

SŁOWA KLUCZOWE: *rzecznik, rzecznik praw obywatelskich, defensor civitatis, prawa obywatela, prawa człowieka.*

WPROWADZENIE

Rzecznik Praw Obywatelskich to instytucja wywodząca się już ze starożytności. Jej pierwowzór można bowiem dostrzec w urzędzie *defensor civitatis*, ustanowionym w IV w. n.e. w Rzymie w celu ochrony plebejuszy i dekurionów przed nadużyciami ze strony urzędników. Zgodnie z Kodeksem Teodozjańskim *defensores civitatis* odpowiadali za to, by poborcy podatkowi nie nadużywali swoich uprawnień (CTh. 1,29, 1; CTh. 1,29), mieli za zadanie informować o nadużyciach, o których powzięli wiedzę, jednak nie mogli nakładać kar ani przeprowadzać śledztw (CTh. 1, 29, 7) (Sawicki, 2018, s. 225–226). Pochodzenie idei funkcjonowania instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich jako organu kontrolującego działania urzędników w zakresie poszanowania praw obywateli wywodzone jest również z państw arabskich (Zoll, 2005, s. 5). We współczesnym świecie prawa jednostki rozwijane są w niespotykanym dotychczas zakresie, a ich efekt stanowi obecnie funkcjonująca instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich (Słapczyński, 2020, s. 89). Ten organ ochrony prawnej charakteryzuje się szerokim zakresem działania, choć nadal jego rola, podobnie jak u pierwowzoru, sprowadza się do uprawnień ochronnych, pozostając z dala od bezpośrednich działań karnych. Obecnie w stosunkach międzynarodowych dla określenia Rzecznika Praw Obywatelskich stosuje się termin „ombudsman”, pochodzący z języka szwedzkiego (Świątkiewicz, 2001, s. 13).

Pierwszego ombudsmana powołał w 1709 r. król Szwecji, Karol XII (Garlicki, 1999, s. 9). W kolejnych państwach (z wyłączeniem Finlandii, gdzie

wprowadzony został w 1919 r.) instytucja ta pojawiła się po II wojnie światowej. Urząd ten jest dziś obecny w ponad stu państwach świata, a ponadto od 1999 r. działa w ramach porządku prawnego Rady Europy (zob. instytucja Komisarza ds. Praw Człowieka) oraz od 1995 r. Unii Europejskiej (zob. instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej) (Kowalska, 2014, s. 167). Warto zauważyć, że w większości krajów świata ombudsmeni działają na szczeblu centralnym, jednak są kraje, gdzie funkcjonują na stopniu terenowym (np. Szwajcaria, Włochy, Stany Zjednoczone), oraz takie, w których instytucja ta działa na obu poziomach (np. Australia, Argentyna, Austria, Belgia, Francja, Hiszpania, Izrael, Kanada, Wielka Brytania) (Świątkiewicz, 2001, s. 18; Malinowska, 2007, s. 66–68). Polski Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej także: Rzecznik lub RPO) zgodnie z art. 22 Ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich z dnia 15 lipca 1987 r. (Dz.U. z 1987 r. nr 21, poz. 123 ze zm., dalej: ustawa) może za zgodą Sejmu ustanowić swoich pełnomocników terenowych. W literaturze podnosi się, że wszelki kolektywizm w działaniu urzędu Rzecznika jest zabójczy dla jego niezależnej pozycji (Zieliński, 1994, s. 21), jednak polski ombudsman od kilkunastu lat z powodzeniem korzysta z pomocy trzech pełnomocników terenowych: we Wrocławiu (od 2 sierpnia 2004 r.), w Gdańsku (od 16 maja 2005 r.) oraz w Katowicach (od 14 września 2007 r.). W biurach terenowych RPO podjęto się prowadzenia prawie 55% wniesionych spraw, zaś w ponad 36% udzielono wyjaśnień lub wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania (*Informacja o działalności RPO w roku 2020, 2021*, s. 457, dalej: IRPO).

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH JAKO ORGAN OCHRONY WOLNOŚCI I PRAW CZŁOWIEKA I OBYWATELA

Rodzajem instytucji ombudsmana funkcjonującej w Polsce jest Rzecznik Praw Obywatelskich. Pierwszy polski Rzecznik rozpoczął swoją kadencję 19 listopada 1987 r. i była nim prof. Ewa Łętowska. Obecnie funkcję tę sprawuje prof. Adam Bodnar. Pozycja ustrojowa Rzecznika określona jest przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja RP) oraz ustawę o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Działalność Rzecznika opiera się również na „innych aktach

normatywnych” (art. 208 Konstytucji RP), czyli aktach wydanych przez organy władzy publicznej, obejmujących akty powszechnie obowiązujące oraz akty prawa wewnętrznego (Garlicki, 1999, s. 359). Rzecznik Praw Obywatelskich jako konstytucyjny organ ochrony prawnej jest podmiotem chroniącym dobra niematerialne obywateli, zarówno na gruncie prawa administracyjnego, cywilnego, jak i karnego (Ślupczyński, 2019, s. 373).

W Konstytucji RP, w rozdziale „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”, znalazło się pięć artykułów (art. 208–212) regulujących pozycję ustrojową organu, jakim jest RPO. Ponadto regulacje dotyczące kompetencji RPO znajdują się w Konstytucji RP w art. 80 (prawo do wystąpienia z wnioskiem do RPO) oraz art. 191 ust. 1 pkt. 1 (prawo RPO do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego). Do zakresu przedmiotowego kompetencji Rzecznika należą wszystkie zawarte w Konstytucji RP i ustawach, prawa i wolności obywatelskie (Zieliński, 1994, s. 16). Trybunał Konstytucyjny wywodzi z art. 30 Konstytucji RP nakaz ochrony podstawowych praw człowieka, wśród których są także te, które „z takich czy innych względów nie zostały skonkretyzowane w szczegółowych przepisach Konstytucji RP [...]” (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 2002 r., sygn. SK 29/01, OTK-A 2002/1/5). Jednak warto przytoczyć te, które Konstytucja RP w swoich przepisach szczegółowo wymienia: prawo do własności i dziedziczenia (art. 21), prawo do wolności (art. 31), równość wobec prawa oraz zakaz dyskryminacji (art. 32), równość wobec prawa bez względu na płeć (art. 33), prawo do posiadania obywatelstwa polskiego – dla potomków obywateli polskich (art. 34), wolność zachowania tożsamości i języka mniejszości narodowych (art. 35), prawo obywateli do opieki poza granicami kraju (art. 36), prawną ochronę życia (art. 38), wolność od poddawania eksperymentom naukowym bez zgody (art. 39), wolność od tortur, nieludzkiego i poniżającego traktowania oraz karaniam i stosowania kar cielesnych (art. 40), wolność i nietykalność osobistą (art. 41), prawo do obrony (art. 42), prawo do rzetelnego procesu (art. 45), prawo do prywatności (art. 47), prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami (art. 48), prawo do nienaruszalności mieszkania (art. 50), prawo do ochrony danych osobowych (art. 51), wolność poruszania się po kraju, wyjazdu i powrotu (art. 52), wolność wyznania i poglądów (art. 53–54), wolność do gromadzenia i zrzeszania się (art. 57–59), prawo do równego do-

stępu do służby publicznej (art. 60), prawo do informacji publicznej (art. 61), prawo wyborcze, rozumiane jako czynne prawo wyborcze dla obywateli (art. 62) oraz prawo petycji (art. 63). Należy dodać, że wskazany wyżej art. 208 Konstytucji RP należy odczytywać w odniesieniu do wielu innych jej przepisów, takich jak art. 9 (Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego), art. 87 (źródłem prawa powszechnie obowiązującego są ratyfikowane umowy międzynarodowe), czy art. 91 (istotne znaczenie dla porządku prawnego Polski mają umowy międzynarodowe i prawo stanowione przez organizacje międzynarodowe). Ponadto obowiązkiem RPO jest również podejmowanie działań mających w celu skuteczne implementowanie do krajowego porządku prawnego orzeczeń sądów międzynarodowych dotyczących praw jednostki, w tym wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (zob. Wróbel, 2011).

Zgodnie z art. 208 Konstytucji RP Rzecznik stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych. Ustawa w art. 1 ust. 3 uszczegóławia jego obowiązki w sprawach o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela, wskazując, że należy do nich badanie, „czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej”. Zatem oprócz – wydawałoby się oczywistego powodu – naruszenia prawa, Rzecznik działa również wtedy, gdy naruszone zostają zasady współżycia społecznego oraz zasady sprawiedliwości społecznej. Jest to o tyle istotne, że niekiedy naruszenie wskazanych zasad może doprowadzić np. do nieważności umowy zawartej w formie aktu notarialnego (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 29 września 2020 r., I NSNc 42/20 – dokonanie darowizny w sprzeczności z dobrem rodziny i dobrem dziecka uznano za czynność sprzeczną z zasadami współżycia społecznego).

Zgodnie z art. 2 ustawy urząd ten może sprawować obywatel polski „wyróżniający się wiedzą prawniczą, doświadczeniem zawodowym oraz wysokim autorytetem ze względu na swe walory moralne i wrażliwość społeczną”. Rzecznik posiada immunitet w zakresie zatrzymania, aresztowania, pociągnięcia do odpowiedzialności karnej oraz pozbawienia wolności (art. 211 Konstytucji RP). Ponadto jest organem niezawisłym w działalności i niezależnym od innych

organów (art. 210 Konstytucji), co wzmacnia jego pozycję wśród pozostałych organów państwowych, a nawet zbliża jego pozycję do pozycji sędziego (Świątkiewicz, 2001, s. 39). Organy władzy państwowej nie dysponują uprawnieniami do kierowania jego działalnością, w konsekwencji czego zachowany jest między nimi właściwy dystans (Malinowska, 2007, s. 147).

W literaturze podnosi się, że istnieje szereg zasad ogólnych dotyczących działania Rzecznika Praw Obywatelskich. Wśród nich wymienia się zasadę legalności i sprawiedliwości, swobody RPO w podejmowaniu spraw, pomocniczość działań RPO wobec innych organów ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, subsydiarności, działania na rzecz budowy społeczeństwa demokratycznego, nieantagonizowania i stopniowania środków działania (Deryng, 2007, s. 36–41). Zasady te, jak wszystkie zasady ogólne, mają wskazywać na wartości, które w danym obszarze – tu: działalności RPO – uznaje się za naczelne.

Rzecznik Praw Obywatelskich to organ monokratyczny, powiązany strukturalnie i funkcjonalnie z parlamentem (Patyra, 2005, s. 437). Zgodnie z art. 209 Konstytucji RP powoływany jest na pięcioletnią kadencję przez Sejm, za zgodą Senatu. Wniosek o jego powołanie może wnieść marszałek Sejmu lub grupa 35 posłów (art. 3 ust. 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich). Rzecznik wobec Sejmu i Senatu ma obowiązek przedstawiania corocznego sprawozdania, co czyni, przedkładając informację o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela (art. 212 Konstytucji RP).

ZAKRES KOMPETENCJI RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Jak już wyżej wskazano, do obowiązków Rzecznika należy badanie, „czy skutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej” (art. 1 ust. 3 ustawy), kolejny etap działania stanowi reagowanie na stwierdzone przezeń naruszenia (art. 14 pkt 2–8 oraz art. 16 ustawy). Swoje zadania Rzecznik realizuje, wykorzystując podstawowe funkcje mu przypisane, jakimi są: funkcja dochodzeniowa, inspiratora reform, informacyjno-edukacyjna oraz korekcyjna (Kubiak, 1987, s. 10).

Rzecznik Praw Obywatelskich podejmuje czynności z własnej inicjatywy lub na wniosek (obywateli lub zrzeszających ich organizacji, organów samorządowych, Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców) (art. 9 ustawy). Art. 8 ustawy stanowi zaś, że Rzecznik podejmuje czynności przewidziane w ustawie, jeżeli poweźmie wiadomość wskazującą na naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela. Wobec powyższego polski ombudsman w przypadku uzyskania informacji zamieszczonej w środkach masowego przekazu również może podjąć przewidziane przez ustawę czynności. Podjęcie czynności nie jest jednak równoznaczne z podjęciem sprawy. Podjęcie sprawy jest tylko jedną z kilku możliwości działania, jakie ma do dyspozycji Rzecznik po otrzymaniu informacji wskazującej na naruszenie praw i wolności człowieka i obywatela (art. 8 ustawy). Pozostałe drogi decydowania obejmują wskazanie wnioskodawcy przysługujących mu środków prawnych umożliwiających dalsze działania, przekazanie sprawy według właściwości do innej instytucji oraz niepodjęcie sprawy (Malinowska, 2007, s. 161–162). W literaturze wymienia się aż dziewięć grup możliwych przyczyn niepodjęcia sprawy przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Są to:

1. Brak naruszenia w danej sprawie praw i wolności obywatelskich.
2. Brak środków działania do podjęcia interwencji (np. gdy doszło już do ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie).
3. Wniesienie skargi dotyczącej sporu cywilnego między osobami fizycznymi i prawnymi.
4. Wniesienie sprawy wymagającej wyłącznie dokonywania ocen niewchodzących w zakres kompetencji rzecznika – ze względów moralnych i naukowych.
5. Wniesienie sprawy wymagającej dokonywania abstrakcyjnej wykładni przepisów prawa.
6. Sprawy wymagające podejmowania działań interwencyjnych na rzecz pozyskania dóbr rzadkich (np. otrzymania mieszkania komunalnego, ustalenia terminu zabiegu leczniczego).
7. Sprawy wymagające zaangażowania rzecznika jako reprezentanta interesów grup społecznych, politycznych (tj. wywierania presji na opinię publiczną).

8. Sprawy związane z inicjowaniem lub podważaniem obowiązującego porządku prawnego.
9. Wnioski od rzecznika praw dziecka, gdy wniosek kierowany jest do rzecznika po raz kolejny (Malinowska, 2007, s. 162–163).

Co istotne, od decyzji Rzecznika o niepodjęciu sprawy nie można się odwołać, gdyż nie ma ona charakteru decyzji administracyjnej. W 2020 r. spośród wszystkich spraw, które wpłynęły do polskiego ombudsmiana, podjął się on prowadzenia ponad 35% z nich, zaś w przypadku 52% spraw udzielił wyjaśnień lub wskazał na przysługujące wnioskodawcy środki działania (IRPO, s. 448).

W przypadku podjęcia sprawy przez Rzecznika może on skorzystać z szerokiego wachlarza środków oddziaływania, co potwierdza jego mocną pozycję, także w porównaniu z ombudsmanami innych państw (Świątkiewicz, 2001, s. 115). Znajdują się wśród nich środki postulatywne (tzw. inspirujące, pozaprawne), środki zaskarżenia, środki dla zapewnienia zgodności z prawem potencjalnych rozstrzygnięć organów państwowych oraz udział w postępowaniu w celu zapewnienia rozstrzygnięcia zgodnego z prawem, środki służące ujednoczeniu stosowania prawa oraz środki restrykcyjne (Świątkiewicz, 2001, s. 84–85).

Do środków o charakterze postulatywnym zalicza się: coroczne informowanie przez Rzecznika Sejmu i Senatu o jego działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela (art. 19 ust. 1 ustawy), wystąpienia do organów, organizacji i instytucji, gdzie stwierdzono naruszenie praw i wolności (art. 14 pkt 1 ustawy), co powiązane jest z możliwością wystąpienia do organów z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, wydanie aktu prawnego lub zmianę już istniejącego, jeśli dotyczy on praw i wolności (art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy) oraz możliwość zwrócenia się do organu nadrzędnego nad jednostką, która wydała wadliwy akt prawny, np. do Rady Ministrów, gdy chodzi o akt wydany przez ministra (art. 14 pkt 3 ustawy) (por. Świątkiewicz, 2001, s. 86–98). Skuteczność wystąpienia Rzecznika zależy nie tylko od wskazanych przez niego argumentów prawnych, ale także od autorytetu, jakim się cieszy. Dlatego też ustawa w art. 2 wymaga od kandydatów na ombudsmiana, by wyróżniali się wysokim au-

torytetem ze względu na swe walory moralne i wrażliwość społeczną. Warto dodać, że w swoich wystąpieniach odnoszących się do naruszeń praw i wolności RPO wskazuje na naruszanie nie tylko polskich aktów prawnych, ale również na naruszenia międzynarodowych zobowiązań Polski w zakresie przestrzegania praw człowieka (Zieliński, 1996, s. 45). Zgodnie z IRPO w 2020 r. takich wystąpień było aż 349, z czego 145 skierowanych o podjęcie inicjatywy prawodawczej (IRPO, s. 446–448). Problematyka wystąpień generalnych obejmowała przede wszystkim prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie, zaś głównym adresatem wystąpień był Sąd Najwyższy (20% wystąpień) (IRPO, s. 448).

Wśród kolejnej grupy narzędzi, jakimi dysponuje Rzecznik, tj. prawnych środków zaskarżenia, wymienić należy uprawnienia RPO do występowania do Trybunału Konstytucyjnego we wszystkich sprawach, w których ten orzeka zgodnie z art. 188 Konstytucji RP oraz zgłaszanie udziału w sprawach, będących efektem skarg konstytucyjnych i branie w nich udziału (art. 16 ust. 2 pkt 2–3 ustawy), a ponadto występowanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego ze skargą na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego oraz na akty prawa miejscowego (art. 14 pkt 6, pkt 8 ustawy, art. 8 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, dalej: p.p.s.a.) (por. Świątkiewicz, 2001, s. 92–93). Nadto w sprawach indywidualnych z zakresu prawa cywilnego Rzecznik może wnosić prawne środki zaskarżenia, którymi dysponuje strona sporu, takie jak apelacja, zażalenie, wniosek o wznowienie postępowania zakończonym prawomocnym wyrokiem, skarga kasacyjna oraz skarga nadzwyczajna (art. 14 pkt 4 i pkt 8 ustawy, art. 398¹ Kodeksu postępowania cywilnego, dalej: k.p.c., art. 89 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym, dalej: u.SN). W obszarze zaś prawa administracyjnego do RPO należy występowanie do sądów administracyjnych ze skargą, skargą kasacyjną, zażaleniem oraz skargą o wznowienie postępowania, jeżeli w jego ocenie wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela, oraz do organów administracyjnych, czego dokonuje on, wnosząc odwołania, zażalenia oraz zaskarżając decyzje ostateczne poprzez wnoszenie sprzeciwu (art. 14 pkt 6, pkt 8 ustawy, art. 8 p.p.s.a.). W zakresie spraw karnych RPO ma do dyspozycji kasację oraz skargę nadzwyczajną (art. 521 § 1 Kodeksu postępowania karnego, dalej: k.p.k., art. 89 § 2 u.SN). We wszyst-

kich sprawach, w których Rzecznik wystąpił o wszczęcie postępowania lub przystąpił do już toczącego się postępowania, może on korzystać z prawa strony, zgodnie z ustawą, tak jak prokurator (art. 14 pkt 4 i pkt 8 ustawy) (por. Świątkiewicz, 2001, s. 91–108). Trzeba jednak zwrócić uwagę, że choć korzysta z tych samych uprawnień co prokurator, to „realizuje inne zadania i wskazanie w skardze na samo naruszenie prawa przedmiotowego nie będzie wystarczające” (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 1 lipca 1999 r. SA/Bk 208/). Według Informacji o działalności RPO w roku 2020 (IRPO, s. 446–448) Rzecznik przystąpił do 26 postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz złożył jeden wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z przepisami wyższego rzędu, skierował do Sądu Najwyższego 24 skargi nadzwyczajne, 43 kasacje oraz 2 skargi kasacyjne. Do Naczelnego Sądu Administracyjnego zaś 13 skarg kasacyjnych oraz 35 skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych.

Środek dla zapewnienia zgodności z prawem potencjalnych rozstrzygnięć organów państwowych stanowi skarga konstytucyjna kierowana do Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto Rzecznik może wziąć udział w każdym już toczącym się przez sądem postępowaniu (z wykluczeniem postępowania karnego) w celu zapewnienia rozstrzygnięcia zgodnego z prawem, a także ma prawo żądać wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych i administracyjnych (art. 14 pkt 4, pkt 6 ustawy). W 2020 r. Rzecznik przystąpił do 13 postępowań ze skargi konstytucyjnej, 45 postępowań sądowych oraz 26 postępowań administracyjnych. Ponadto wystąpił z żądaniem wszczęcia postępowania cywilnego 29 razy oraz postępowania administracyjnego 3 razy (IRPO, s. 446–447).

Działalność Rzecznika ma również prowadzić do jednolitości orzecznictwa sądowego. Do środków ujednoczenia stosowania prawa należy zaliczyć wystąpienie do Sądu Najwyższego z wnioskiem o rozstrzygnięcie istniejących rozbieżności w wykładni prawa (art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy, art. 83 u.SN) oraz wystąpienie z wnioskiem o rozstrzygnięcie wątpliwości prawnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ponadto RPO może zwrócić się z żądaniem rozpatrzenia sporu kompetencyjnego pomiędzy organami samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej (art. 22 § 3 pkt 5 k.p.a.) (por. Świątkiewicz, 2001, s. 94–110). Rzecznik skierował w 2020 r.

2 pytania prawne do Sądu Najwyższego oraz przystąpił do 4 postępowań przed Sądem Najwyższym w tym przedmiocie (IRPO, s. 446–447).

Środki restrykcyjne to ostatnia grupa narzędzi, którymi dysponuje Rzecznik Praw Obywatelskich. Zgodnie z art. 14 pkt. 5 ustawy RPO może żądać wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu. Co istotne, żądanie Rzecznika ma charakter zawiadomienia kwalifikowanego, które nie podlega kontroli prokuratury i weryfikacji w ramach przedprocesowych czynności sprawdzających, i którego bezpośrednim skutkiem powinno być wszczęcie przez właściwy organ, tj. prokuraturę, stosownego postępowania (IRPO, s. 395). Wedle zaś art. 14 pkt. 7 ustawy RPO ma również uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem o ukaranie, a także uchycenie prawomocnego rozstrzygnięcia w sprawach o wykroczenia. Ponadto Rzecznik może wnieść skargę na przewlekłość postępowania, w którym bierze udział jako strona, lub ponaglenie w przypadku beczynności organu (art. 37 § 1 k.p.a.), a następnie skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie tego postępowania (art. 53 § 2b p.p.s.a.). Dodatkowo RPO ma również uprawnienie do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub zastosowania sankcji służbowych wobec osób winnych naruszenia praw i wolności człowieka i obywatela (art. 15 pkt. 1 ustawy) (por. Świątkiewicz, 2001, s. 111–113). Skorzystanie z powyższych uprawnień nie zostało odrębnie ujęte w statystyce IRPO, jednak warto wskazać na przykłady konkretnego zastosowania tych przepisów. Rzecznik w 2020 r. korzystał z prawa do żądania wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu, które dotyczyły przestępstw motywowanych nienawiścią. RPO zawsze korzysta z tej możliwości, gdy ma miejsce beczynność organu powołanego do ścigania przestępstw oraz gdy w toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego uzna, że w badanej sprawie mogło dojść do popełnienia przestępstwa (IRPO, s. 394). W przypadku beczynności organów w wielu sprawach zaangażowanie RPO stanowiło wyłączny impuls do ich działania – były to głównie sprawy dotyczące cudzoziemców (IRPO, s. 23). Rzecznik interweniował również w przypadku policjantów, którzy – jego zdaniem bezprawnie – zostali zawieszani w czynnościach służbowych na skutek wszczęcia przeciw nim postępowania dyscyplinarnego (IRPO, s. 410).

SKALA DZIAŁALNOŚCI RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Polski ombudsman podczas pełnienia swojej funkcji powinien pozostawać w wyłącznej służbie na rzecz chronionych przezeń praw i wolności człowieka i obywatela, a zatem nie może podejmować żadnych innych działań zawodowych i publicznych (Zieliński, 1994, s. 21). Jego ochroną w zakresie praw i wolności człowieka objęci są nie tylko obywatele polscy, ale również cudzoziemcy oraz bezpaństwowcy, będący pod jurysdykcją Rzeczypospolitej Polskiej (art. 18 ustawy). Prawo do wystąpienia z wnioskiem do polskiego Rzecznika ma bowiem każdy (art. 80 Konstytucji RP), przy czym należy zwrócić uwagę, że w europejskich systemach prawnych wcale nie jest to kwestia jednolita (Zoll, 2006, s. 283). W rozumieniu konstytucyjnego przepisu „każdy” oznacza nie tylko osoby fizyczne, ale również osoby prawne, organizacje społeczne i stowarzyszenia (Trzciniński, 2000, s. 46). Złożenie do RPO wniosku nie wymaga zachowania formy szczególnej ani wniesienia opłaty. Powyższe okoliczności sprawiają, że polski Rzecznik otrzymuje tysiące wniosków rocznie, w przeciwieństwie np. do ombudsmana brytyjskiego, do którego trafia „zaledwie” 700 zgłoszeń (Banaszak, 2012, s. 634). W 2020 r. do RPO wpłynęło 72 428 spraw, co stanowi rekordową liczbę wniosków na przestrzeni istnienia instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce.

Tabela 1.

Liczba wniosków, które wpłynęły do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w 2020 r.

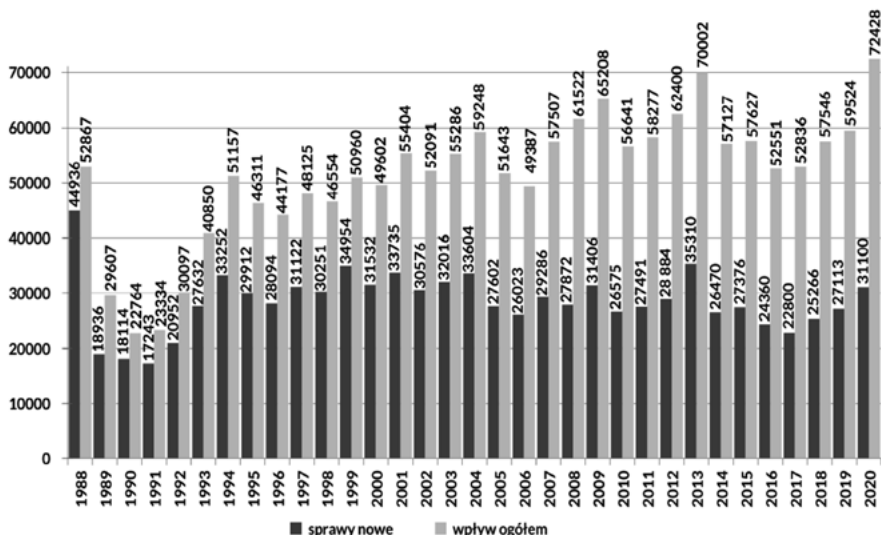
Wpływ do Biura RPO	2020 1.01-31.12
Wpływ ogółem	72 428
Sprawy nowe	31 100
Odpowiedzi w sprawach podjętych przez RPO	16 375

W 2020 roku w Biurze RPO przyjęto 1 166 interesantów oraz przeprowadzono 38 289 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad.

Źródło: *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2020* zamieszczona na stronie internetowej Biura Rzecznika Paw Obywatelskich, <http://www.bip.brpo.gov.pl> (dostęp: 12.04.2021).

Wykres 1.

Liczba wniosków, które wpłynęły do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w latach 1988–2020



Źródło: Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2020 zamieszczona na stronie internetowej Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, <http://www.bip.brpo.gov.pl> (dostęp: 12.04.2021).

Przy czym należy dodać, że zakres działania Rzecznika obejmuje także współpracę z organizacjami obywatelskimi (art. 17a ustawy). Rzecznik Praw Obywatelskich ma obowiązek współdziałania ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi i innymi dobrowolnymi zrzeszeniami oraz fundacjami na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, w tym w zakresie równego traktowania. W ten sposób Rzecznik przyczynia się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Warto podkreślić, że zanim w 2010 r. został wprowadzony przepis art. 17a ustawy, Rzecznik IV kadencji, prof. Andrzej Zoll, niejako intuicyjnie, sprawował już tę misję, tworząc i realizując szereg programów w tym zakresie (Kochanowski, 1996, s. 9).

AKTY PRAWNE O CHARAKTERZE MIĘDZYNARODOWYM A DZIAŁALNOŚĆ RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Jak już wyżej wskazano, działania Rzecznika Praw Obywatelskich opierają się zarówno na polskich aktach prawnych, jak i na tych, które zostały włączone do polskiego porządku prawnego, tj. na prawie międzynarodowym, uchwalonym przez organy organizacji międzynarodowych, oraz przepisach konwencji międzynarodowych. Odnosi się to przede wszystkim do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych oraz Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Łętowska, 2008, s. 30). Co ciekawe, podejmując swoje działania, RPO może odnosić się również do międzynarodowego prawa zwyczajowego (Ludwikowski, 2000). Istotną i szczególną rolę prawo międzynarodowe odegrało w działalności polskiego Rzecznika przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r., która na gruncie prawa polskiego wprowadziła ochronę wolności i praw. Wówczas to RPO odwoływał się do międzynarodowych aktów prawnych, które stanowiły dla niego punkt odniesienia wskazujący standardy ochrony praw i wolności. Obecnie Konstytucja gwarantuje ochronę, której wcześniej nie było, jednak prawo międzynarodowe nadal stanowi istotne wsparcie w działaniach podejmowanych przez RPO (Zieliński, 1994, s. 20). Ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich czuwa nad tym, by przepisy polskiego prawa wewnętrznego były interpretowane zgodnie z duchem międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka (Trociuk, 2005). Warto przy tym jednak dodać, że Rzecznik nie może kwestionować zgodności polskich ustaw z prawem międzynarodowym ratyfikowanym przez Polskę (Zieliński, 1994, s. 20).

KADENACJA RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Począwszy od 1987 r., kiedy to swoją działalność rozpoczął pierwszy polski ombudsman, do dziś obywatele polscy cieszyli się już pomocą i ochroną siedmiu Rzeczników Praw Obywatelskich. Ich poczet składa się z Ewy Łętowskiej, Tadeusza Zielińskiego, Adama Zielińskiego, Andrzeja Zolla, Janusza Kochanowskiego, Ireny Lipowicz i Adama Bodnara. Zgod-

nie z art. 209 Konstytucji RP Rzecznik Praw Obywatelskich jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na 5 lat i pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika (art. 3 ust. 6 ustawy). Warto wskazać, że ustawa zasadnicza nie nazywa czasu pełnienia funkcji przez RPO kadencją (jak np. w przypadku Prezydenta RP – art. 127 ust. 2 Konstytucji RP – czy Sejmu i Senatu – art. 98 ust. 1 Konstytucji RP). 15 kwietnia 2021 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł jednak o niekonstytucyjności art. 3 ust. 6 ustawy. Trybunał w wyroku o sygn. K 20/20 stwierdził, że art. 3 ust. 6 ustawy jest niezgodny z art. 209 ust. 1 Konstytucji RP (5-letni czas sprawowania funkcji) w związku z art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego) i w związku z art. 7 Konstytucji RP (zasada praworządności). W ustnych motywach wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał, że przepisy nie przewidują sytuacji, w której funkcjonowałyby osoba pełniąca obowiązki Rzecznika Praw Obywatelskich. Niekonstytucyjny przepis utraci moc obowiązującą po upływie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w „Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”. Wobec powyższego parlament zostaje zobligowany do wprowadzenia zmian w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich, tak aby przepis ten został zastąpiony nowym, o treści zgodnej z Konstytucją RP. Przedmiotowa kwestia była rozstrzygana przez Trybunał Konstytucyjny na wniosek posłów na Sejm IX kadencji, a pojawiła się ze względu na zaistniały stan faktyczny. Obecny Rzecznik, Adam Bodnar, rozpoczął działalność w 2015 r. i zgodnie z art. 209 Konstytucji RP powinien zakończyć ją po pięciu latach funkcjonowania, czyli w roku 2020, po wybraniu nowego Rzecznika. Jednak do takiego wyboru w 2020 r. nie doszło i nadal sprawował swoje obowiązki. Po wyeliminowaniu niekonstytucyjnego przepisu taka sytuacja nie będzie mogła się już powtórzyć, zatem musi dojść do uchwalenia nowego rozwiązania prawnego tej kwestii.

PODSUMOWANIE

Polski Rzecznika Praw Obywatelskich pełni rolę znacznie szerszą od swego starożytnego pierwowzoru, choć podobnie jak *defensor civitatis* podejmuje działania ochronne, pozostając z dala od działań karnych, których nie inicjuje. Szeroki wachlarz narzędzi, jakimi dysponuje RPO – obej-

mujący środki postulatywne, środki zaskarżenia, środki dla zapewnienia zgodności z prawem potencjalnych rozstrzygnięć organów państwowych oraz udział w postępowaniu w celu zapewnienia rozstrzygnięcia zgodnego z prawem, środki dla ujednoczenia stosowania prawa oraz środki restrykcyjne – sprawia, że jest on jednym z najbardziej aktywnych niesądowych organów ochrony prawnej. Nie bez znaczenia pozostaje również dostępność ochrony Rzecznika, bowiem bezpłatny i nieobwarowany żadnymi wymogami formalnymi wniosek do RPO może złożyć każda osoba, której prawa i wolności człowieka i obywatela zostały naruszone. Liczba spraw, które wpłynęły do Polskiego Rzecznika w ostatnich latach, wykazywała wyłącznie tendencję wzrostową, a w ostatnim roku – 2020 – osiągnęła rekord: 72 428. Mając do czynienia z licznymi wnioskami obywateli, RPO dokonuje corocznej oceny stanu przestrzegania przez władze publiczne wolności i praw człowieka i obywatela, przedkładając co roku informacje w tym przedmiocie obu izbom parlamentu. Dla działalności RPO znaczenie mają nie tylko polskie przepisy prawne, ale również międzynarodowe zobowiązania Polski. Rzecznik zwraca na to uwagę szczególnie podczas wystąpień kierowanych do parlamentu, rządu i Trybunału Konstytucyjnego, przypominając, że „określone działania władz naruszają nie tylko obowiązujące przepisy konstytucyjne, lecz także godzą w międzynarodowe zobowiązania Polski w zakresie przestrzegania praw człowieka” (Zieliński, 1996, s. 45). Akty prawa międzynarodowego przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., gwarantującej ochronę praw i wolności człowieka i obywatela, stanowiły punkt odniesienia dla działalności chroniącej wolności i prawa człowieka i obywatela. Wtedy też Rzecznik, podejmując swe działania, powoływał się na nie. Dziś również są one istotne – ważne jest, aby wykładnia dotycząca międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka była w Polsce rozpowszechniona.

Skuteczność działań Rzecznika oraz jego sprawne funkcjonowanie sprawiają, że organy tworzące i stosujące prawo działają ostrożniej, mając na uwadze podejmowanie przez ombudsmana wielu interwencji. Szeroka działalność Rzecznika prowadzi do wniosku, że ma on realny wpływ na stopień przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela w Polsce (zob. więcej: Starzewski, 2019; Deryng, 2014).

Bibliografia

- Deryng, A. (2007). *Pozycja Prawna Rzecznika Praw Obywatelskich wobec administracji publicznej*, „Biuletyn RPO – Materiały”, nr 55, Warszawa: Biuro RPO. ISSN 0860-8334.
- Deryng, A. (2014). *Rzecznik Praw Obywatelskich jako wnioskodawca w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa: Wolters Kluwer. ISBN 978-83-264-4580-4.
- Garlicki, L. (1999). *Polskie prawo konstytucyjne: zarys wykładu*, Warszawa: Liber. ISBN 83-7206-023-1.
- Kowalska, M. (2014). *Instytucja Ombudsmana jako czynnik demokratyzacji systemów państwowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej*, „Przegląd Politologiczny”, nr 2, s. 167–182. ISSN 1426-8876.
- Kochanowski, J. (1996). *Rzecznik praw obywatelskich. II Kadencja 1992–1996*, Warszawa: Biuro RPO.
- Krawiec, G. (2018). *Postępowanie kontrolne prowadzone przez Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa: Biuro RPO. ISBN 978-83-65029-39-3.
- Ludwikowski, R. (2000). *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa. ISBN 83-7285-001-1.
- Łętowska, E. (2008). *Dwadzieścia lat później*. W: M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa: Biuro RPO, s. 19–34. ISBN 978-83-927049-4-2.
- Malinowska, I. (2007). *Rzecznik praw obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Warszawa: Elipsa. ISBN 978-83-7151-786-0.
- Sawicki, P. (2018). *Służby skarbowe w starożytnym Rzymie w okresie dominatu*, Białystok: Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Prawa (rozprawa doktorska dostępna na stronie: https://repozytorium.uwb.edu.pl/jsui/bitstream/11320/7289/1/P_Sawicki_Sluzby_skarbowe_w_Starozytnym_Rzymie_w_okresie_Dominatu.pdf, dostęp: 12.12.2020).
- Ślupczyński, T. (2019). *Teoria organizacji i zarządzania a układ administracyjny*. W: J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego*, Warszawa: Wolters Kluwer, s. 373–390. ISBN 978-83-8160-886-2.
- Ślupczyński, T. (2020). *Teoria organizacji i zarządzania a układ administracyjny*. W: J. Korczak (red.), *Układ administracji publicznej*, Warszawa: Wolters Kluwer, s. 79–94. ISBN 978-83-8187-927-9.
- Starzewski, Ł. (2019). *20 kasacji Rzecznika Praw Obywatelskich z lat 2017–2019*, Wrocław: Grafpol. ISBN 978-83-65029-43-0.
- Świątkiewicz, J. (2001). *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa: Prawo i Praktyka Gospodarcza. ISBN 83-87611-16-6.

- Trociuk, S. (2005). *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Łódź: Agencja Master. ISSN 0860-8334.
- Wróbel, A. (2011). *Zapewnienie efektywności orzeczeń sądów międzynarodowych w polskim porządku prawnym*, Warszawa: Wolters Kluwer. ISBN 9788326413896.
- Zieliński, T. (1994). *Ombudsman – możliwości i granice działania*, Łódź: Agencja Master.
- Zieliński, T. (1996). *Ombudsman – możliwości i granice skutecznego działania*. W: *Rzecznik praw obywatelskich. II Kadencja 1992–1996*, Warszawa: Biuro RPO.
- Zoll, A. (2005). *Rzecznik Praw Obywatelskich. Zadania konstytucyjno-prawne oraz funkcje publiczne w zakresie wspierania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Zamść: Centrum Badawczo-Szkoleniowe WSZiA. ISBN 8388367803.

Akty prawne i orzecznictwo

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. z 2000 r. nr 6, poz. 69 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r. nr 30, poz. 168 ze zm.).
- Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 1987 r. nr 21, poz. 123 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r. nr 153, poz. 1270 ze zm.).
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 1 lipca 1999 r., SA/Bk 208/.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 września 2020 r., sygn. akt I NSNc 42/20.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2021 r., sygn. K 20/20, LEX nr 3160052.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 2002 r., sygn. SK 29/01, OTK-A 2002/1/5.

Źródła internetowe

- Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2020*, Biuro RPO, Warszawa 2021, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja_RPO_za_2020.pdf (dostęp: 12.04.2021).