

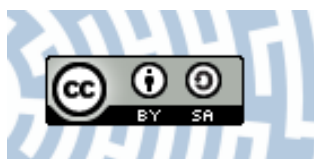


You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Rola i pozycja ustrojowa Rzecznika Praw Obywatelskich jako organu stojącego na straży wolności i praw człowieka i obywatela

Author: Magdalena Sobas

Citation style: Sobas Magdalena. (2018). Rola i pozycja ustrojowa Rzecznika Praw Obywatelskich jako organu stojącego na straży wolności i praw człowieka i obywatela. W: I. Topa, M. Półtorak (red.), "Powszechny system ochrony praw człowieka : podsumowanie dekad" (S. 69-80). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.

MAGDALENA SOBAS*

Rola i pozycja ustrojowa Rzecznika Praw Obywatelskich jako organu stojącego na straży wolności i praw człowieka i obywatela

Wprowadzenie

Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, RPO) w Polsce został powołany ustawą z dnia 15 lipca 1987 roku, z kolei rzeczywistą działalność rozpoczął w roku 1988. Ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich funkcjonuje w Polsce jako organ konstytucyjny. W art. 208 Konstytucji ustawodawca określił, iż zadaniem Rzecznika jest stanie na straży wolności, praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych¹, co stanowi odpowiedź na konieczność ochrony i gwarancji praw przyznanych jednostce, która niejednokrotnie ma poczucie krzywdy doznanej wskutek postępowania innych organów państwa.

Rzecznik Praw Obywatelskich wraz z innymi instytucjami takimi jak: Trybunał Konstytucyjny, sądy, czy Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, a także organizacje pozarządowe monitorujące, edukujące i uświadamiające problemy, tworzy zwały i sprawnie działający system ochrony praw człowieka w Polsce. Przez lata funkcjonowania Rzecznik trwale wpisał się w aparat organów państwa, a także zaistniał w powszechnej świadomości obywateli. Instytucja Ombudsmana liczy sobie ponad sto dwadzieścia lat, istnieje prawie na całym świecie oraz w ramach Unii Europejskiej i Rady Europy. W zależności od kraju, w którym Rzecznik działa, ustawodawca przypisał mu jednak inne kompetencje i zakres możliwości działania.

Historia Ombudsmana na świecie

Powszechnie stosowaną na świecie nazwą określającą Rzecznika Praw Obywatelskich jest ombudsman. Słowo to pochodzi z języka szwedzkiego i może być rozu-

* Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, doktorantka w Katedrze Prawa Cywilnego i Prawa Prywatnego Międzynarodowego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. z 2009, nr 114, poz. 946.

miane wielorako. Po pierwsze jako ombudsmiana należy rozumieć przedstawiciela, agenta, prawnika, delegata, opiekuna lub jakikolwiek inny podmiot upoważniony do działania w imieniu jednostki². Jak wskazuje Anna Deryng, ombudsman to przede wszystkim organ państwowy, którego zadaniem jest przeciwdziałanie i zapobieganie naruszaniu lub ograniczaniu praw jednostek, a także kontrola, czy w relacji państwo – jednostka nie doszło do naruszeń praw człowieka, zwłaszcza ze strony organów administracyjnych³. W związku z powyższym genezy instytucji ombudsmiana na świecie należy poszukiwać przede wszystkim w krajach skandynawskich⁴. Pierwowzorem obecnego kształtu tego urzędu był znany już ponad dwieście lat temu ombudsman szwedzki⁵. Archetypem podmiotu, którego celem była ochrona praw i wolności człowieka był utworzony w 1709 roku przez króla Szwecji Karola XII urząd kanclerza sprawiedliwości⁶ (czasami nazywany jest również najwyższym ombudsmianem – *högste ombudsmannen*). Z kolei organ znany współcześnie jako szwedzki rzecznik praw obywatelskich, powołany do życia został sto lat po utworzeniu urzędu kanclerza sprawiedliwości w 1809 roku. Kluczową rolę przy jego tworzeniu odegrały założenia rewolucji francuskiej oraz dążenie do wzmocnienia pozycji parlamentu szwedzkiego⁷.

Pierwotnie uprawnienie do desygnowania rzecznika przysługiwało jedynie królowi⁸. Zadaniem ombudsmiana było dokonywanie kontroli urzędników królewskich, jednak za pomocą swoistego „instrumentu” jakim był parlament⁹. W przypadku złamania przez oficjeli obowiązującego prawa inicjowane było postępowanie sądowe¹⁰. Głównym narzędziem rozpoczynającym procedurę były wnioski i skargi obywateli, rozpatrywane z punktu widzenia zgodności z prawem i słuszności¹¹. W 1766 roku kompetencję do nominowania kanclerza przekazano parlamentowi, a w 1809 roku stał się on organem konstytucyjnym w Szwecji¹². Szwedzki ombudsman był zatem urzędem powiązany z władzą ustawodawczą, zachowując jednocześnie niezależność względem innych organów państwowych. Stał na straży przestrzegania praw i wolności obywateli przez aparat państwa oraz władzę sądowniczą,

² A. DERYNG: *Rzecznik Praw Obywatelskich jako wnioskodawca w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*. Warszawa 2014, s. 30.

³ Ibidem.

⁴ J. ARCIMOWICZ: *Rzecznik Praw Obywatelskich. Aktor sceny publicznej*. Warszawa 2003, s. 35.

⁵ S. SAGAN: *Organy i korporacje ochrony prawa*. Warszawa 2001, s. 110.

⁶ Ibidem.

⁷ L. GARLICKI: *Rzecznik Praw Obywatelskich*. Warszawa 1989, s. 9.

⁸ M. KOWALSKA: *Instytucja Ombudsmiana jako czynnik demokratyzacji systemów państwowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej*. „Przegląd Politologiczny” 2014, nr 2, s. 168 i nn. Tekst dostępny: <http://przeglad.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2014/07/pp-2014-2-167-182.pdf> [dostęp: 29.12.2016]

⁹ T. BICHTA, B. SZMULIK, M. ŻMIGRODZKI: *Ustrój organów ochrony prawnej*. Lublin 2003, s. 223.

¹⁰ M. KOWALSKA: *Instytucja...*

¹¹ T. BICHTA, B. SZMULIK, M. ŻMIGRODZKI: *Ustrój...*, s. 223.

¹² M. KOWALSKA: *Instytucja...*

bezpośrednio odpowiadał przed parlamentem, przedstawiając mu stosowne sprawozdania z działalności¹³. Był on również przede wszystkim urzędem dostępnym i otwartym na obywateli¹⁴.

Szwedzki kanclerz sprawiedliwości długo nie posiadał konkurencji na arenie międzynarodowej. Dopiero w 1919 roku w Finlandii został powołany tzw. parlamentarny delegat sprawiedliwości, który pełnił rolę ombudsmana. Finlandia ukształtowała pozycję ustrojową swego delegata wzorując się jednak na rozwiązaniach przyjętych w Szwecji, przede wszystkim ze względu na obowiązujący w Finlandii porządek prawny, opierający się w dużej mierze na regulacjach przyjętych w szwedzkiej Konstytucji z 1772 roku¹⁵. Głównym zadaniem parlamentarnego delegata sprawiedliwości było dokonywanie kontroli zgodności z prawem dokumentów oraz aktów wydawanych przez urzędników i sędziów, a także przekazywanie informacji o przypadkach łamania przepisów prawa na terenie Finlandii najwyższym władzom¹⁶. Z kolei w Niemczech instytucją mającą na celu ochronę praw i wolności obywatelskich stał się pełnomocnik Bundestagu do spraw wojskowych. To stanowisko powstało wskutek przekształceń ustrojowych na terenie Niemiec i powołania samodzielnej armii¹⁷.

Instytucja ombudsmana na świecie nabrała znaczenia w związku ze zmianami dokonującymi się po II wojnie światowej i naciskiem nałożonym na ochronę praw jednostek, wynikającym z doświadczeń między innymi holokaustu, nazizmu i totalitaryzmu¹⁸. Z biegiem lat, poszczególne państwa konstruowały indywidualne systemy i procedury służące ochronie praw jednostki, a także weryfikacji prawidłowości funkcjonowania i działania administracji publicznej. Urzędem, który niejako z założenia miał stanowić dopełnienie pozostałych organów państwa w zakresie ochrony praw człowieka był właśnie ombudsman¹⁹. W 1953 roku powołano ombudsmana w Danii, w 1967 roku w Wielkiej Brytanii, w 1973 roku we Francji, w 1976 roku w Portugalii, w 1981 roku w Hiszpanii, natomiast w Holandii w roku 1982²⁰.

Ombudsman może funkcjonować jako organ monokratyczny bądź kolegialny, jak ma to miejsce na przykład w Austrii. Może zakresem swego działania obejmować terytorium całego państwa (np. w Polsce), jak i jedynie jego określoną część.

¹³ J. ARCIMOWICZ: *Rzecznik...*, s. 35.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ J. GRZYBOWSKI: *Rzecznik Praw Obywatelskich*. W: *Rzecznik Praw Obywatelskich*. Red. L. GARCICKI. Warszawa 1989, s. 82.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Z. KĘDZIA: *Rzecznik Praw Obywatelskich*. W: *Rzecznik Praw Obywatelskich...*, s. 105.

¹⁸ M. KOWALSKA: *Instytucja...*

¹⁹ Aldona Domańska wskazuje także na funkcjonowanie tzw. *quasi*-ombudsmanów, którzy nie zawsze pełnią tradycyjnie pojmowaną funkcję przypisywaną tej instytucji. Zob. A. DOMAŃSKA: *Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Praw Obywatelskich*. Łódź 2012, s. 8.

²⁰ J. ARCIMOWICZ: *Rzecznik...*, s. 35 – 39.

Wówczas mowa o ombudsmacie lokalnym, czy nawet municypalnym²¹. Może również posiadać bardzo szeroki wachlarz przyznanych mu kompetencji, jak i pełnić ściśle określone zadania, będąc tym samym wysoko wyspecjalizowanym podmiotem (np. w Niemczech)²².

W doktrynie podkreśla się, że ombudsman to urząd cieszący się olbrzymim szacunkiem i poważaniem, zarówno w relacji do pozostałych organów państwa, jak i w perspektywie funkcjonowania do społeczeństwa²³. Tę godność powinna pełnić osoba niezależna od jakichkolwiek podmiotów i niepodlegająca parlamentowi. Ponadto instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich powinna cechować się ustawowymi uprawnieniami, pozwalającymi na bezstronne i autonomiczne badanie skarg obywateli²⁴. Powinien on być również wyposażony w specjalne narzędzia prawne, dzięki którym posiadałby możliwość usunięcia przyczyn decyzji powodującej złożenie skargi, a także umożliwiające ukaranie urzędnika bądź funkcjonariusza ponoszącego odpowiedzialność za nieprawidłową administrację²⁵.

Geneza Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce

Jak już wcześniej wskazano instytucja ombudsmiana, czyli Rzecznika Praw Obywatelskich, została w Polsce powołana w latach osiemdziesiątych XX wieku. Było to ściśle związane z ówczesnymi przemianami ustrojowymi. Przywódcy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uzmysłowili sobie, iż obywatele nie wymagają jedynie zaspokojenia ich podstawowych potrzeb (w tym również materialnych), lecz oczekują także (a nawet przede wszystkim) rozszerzenia przysługujących im uprawnień i wolności, a co za tym idzie – również gwarancji ich przestrzegania²⁶. Niejednokrotnie środowiska prawnicze wskazywały na potrzebę zmian i powołania instytucji mającej na celu ochronę praw jednostek. Jak wskazuje Stanisław Gebethner jeszcze w latach sześćdziesiątych ubiegłego wieku instytucja wzorowana na funkcjonującym już w wielu krajach ombudsmacie, pojmowana była jako „obca klasowej istocie systemu socjalistycznego”. Analogicznie traktowano także sądową kon-

²¹ A. ZIELIŃSKI: *Uczestnictwo Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu cywilnym*. W: *Aurea praxis, Aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Ercińskiego*. Red. J. GUDOWSKI, K. WEITZ. T. I. Warszawa 2011, s. 812.

²² *Ibidem*.

²³ F. PRUSAK: *Organy...*, s. 198.

²⁴ A. DERYNG: *Rzecznik...*, s. 31.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ M. BARTOSZEWICZ: *Ustanowienie Rzecznika Praw Obywatelskich a problemy administracji państwowej w Polsce w końcu lat osiemdziesiątych XX wieku*. „Komunizm. System – Ludzie – Dokumentacja” 2013, nr 2, s. 189.

trołę konstytucyjności prawa²⁷. W środowiskach naukowych, pomimo ogólnego poparcia idei powołania polskiego ombudsmána, pojawiały się także głosy sprzeciwu i krytyki, niejednokrotnie wyrażane w publikowanych tekstach²⁸. Mimo istniejącego przekonania o konieczności powołania organu stojącego na straży praw i wolności obywatela nie można jednak zignorować napięć i nieporozumień towarzyszących wcieleniu tej idei w życie.

Ostatecznie z inicjatywą powołania Rzecznika Praw Obywatelskich wystąpiła do rządu Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”²⁹, a fakt ten miał być kolejnym krokiem do skonstruowania demokratycznego aparatu gwarancji praw człowieka i obywatela³⁰. W rezultacie, po latach starań na rzecz utworzenia niezależnego organu chroniącego najbardziej potrzebujące i pokrzywdzone jednostki, ustawodawca aktem prawnym z 15 lipca 1987 roku (ustawą o Rzeczniku Praw Obywatelskich), ustanowił polskiego ombudsmána. Jak wskazuje Janusz Kochanowski, o istniejącym w Polsce stanie świadomości i relacji władza – jednostka przesądziła już preambuła tejże ustawy, w której wskazano, iż: „Rzecznika ustanawia się w celu umacniania socjalistycznej praworządności i stworzenia dalszych gwarancji ochrony praw i wolności obywateli”. Niewątpliwie po utworzeniu sądownictwa administracyjnego w 1980 roku, a także Trybunału Konstytucyjnego, powołanie Rzecznika było przejawem upadku ustroju komunistycznego, który był oparty na jednolitej władzy państwowej³¹.

Pierwszym Rzecznikiem Praw Obywatelskich została profesor Ewa Łętowska, którą powołano na to stanowisko 19 listopada 1987 roku, z kolei faktyczną działalność rozpoczęła 1 stycznia 1988 roku³². W swoich wspomnieniach zawarła następującą kwestię: „Nie miałam wątpliwości, że sama funkcja Rzecznika została pomysłana 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?”³³. Niemniej, jak pokazała historia, Rzecznik Praw Obywatelskich takową marionetką w Polsce w praktyce nie był³⁴. Co więcej, w latach osiemdziesiątych XX wieku sądy administracyjne wręcz zainicjowały i rozpowszechniały ideę kontroli sądowej działalności i funkcjonowania aparatu admini-

²⁷ S. GEBETHNER: *Przesłanki ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*. W: *Rzecznik Praw Obywatelskich*. Red. L. GARLICKI. Warszawa 1989, s. 29.

²⁸ J. ARCIMOWICZ: *Rzecznik...*, s. 44.

²⁹ M. BARTOSZEWICZ: *Ustanowienie...*, s. 189.

³⁰ J. KOCHANOWSKI: *Wstęp*. W: *Księga XX-lecia Rzecznika...*, s. 8.

³¹ *Ibidem*.

³² M. BARTOSZEWICZ: *Ustanowienie...*, s. 191.

³³ E. ŁĘTOWSKA: *Baba na świeczniku*. Warszawa 1992, s. 8.

³⁴ J. KOCHANOWSKI: *Wstęp*. W: *Księga XX-lecia Rzecznika...*, s. 8.

stracji państwowej, a orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego pochodzące z tamtego okresu – niejednokrotnie zachowały swą aktualność do dnia dzisiejszego³⁵.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 7 kwietnia 1989 roku³⁶ włączyła Rzecznika Praw Obywatelskich w poczet organów konstytucyjnych, mimo iż nie określała podstaw i zasad złożenia skargi do Rzecznika. Na mocy Konstytucji od 1989 roku Senat wraz z Sejmem miał jednak prawo powoływania Rzecznika Praw Obywatelskich³⁷. Wraz ze zmianą ustroju politycznego w Polsce w 1991 roku doszło do nowelizacji ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, co było naturalną konsekwencją dokonujących się w kraju zmian i wyjściem naprzeciw ograniczonym dotąd kompetencjom Rzecznika³⁸. W rezultacie Konstytucja RP z 1997 roku umocniła pozycję Rzecznika, poświęcając mu rozdział określający jego usytuowanie w systemie prawnym i regulując przysługujące mu kompetencje³⁹.

Nie można również pominąć faktu, iż Rzecznik pełniący funkcję kontrolną, nie był jedynym organem w ówczesnej strukturze państwa, któremu taką kompetencję przyznano, choćby ze względu na to, że funkcjonowała kontrola sprawowana przez prokuraturę, która miała prawo żądać wszczęcia postępowania administracyjnego oraz możliwości wzięcia w nim udziału⁴⁰. Ponadto powołana już w 1919 roku Najwyższa Izba Kontroli pełniła swego rodzaju funkcję weryfikacyjną. Czyli to nawet Inspekcja Robotniczo-Chłopska, bądź odpowiednie kontrole resortowe⁴¹. Mimo iż wskazywano, że aparat administracyjny w Polsce podlega dostatecznej kontroli, w społeczeństwie dominowało przeświadczenie o jego nieskuteczności. W szczególności odczuwane było ono w odniesieniu do postulatu, iż audyt dotyczy odmiennych obszarów funkcjonowania administracji publicznej, niż te, które znaleźć się miały w sferze zainteresowań polskiego ombudsmana⁴².

Jak wskazuje Feliks Siemieński powołanie do życia instytucji RPO w Polsce potwierdza tezę, iż prawom człowieka w państwie socjalistycznym wystarczą jedynie materialne, a nie formalno-instytucjonalne gwarancje⁴³. Z kolei Michał Bartoszewicz, nawiązując do panującej w Polsce w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku sytuacji ustrojowo-historycznej wskazuje, iż powołanie Rzecznika Praw Obywatelskich było przełamaniem funkcjonującego wówczas „oświeconego” państwa socjalistycznego. W chylącej się ku upadkowi idei marksistowsko-leninowskiej, państwo

³⁵ L. GARLICKI: *Ewolucja ustrojowej roli i kompetencji polskiego Trybunału Konstytucyjnego*. W: *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*. Red. M. ZUBIK. Warszawa 2006, s. 3–4.

³⁶ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Dz.U. z 1989, nr 19, poz. 101.

³⁷ M. BARTOSZEWICZ: *Ustanowienie...*, s. 191.

³⁸ J. KOCHANOWSKI: *Wstęp*. W: *Księga XX-lecia Rzecznika...*, s. 9.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ M. BARTOSZEWICZ: *Ustanowienie...*, s. 195.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ F. SIEMIEŃSKI: *Prawo konstytucyjne*. Warszawa–Poznań. 1976, s. 163.

po prostu nie mogło jawić się jako zła organizacja, wraz z partią robotniczą miało ono bowiem na celu poprowadzenie społeczeństwa ku socjalizmowi⁴⁴.

Współczesna pozycja ustrojowa i kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich

Obecnie Rzecznik Praw Obywatelskich funkcjonuje na podstawie dwóch aktów normatywnych. Jest to przede wszystkim Konstytucja z 1997 roku oraz wielokrotnie nowelizowana ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich z 1987 roku (dalej: u.r.p.o.). Konstytucja poświęca instytucji ombudsmana rozdział IX zatytułowany: *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*, jednocześnie nadając Rzecznikowi, obok Najwyższej Izby Kontroli i Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, charakter samodzielnego organu konstytucyjnego, mającego na celu dokonywanie kontroli państwowej i ochronę prawa.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie wpisuje się w tradycyjny podział władz na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą⁴⁵. Jest on podmiotem istniejącym niezależnie i niejako „obok” tych organów. Jak wynika z treści art. 1 ust. 2 u.r.p.o. Rzecznik stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych, w tym również na straży realizacji zasady równego traktowania, co stanowi niejako powtórzenie regulacji zawartej w art. 208 ust. 1 Konstytucji. W związku z powyższym, fundamentalnym zadaniem Rzecznika jest kompleksowa ochrona praw i wolności człowieka i obywatela, bez względu na rodzaj aktu prawnego, w którym zostały one uregulowane⁴⁶. Jak wskazuje Stanisław Trociuk niezwykle istotną rolę w pracy Rzecznika, a także urzeczywistniania jego konstytucyjnych zadań, pełni szereg ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych, których przedmiotem jest ochrona praw człowieka⁴⁷. Należy przede wszystkim wskazać tu na Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁴⁸, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych⁴⁹, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych⁵⁰,

⁴⁴ M. BARTOSZEWICZ: *Ustanowienie...*, s. 192.

⁴⁵ A. DERYNG: *Prawo do wystąpienia z wnioskiem do Rzecznika Praw Obywatelskich*, s. 861. Tekst dostępny: http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/53691/45_Anna_Deryng.pdf [dostęp: 30.12.2016].

⁴⁶ S. TROCIUK: *Komentarz do ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich*. Warszawa 2014, s. 7–8.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 8.

⁴⁸ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2. Dz.U. z 1993, nr 61, poz. 284 ze zm.

⁴⁹ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. Dz.U. z 1977, nr 38, poz. 167.

⁵⁰ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. Dz.U. z 1977, nr 38, poz. 169.

Konwencję o prawach dziecka⁵¹, czy Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych⁵². Akty te stanowią obiektywny punkt widzenia oraz oceny standardów przestrzegania praw człowieka w krajowym porządku prawnym⁵³.

W związku z ratyfikacją przez Polskę wskazanych aktów prawa międzynarodowego, na Rzecznika Praw Obywatelskich nałożone zostały dodatkowe zadania i kompetencje. Na przykład na podstawie art. 33 ust. 2 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych państwa-strony, zgodnie ze swoim systemem prawnym i administracyjnym, utrzymywać będą, wzmocnią, wyznaczą lub ustanowią strukturę, obejmującą jeden lub więcej niezależnych mechanizmów tam, gdzie to właściwe, w celu popierania, ochrony i monitorowania wdrażania konwencji. W Polsce zadanie to zostało powierzone właśnie Rzecznikowi⁵⁴. Ponadto na podstawie ratyfikowanego przez Polskę Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku 18 grudnia 2002 roku⁵⁵ Rzeczpospolita zobowiązana została do utworzenia krajowego organu wizytującego (Krajowy Mechanizm Prewencji, dalej: KMP). Funkcja ta także została powierzona 18 stycznia 2008 roku Rzecznikowi Praw Obywatelskich⁵⁶, co następnie zostało uregulowane nowelą u.r.p.o.⁵⁷. Obecnie KMP jest organem wizytującym miejsca, w których przebywają osoby pozbawione wolności na podstawie polecenia organu władzy publicznej, bądź za jej namową, zgodą czy przyzwoleniem⁵⁸. W konsekwencji KMP przeprowadza wizytacje między innymi aresztów śledczych, zakładów karnych, schronisk dla nieletnich, szpitali psychiatrycznych, izb wytrzeźwień, czy nawet domów pomocy społecznej. Wizytacje mają charakter prewencyjny, są niezapowiedziane, a w ich trakcie dokonuje się na przykład sprawdzenia warunków bytowych miejsc zatrzymań, a także przeprowadza się swego rodzaju wywiad zarówno z osobami przebywającymi w tych miejscach, jak i z kierownictwem danej placówki. Wynikiem wizytacji są natomiast rekomendacje przedstawiane właściwym organom, mające na celu poprawę sposobu traktowania osób pozbawionych wolności.

⁵¹ Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. Dz.U. z 1991, nr 120, poz. 526.

⁵² Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. Dz.U. z 2012, nr poz. 1169.

⁵³ S. TROCIUK: *Komentarz...*, s. 8.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 r. Dz.U. z 2007, nr 30, poz. 192.

⁵⁶ S. TROCIUK: *Komentarz...*, s. 15.

⁵⁷ Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Dz.U. z 2011, nr 222, poz. 1320.

⁵⁸ S. TROCIUK: *Komentarz...*, s. 15.

Rzecznik Praw Obywatelskich, jak to wynika z treści art. 1 ust. 2a u.r.p.o. stoi również na straży realizacji zasady równego traktowania. Zadanie to zostało powierzone Rzecznikowi ustawą z 3 grudnia 2010 roku o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania⁵⁹. Rzecznik współpracuje także z wieloma innymi instytucjami krajowymi. Na przykład w kwestiach dotyczących praw najmłodszych kooperuje z Rzecznikiem Praw Dziecka (art. 1 ust. 2a u.r.p.o.), który stoi na straży praw dziecka określonych w Konstytucji, Konwencji o prawach dziecka⁶⁰ oraz innych aktach prawnych. Na podstawie ustawy z 19 sierpnia 1994 roku o ochronie zdrowia psychicznego⁶¹ współdziała natomiast z Rzecznikami Praw Pacjentów Szpitali Psychiatrycznych.

Zgodnie z art. 80 Konstytucji do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej może wystąpić każdy. Niezwykle istotne znaczenie ma zawarte w treści tego przepisu słowo „każdy”, co oznacza, iż RPO nie jest potrzebny jedynie w sprawach dotyczących obywateli Polski, ale także cudzoziemców (w tym bezpaństwowców), w każdej sytuacji, gdy znajdują się oni pod jurysdykcją Rzeczypospolitej Polskiej⁶². Ponadto Rzecznik rozpoznaje skargi pochodzące nie tylko od osób fizycznych, ale również organów samorządu terytorialnego, zawodowego, spółdzielczego, czy nawet gospodarczego⁶³. Należy jednak wskazać, iż zgodnie z treścią przepisu art. 8 ust. 1 u.r.p.o. Rzecznik podejmuje czynności przewidziane w ustawie, jeżeli otrzyma wiadomość wskazującą na naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela [...]. Podkreślenia wymaga również fakt, iż zgodnie ze stanowiskiem Stanisława Trociuka zawarty w wyżej wymienionym przepisie zwrot „podjęcie czynności” nie jest tożsamy z „podjęciem sprawy”⁶⁴. Jerzy Świątkiewicz wskazuje, iż w pierwszej kolejności musi dojść do „podjęcia czynności”, aby następnie możliwe było „podjęcie sprawy” przez Rzecznika⁶⁵. Zatem jako „podjęcie czynności” należy rozumieć

⁵⁹ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2010, nr 254, poz. 1700), w celu implementacji dyrektyw Rady dotyczących wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dyrektywa Rady 2000/43/WE), mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dyrektywa Rady 2000/43/WE), czy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE).

⁶⁰ Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z dnia 20 listopada 1989 r. Dz.U. z 1991, nr 120, poz. 526.

⁶¹ Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. i ochronie zdrowia psychicznego. Dz.U. z 2011, nr 231, poz. 1375 ze zm.

⁶² A. DERYNG: *Prawo do...*, s. 865.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ S. TROCIUK: *Komentarz...*, s. 29.

⁶⁵ J. ŚWIĄTKIEWICZ: *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*. Warszawa 2001, s. 117.

już samo zapoznanie się Rzecznika z dostarczonym do jego biura wnioskiem, jednak nie jest to równoznaczne z „podjęciem sprawy”, chociażby ze względu na to, iż analiza owego wniosku może nie dawać podstaw wskazujących na naruszenie praw i wolności jednostki⁶⁶. Po zapoznaniu się z każdym skierowanym do Rzecznika wnioskiem może on: sprawę podjąć, poprzestać na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania, przekazać sprawę według właściwości lub nie podjąć sprawy (z tym jednak zastrzeżeniem, że w każdym przypadku powinien on zawiadomić o tym fakcie zarówno wnioskodawcę, jak i osobę, której sprawa dotyczy).

Podczas postępowania toczącego się w biurze Rzecznika Praw Obywatelskich ma on prawo zbadać (nawet bez uprzedzenia) każdą sprawę na miejscu. Ustawodawca wyposażył Rzecznika również w możliwość żądania złożenia wyjaśnień, przedstawienia akt każdej sprawy, przedłożenia informacji o stanie sprawy prowadzonej przez sądy i prokuraturę (oraz inne organy ścigania), czy nawet żądania sporządzenia ekspertyzy i opinii (art. 13 u.r.p.o.). Z kolei uprawnienia Rzecznika, przysługujące mu już na etapie sprawy, która została zbadana określono w art. 14 u.r.p.o. Są to na przykład: wyjaśnienie wnioskodawcy, iż nie stwierdzono naruszeń wolności i praw człowieka i obywatela, żądanie wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych, wystąpienie z wnioskiem o ukaranie, czy nawet możliwość wniesienia kasacji lub rewizji nadzwyczajnej od prawomocnego orzeczenia, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach.

Należy podkreślić, iż wniosek kierowany do Rzecznika nie podlega jakimkolwiek opłatom, nie wymaga również zachowania szczególnej formy. Jedynym wymogiem jest, aby zawierał on oznaczenie wnioskodawcy oraz osoby, której wolności i praw sprawa dotyczy, a także, by określał przedmiot sprawy, co służy przede wszystkim uproszczeniu procedury, zwiększeniu dostępności do Rzecznika i odejściu od nadmiernego formalizmu. Co do zasady za wniosek nie uznaje się anonimów kierowanych do RPO. Niejednokrotnie zdarza się jednak, iż anonim stanowi swoisty impuls do podjęcia przez RPO sprawy z własnej inicjatywy⁶⁷.

Polski ombudsman może prowadzić sprawę i interweniować w kwestiach indywidualnych, jednak często inicjuje także postępowania o charakterze ogólnym (tzw. wystąpienia generalne)⁶⁸ adresowane zazwyczaj do organów państwowych. Ich zadaniem jest uświadomienie i zaznajomienie z obecnym stanem przestrzegania praw i wolności jednostek, wskazywanie ewentualnych możliwości poprawy tego stanu, a także propozycje zmian, które miałyby korzystne efekty w zakresie ochrony praw i wolności⁶⁹.

Rzecznik Praw Obywatelskich jest zatem wyposażony w dość szeroki wachlarz kompetencji i uprawnień stanowiących użyteczne narzędzie w zapewnieniu ochro-

⁶⁶ S. TROCIUK: *Komentarz...*, s. 30.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 37.

⁶⁸ J. ŚWIECA: *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*. Warszawa 2010, s. 117.

⁶⁹ A. DERYNG: *Prawo do...*, s. 865.

ny praw i wolności jednostki. Nie można jednak pominąć faktu, iż niejednokrotnie w zderzeniu z zaistniałym stanem faktycznym kompetencje te okazują się niewystarczające.

Podsumowanie

Polski Rzecznik Praw Obywatelskich został wykreowany na podstawie rozwiązań dotyczących ombudsmana przyjętych w Szwecji⁷⁰. Mimo tego, iż powoływany jest przez Sejm za zgodą Senatu na wniosek Marszałka Sejmu, albo grupy trzydziestu pięciu posłów, jest on organem zupełnie niezależnym od władzy wykonawczej, sądowniczej czy ustawodawczej. Jak pokazuje historia, przez lata funkcjonowania w Polsce instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, model tego urzędu przeszedł swego rodzaju ewolucję. Pomyślany pierwotnie jako ideowo-ustrojowa „marionetka” w praktyce wywarł jednak wpływ na codzienne życie i problemy zarówno Polaków, jak i innych osób znajdujących się pod polską jurysdykcją.

Niejednokrotnie Rzecznik podejmował sprawy, które w świadomości zwykłego, zagubionego w obowiązujących przepisach prawa człowieka, na pozór wydawały się beznadziejne. Występował w imieniu jednostek, które nie wierzyły w żadną możliwość rozwiązania niezwykle trudnej sytuacji życiowej, w jakiej się znalazły. Podejmował problemy systemowe, występował do sądów i trybunałów z wnioskami o zmianę prawa, aby w jak największym stopniu służyło ono człowiekowi, a nie sprawiało wrazenia środka wymierzonego w bezbronną jednostkę. Wielokrotnie działalność Rzecznika wywoływała kontrowersje, szczególnie w sytuacji, gdy podejmował on sprawy dotyczące mniejszości narodowych, czy osób wykluczonych.

W świetle zarysowanej pozycji ustrojowej Rzecznika Praw Obywatelskich znamienne są zatem słowa Janusza Kochanowskiego pełniącego tę funkcję podczas V kadencji w latach 2006–2010: „Rzecznik jest urzędem zobowiązanym do działania nie tylko na podstawie legalności, ale również zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej”. Rzecznik Kochanowski podkreślał, iż w praktyce jest nie tylko *lex*, ale także *ius*⁷¹.

⁷⁰ J. KOCHANOWSKI: *Wstęp...*, s. 10.

⁷¹ *Ibidem*, s. 13.

SUMMARY**Commissioner for Human Rights in Poland as a guardian of human rights and freedoms**

The article describes the role and position of the Commissioner for Human Rights in Poland. It starts with information on the history of this institution in Europe underling its initiation by Swedish Ombudsman. Subsequently, the genesis of the appointment of the first Ombudsman in Poland is presented. Further, it analyses his competences, legal instruments and activities. The author concludes with stressing the role of the Commissioner for Human Rights as guardian of human and citizens' rights and freedom.