

# Rzecznik Praw Obywatelskich a władza ustawodawcza. Niezależność ombudsmana w teorii i praktyce

## 1. Wstęp

Pierwsze propozycje utworzenia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce zaczęły się pojawiać w latach 70. ubiegłego wieku, jednak dopiero na początku lat 80. nastąpił w tym względzie przełom. Postulaty Komitetu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk i Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego dotyczące powołania Strażnika Praw Obywatelskich<sup>2</sup> uzyskały poparcie społeczne i polityczne. Zaowocowało to uchwaleniem 15 lipca 1987 roku ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Od tego czasu urząd Rzecznika przeistoczył się z marionetki<sup>3</sup> sterowanej przez PRL-owskie władze w niezależny i niezawisły organ państwowy. Coraz większy udział ombudsmana w życiu publicznym oraz rozszerzanie katalogu jego zadań świadczą o tym, iż instytucja ta wciąż ewoluuje oraz skłaniają do refleksji nad jej relacjami z innymi organami państwa, a zwłaszcza z Sejmem. Szczególnie interesująco jawi się w tym względzie kwestia konstytucyjnie zagwarantowanej<sup>4</sup> niezależności Rzecznika.

-----

<sup>1\*</sup> Autorka jest absolwentką administracji oraz studentką IV roku prawa na WPiA UJ.

<sup>2</sup> Patrz: S. Gebethner, *Przesłanki ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, [w:] *Rzecznik praw obywatelskich*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1989, s. 31.

<sup>3</sup> Tak stanowisko ombudsmana nazywała pierwsza Rzecznik Praw Obywatelskich, prof. Ewa Łętowska. Por.: E. Łętowska, *Baba na świeczniku*, Warszawa 1992, s. 8,9.

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 (Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483), art. 210.

Omawiając powyższe, postaram się odpowiedzieć na pytanie, czy niezależność ta rzeczywiście jest niewątpliwa zarówno w ujęciu teoretycznym, jak i w praktyce. W niniejszym opracowaniu podejmę także próbę oceny obecnych uregulowań oraz wskazania kierunków, w jakich mogą w przyszłości zmierzać stosunki RPO z Sejmem i Senatem.

## 2. Zasada niezależności

Zasada niezależności Rzecznika Praw Obywatelskich została uregulowana w Konstytucji RP, w artykuale 210. Czytamy tam, że RPO jest w swojej działalności niezawisły i niezależny od innych organów państwowych. Niezależność i niezawisłość Rzecznika mają gwarantować jego obiektywizm i odwagę w podejmowaniu czynności<sup>5</sup>. Pojęcia te nie są tożsame, choć czasem bywają mylone. Niezależność Rzecznika wiąże się z jego ustrojowym i funkcjonalnym odzieleniem od innych organów państwa, oznacza jego samodzielność organizacyjną. Żadnego wpływu na jego funkcjonowanie nie ma ani władza wykonawcza ani sądownicza, a związki z parlamentem nie są szerokie. Niezależność RPO jest ogromnie ważna, co w wyroku dotyczącym art. 20 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich podkreślał sam Trybunał Konstytucyjny. Niezawisłość oznacza natomiast samodzielność w podejmowaniu decyzji i pełen obiektywizm w wykonywaniu zadań (brak wpływu jakichkolwiek organów państwa na załatwiane przez Rzecznika sprawy)<sup>6</sup>. Innymi słowy niezależność odnosi się do urzędu (do Rzecznika jako organu państwa), a niezawisłość do piastującej ten urząd osoby<sup>7</sup>. Aby przekonać się, czy niezależność ombudsmana od innych podmiotów nie jest fikcją, należy przeanalizować jego relacje z innymi organami państwa, a zwłaszcza z organami władzy ustawodawczej.

## 3. Powoływanie RPO

Powiązania Rzecznika Praw Obywatelskich z innymi organami państwa zostały ograniczone do niezbędnego minimum. Jednakże relacje z Sejmem mają (obok niezależności) podstawowe znaczenie dla pozycji ustrojowej ombudsmana w Polsce<sup>8</sup>. Przybierają one różne formy, a najbardziej podstawową z nich jest udział władzy ustawodawczej w procedurze powoływania ombudsmana. Jak wynika z artykułu 209 Konstytucji RP, Rzecznik jest powoływany przez

---

<sup>5</sup> Podkreślał to Jerzy Świątkiewicz podczas swojego wystąpienia na I Seminarium Rady RPO (J. Świątkiewicz, *Model Polskiego ombudsmana*, s. 3, wystąpienie podczas I Seminarium Rady Rzecznika Praw Obywatelskich, Nieborów 2006).

<sup>6</sup> A. Pieniążek, *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie organów państwa*, [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, W. Skrzydło (red. nauk.), Warszawa 1997, s. 202.

<sup>7</sup> Wyrok TK z dnia 19 października 2010 r., sygn. akt K 35/09 (Dz. U. Nr 202, poz. 1343), s. 8.

<sup>8</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 397.

Sejm za zgodą Senatu na 5-letnią kadencję. Sposób wyboru ombudsmana doprecyzowuje ustawa<sup>9</sup>: kandydata może zgłosić Marszałek Sejmu albo grupa 35 posłów<sup>10</sup>. Uchwałę w sprawie powołania RPO musi podjąć Sejm bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów<sup>11</sup>. Uchwałę tę Marszałek Sejmu niezwłocznie składa na ręce Marszałka Senatu. Senat ma miesiąc na wyrażenie zgody na powołanie Rzecznika<sup>12</sup>. Niepodjęcie żadnych działań w tym kierunku jest równoznaczne z akceptacją osoby wskazanej przez pierwszą izbę parlamentu. Odmowa wyrażenia zgody powoduje konieczność wskazania nowego kandydata przez Sejm. Procedura zaczyna się wówczas od początku. Wpływ Senatu na wybór ombudsmana nie jest zatem kluczowy, bowiem jedynie Sejm ma możliwość proponowania kandydata na to stanowisko<sup>13</sup>. Sposób powoływania Rzecznika nie stoi w sprzeczności z zasadą jego niezależności.

#### 4. Procedura odwołania ombudsmana

Odwołanie Rzecznika przed upływem okresu, na jaki został powołany, również leży w gestii Sejmu<sup>14</sup>. Jednak jego odpowiedzialność sprowadza się do możliwości odwołania go z urzędu w toku kadencji jedynie w przypadkach ściśle określonych w ustawie i we wskazanym tam trybie. Ustawa wymienia jedynie 4 takie sytuacje, z czego tylko jedna, zresztą najbardziej dyskusyjna, może być interpretowana jako ograniczenie niezależności Rzecznika. Mowa tu o możliwości jego odwołania w przypadku sprzeniewierzenia się złożonemu ślubowaniu<sup>15</sup>. Zapis taki jest nawiązaniem do zawartej w artykule 4 ustawy roty ślubowania<sup>16</sup>. Uznanie, iż

---

<sup>9</sup> Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. 1987, Nr 21, poz. 123), art. 3.

<sup>10</sup> Użycie alternatywy rozłącznej w tym przepisie spotkało się z krytyką. Takie sformułowanie wskazuje bowiem, iż zgłoszenie wniosku przez grupę posłów wyklucza wniosek Marszałka i odwrotnie. Ten problem był sygnalizowany m.in. przez Jerzego Świątkiewicza oraz Andrzeja Zolla (por.: J. Świątkiewicz, *Model...*, s. 7; A. Zoll, *Rzecznik Praw Obywatelskich z perspektywy de lege ferenda*, [w:] *Państwo w służbie obywateli. Księga jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, Warszawa 2005, s. 93).

<sup>11</sup> Istnieją wątpliwości, czy taki zapis z art. 31 ust. 1 Regulaminu Sejmu RP jest zgodny z ustawą o RPO. Por.: J. Świeca, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 77.

<sup>12</sup> Uchwała podejmowana jest zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Szczegółowy tryb powoływania Rzecznika opisał Jacek Świeca (J. Świeca, *op. cit.*, s. 76-79).

<sup>13</sup> Zdaniem profesora Andrzeja Zolla, Rzecznika Praw Obywatelskich IV kadencji, nie jest to najlepsze rozwiązanie. Uważa on, że Senat powinien mieć większy wpływ na wybór ombudsmana, a jako przykład trafionej regulacji wskazuje ustawę o Rzeczniku Praw Dziecka. Wynika z niej, że wniosek w sprawie powołania RPD obok Marszałka Sejmu i grupy co najmniej 35 posłów mogą złożyć także Marszałek Senatu oraz grupa co najmniej 15 senatorów (patrz: A. Zoll, *Rzecznik...*, s. 94).

<sup>14</sup> Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. 1987, Nr 21, poz. 123), art. 7.

<sup>15</sup> *Ibidem*, art. 7 ust. 2.

<sup>16</sup> „Ślubuję uroczyście, że przy wykonywaniu powierzonych mi obowiązków Rzecznika Praw Obywatelskich dochowam wierności Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, będę strzec wolności i praw człowieka i obywatela, kierując się przepisami prawa oraz zasadami współżycia społecznego i sprawiedliwości. Ślubuję, że powierzone mi obowiązki wypełniać będę bezstronnie, z najwyższą sumiennością i starannością, że będę strzec godności powierzonego mi stanowiska oraz dochowam tajemnicy prawnie chronionej”.

konkretna działalność Rzecznika lub jej brak stoi w sprzeczności z treścią złożonego przez niego ślubowania, stanowi podstawę do wszczęcia procedury jego odwołania. Jednak pojęcie sprzeniewierzenia się złożonemu ślubowaniu jest pojęciem nieostrym, przez co może prowadzić do upolitycznienia się urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>17</sup>. Różne interpretacje tego terminu mogą bowiem prowadzić do sytuacji, w których Rzecznik zostanie pociągnięty do odpowiedzialności za niepodjęcie konkretnej sprawy albo odwrotnie – za podejmowanie spraw, które są nie na rękę parlamentarzystom<sup>18</sup>. To z kolei kłóci się z zasadami niezależności i niezawisłości tego urzędu. Jednym z rozwiązań tego problemu mogłoby być enumeratywne wskazanie zachowań stanowiących sprzeniewierzenie się złożonemu ślubowaniu. Realizacja takiego pomysłu z pewnością byłaby trudna i narażona na dużą niedokładność. Dlatego bardziej racjonalne wydaje się jednak pozostawienie tego zapisu w obecnym kształcie, połączone z odpowiednią jego wykładnią.

Jako wyjątek od zasady niezależności, możliwość odwołania Rzecznika ze względu na sprzeniewierzenie się złożonemu ślubowaniu musi być interpretowana ściśle<sup>19</sup>. Tym samym właściwa wykładnia tego pojęcia chroni ombudsmana przed próbami nieuzasadnionego odwołania go z urzędu. Należy podkreślić, że nie każde niewłaściwe zachowanie RPO będzie równoznaczne z pogwałceniem przyrzeczenia. Sprzeniewierzenie się ślubowaniu jest bowiem zachowaniem szczególnie doniosłym (oczywiście o charakterze pejoratywnym), stojącym w sprzeczności z samą istotą urzędu. W rocie ślubowania czytamy między innymi o strzeżeniu godności powierzonego stanowiska, bezstronności, sumienności i działaniu w literze prawa. Dlatego tylko poważne i niebudzące wątpliwości co do ich naganności odstępstwa od właściwych reguł zachowania uprawniają Sejm do odwołania ombudsmana. Jeśli Rzecznik w niektórych sprawach nie podejmuje działań mających na celu ochronę wolności i praw obywatelskich, choć jego interwencja jest uzasadniona, nie przesądza to jeszcze o sprzeniewierzeniu się ślubowaniu. Jednak jeśli taka bezczynność ma charakter uporczywy i celowy, wówczas odwołanie RPO powinno nastąpić możliwie najszybciej. Wątpliwości rodzą się również przy próbie sprecyzowania, czy owo sprzeniewierzenie się ma stanowić suma działań (zaniechań) Rzecznika<sup>20</sup> czy także incydentalne przypadki. Zdaniem J. Świecy: „już jeden przypadek uzasadnionego podejrzenia np. co do bezstronności, czy niezbędnej – wyróżniającej – wiedzy prawniczej”<sup>21</sup> wskazywać będzie na zasadność odwołania Rzecznika Praw Obywatelskich ze względu na wysokie wymagania (także moralne) stawiane kandydatom na ten urząd.

---

<sup>17</sup> I. Malinowska, *Rzecznik praw obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2007, s. 155.

<sup>18</sup> J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich w Polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001, s. 43; J. Świeca, *op. cit.*, s. 90.

<sup>19</sup> Wyrok TK z dnia 19 października 2010 r., sygn. akt K 35/09 (Dz.U., Nr 202, poz. 1343).

<sup>20</sup> Tak uważa Stanisław Trociuk: S. Trociuk, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, komentarz do art. 4, teza V.

<sup>21</sup> J. Świeca, *Ustawa...*, s. 89.

Myślę jednak, iż tak daleko idące wnioski nie są uzasadnione. Ombudsman jest przecież tylko człowiekiem – naiwnym byłoby więc sądzić, iż w każdej sytuacji zachowa się idealnie. Nie do pomyślenia byłaby sytuacja, w której jeden błąd otwierałby drogę do odwołania Rzecznika. Powstałoby wówczas ogromne pole do nadużyć ze strony Sejmu, który pod groźbą odwołania ze stanowiska mógłby dowolnie narzucać RPO swoją wolę.

Usunięcie ombudsmana ze sprawowanego urzędu może także wynikać z bardziej obiektywnych przesłanek. Są nimi: zrzeczenie się wykonywania obowiązków, trwała niezdolność do pełnienia obowiązków na skutek choroby, ułomności lub upadku sił – stwierdzone orzeczeniem lekarskim oraz stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego<sup>22</sup>. Jeżeli Rzecznik podejmie decyzję o rezygnacji z zajmowanego stanowiska, powinien złożyć Marszałkowi Sejmu wniosek o podjęcie stosownej uchwały. Sejm podejmuje wskazaną uchwałę zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W pozostałych przypadkach do odwołania Rzecznika konieczna jest większość co najmniej  $\frac{3}{5}$  głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, a wniosek w tej sprawie może wnieść Marszałek Sejmu bądź grupa co najmniej 35 posłów<sup>23</sup>. Kwalifikowana większość ma zapobiec odwoływaniu Rzecznika ze względów politycznych i tym samym gwarantować jego niezależność<sup>24</sup>. Jest to z pewnością dobre rozwiązanie. W pewnym sensie neutralizuje ono uznaniowość wynikającą z możliwości odwołania RPO z powodu sprzeniewierzenia się złożonemu ślubowaniu. Myślę, że wątpliwym jest, aby w obecnej sytuacji politycznej jakakolwiek partia przeforsowała w głosowaniu wniosek o odwołanie ombudsmana, jeśli nie byłby on uzasadniony obiektywnymi przesłankami. W tym miejscu warto dodać, że zasada wyłącznej odpowiedzialności Rzecznika przed Sejmem oznacza, że nie odpowiada on przed Trybunałem Stanu<sup>25</sup>.

## 5. Informacje roczne

Związki ombudsmana z parlamentem nie dotyczą jedynie kwestii jego powoływania i odwoływania. Jak wynika z art. 212 Konstytucji RP Rzecznik ma obowiązek corocznego informowania Sejmu i Senatu o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela<sup>26</sup>. Jest to niewątpliwie przejaw funkcji kontrolnej parlamentu w stosunku

---

<sup>22</sup> Art. 7 ust. 1; Szczegółowej analizie tych kryteriów dokonuje Jacek Świeca: J. Świeca, *op. cit.*, s. 86-88.

<sup>23</sup> Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. 1987, Nr 21, poz. 123), art. 7, ust. 4.

<sup>24</sup> J. Świeca, *op. cit.*, s. 90.

<sup>25</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 912.

<sup>26</sup> Konstytucja RP (Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483), art. 212.

do Rzecznika Praw Obywatelskich. Kontrola ta nie jest jednak szeroka – ogranicza się do przyjęcia informacji Rzecznika do wiadomości, bez przeprowadzania nad nią głosowania<sup>27</sup>.

Coroczne informacje składane Sejmowi należy odróżnić od przedstawiania informacji i podejmowania czynności w określonych sprawach na wniosek Marszałka Sejmu. Taką możliwość przewiduje art. 19 ust. 4 ustawy o RPO. Jeżeli Sejm jest zainteresowany jakąś sprawą, która została już zbadana przez Rzecznika, to na podstawie wspomnianego przepisu Marszałek Sejmu może wnioskować o przedstawienie informacji w tej konkretnej sprawie<sup>28</sup>. Ponadto Marszałek Sejmu może zwrócić się do ombudsmana o podjęcie czynności w określonej sprawie, oczywiście w granicach wyznaczonych przez ustawę o RPO. Jak podkreśla J. Świątkiewicz:

O ile podjęcie przez Rzecznika czynności jest w takim wypadku obowiązkowe w myśl ustawy, to jednak nie jest, i nie może on być nim związany co do wnoszenia środków po zbadaniu sprawy. (...) Przy innej wykładni nasuwałaby się na tym tle obiekcja co do zgodności wiążącego żądania wniesienia środków prawnych z art. 210 Konstytucji, który stanowi o niezależności Rzecznika od innych organów państwowych i jego niezawisłości<sup>29</sup>.

Należy więc pamiętać, że w artykule 19 ust. 4 rozszerzony został jedynie krąg podmiotów uprawnionych do wnioskowania o podjęcie czynności przez Rzecznika<sup>30</sup>. Ustawa przewiduje także możliwość przekazywania informacji parlamentowi z inicjatywy samego ombudsmana. W ustępie 3 artykułu 19 czytamy: „Rzecznik może przedkładać Sejmowi i Senatowi określone sprawy wynikające z jego działalności”. Na podstawie tego przepisu Rzecznik może przedkładać każdej z izb parlamentu wybrane sprawy związane z jego działalnością. RPO odnosi się wówczas do konkretnego przypadku, na który jego zdaniem powinien zwrócić uwagę Sejm i Senat w kontekście ochrony wolności i praw człowieka i obywatela. Parlament może wówczas rozważyć podjęcie stosownej inicjatywy ustawodawczej. Warto dodać, iż Rzecznik może także uczestniczyć w innych posiedzeniach Sejmu<sup>31</sup>. Dzięki temu ma on możliwość bezpośredniego śledzenia prac parlamentu i szybkiego formułowania uwag, jeśli tylko stwierdzi naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela.

---

<sup>27</sup> Poprzednia regulacja dotycząca tej kwestii mówiła o „sprawozdaniu” przedstawianym przez Rzecznika. Takie sformułowanie ograniczało jednak niezawisłość i niezależność tego urzędu. Obowiązek składania sprawozdania powinien się bowiem wiązać z głosowaniem nad jego przyjęciem bądź odrzuceniem. Z kolei jego odrzucenie nie mogłoby pozostawać bez konsekwencji prawnych.

<sup>28</sup> J. Świeca, *op. cit.*, s. 216.

<sup>29</sup> J. Świątkiewicz, *Rzecznik...*, s. 44.

<sup>30</sup> Pozostałymi podmiotami uprawnionymi do składania wniosków do ombudsmana są: obywatele lub ich organizacje, organy samorządów, Rzecznik Praw Dziecka (patrz: Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. 1987, Nr 21, poz. 123, art. 9).

<sup>31</sup> Uchwała Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 1992 nr 36, poz. 185 z późn. zm.), art. 170.

Informacje roczne składane przez Rzecznika najczęściej emocji budziły w pierwszych latach jego działalności<sup>32</sup>. Podczas debat, które miały miejsce po wystąpieniach RPO, padały nawet groźby odwołania go z urzędu oraz postulaty ograniczenia jego kompetencji. Podczas krótkiego przemówienia w Sejmie Rzecznik nie ma możliwości dokładnego przedstawienia wszystkich istotnych problemów związanych z przestrzeganiem praw i wolności człowieka i obywatela, dlatego powinien sygnalizować najpoważniejsze z dostrzeżonych w procesie tworzenia i stosowania prawa błędów. To z kolei może spotkać się z dezaprobatą parlamentarzystów, zwłaszcza gdy krytyczne uwagi kierowane są pod ich adresem<sup>33</sup>. Jednak obecnie, w informacjach rocznych składanych przez Rzecznika doszukiwałabym się raczej szansy na zwrócenie uwagi na najbardziej ważne dla jego działalności problemy, a nie zagrożenia dla jego niezależności. Wystąpienia takie są zazwyczaj komentowane w środkach masowego przekazu, dzięki czemu ombudsman może dotrzeć ze swoimi problemami i wnioskami z całorocznej pracy do szerszego kręgu odbiorców. To z kolei może być przyczynkiem do publicznej debaty na temat stanu przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w Polsce oraz lepszego zrozumienia przez społeczeństwo charakteru urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich.

## 6. Pełnomocnicy terenowi

Kolejnym aspektem powiązania polskiego ombudsmana z parlamentem jest wyrażanie przez Sejm zgody na ustanowienie przez Rzecznika swoich pełnomocników terenowych<sup>34</sup>. Sejm każdorazowo ustanawia urząd pełnomocnika w formie stosownej uchwały, wskazując jednocześnie jego siedzibę<sup>35</sup>. Zarówno brak owej zgody, jak i sam sposób powoływania pełnomocników RPO, mogą ograniczać dostęp obywateli do ombudsmana, przez co regulacja ta spotkała się z krytyką<sup>36</sup>. Skoro Rzecznik może dowolnie kierować swoim Biurem oraz samodzielnie powoływać i odwoływać swoich zastępców (zob. poniżej), także powoływanie pełnomocników terenowych powinno leżeć w jego gestii. Podzielam tutaj pogląd prof. A. Zolla, iż ilość oraz umiejscowienie pełnomocnictw terenowych to kwestie natury organizacyjnej i Sejm nie powinien w nie ingerować.

Warto podkreślić, że pełnomocnicy terenowi ustanawiani dla określonego terytorium Polski są Rzecznikowi niezwykle potrzebni. Ilość wniosków wpływających rokrocznie do Biura RPO nie pozwala ombudsmanowi na zbadanie każdej sprawy na miejscu ani na bezpośredni kontakt ze

---

<sup>32</sup> Patrz: J. Arcimowicz, *Rzecznik praw obywatelskich. Aktor sceny publicznej*, Warszawa 2003, s. 136-169.

<sup>33</sup> W informacjach rocznych znaleźć można wiele przykładów uwag RPO związanych choćby z tworzeniem prawa.

<sup>34</sup> Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. 1987, Nr 21, poz. 123), art. 22.

<sup>35</sup> Taką interpretację artykułu 22 ustawy o RPO przyjął Sejm, wyrażając zgodę (w uchwale z 27.08.2004 r.) na ustanowienie przez Rzecznika swojego pierwszego pełnomocnika terenowego, z siedzibą we Wrocławiu (patrz: J. Świeca, *op. cit.*, s. 227).

<sup>36</sup> Por.: A. Zoll, *Rzecznik...*, s. 95; J. Świeca, *op. cit.*, s. 227.

wszystkimi obywatelami oczekującymi jego pomocy. Tymczasem pełnomocnicy terenowi mają taką możliwość, są niejako bliżej obywateli. Z pewnością są dla nich bardziej dostępni niż centralny, monokratyczny organ państwowy, jakim jest Rzecznik. Świadczy o tym chociażby ilość spraw, które do nich wpływają. W ciągu ostatnich pięciu lat pełnomocnicy terenowi we Wrocławiu, Gdańsku i Katowicach przyjęli odpowiednio: 5589, 5455 i 4843 interesantów<sup>37</sup>, co łącznie stanowiło niemal połowę ogółu osób przyjętych w tym czasie przez RPO.

## 7. Biuro RPO

Działalność Rzecznika wspierają nie tylko pełnomocnicy terenowi, ale przede wszystkim jego zastępcy oraz Biuro. W kwestii ich powoływania oraz organizacji swój udział ma parlament, a konkretnie Marszałek Sejmu. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich jest jednostką pomocniczą RPO – to dzięki niemu może on wykonywać swoje zadania. Organizacja i zadania Biura określone są w statucie, który do niedawna nadawany był przez Marszałka Sejmu na wniosek Rzecznika<sup>38</sup>. Poprzednio obowiązujący statut<sup>39</sup> zmienił strukturę organizacyjną Biura RPO, między innymi poprzez ograniczenie liczby komórek organizacyjnych. Marszałek Sejmu mógł więc w znaczny sposób ingerować w działalność Rzecznika podczas tworzenia statutu jego Biura. Wzbudziło to wątpliwości Janusza Kochanowskiego, ombudsmana V kadencji, co do zgodności artykułu 20 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich z Konstytucją RP. We wniosku skierowanym w tej sprawie do Trybunału Konstytucyjnego podniósł, że akt normujący organizację wewnętrzną oraz wewnętrzny tryb pracy Biura Rzecznika bezpośrednio wpływa na realizację przez ombudsmana jego kompetencji, przez co kształtuje prawno-faktyczną sytuację RPO i warunkuje możliwość jego działania<sup>40</sup>. Tym samym statut nadawany przez Marszałka Sejmu Biuru RPO dotyczy nie tylko tego Biura, ale także bezpośrednio Rzecznika. To z kolei, zdaniem Janusza Kochanowskiego, narusza zasadę niezależności ombudsmana od innych organów państwowych, wyrażoną w art. 210 Konstytucji RP. Ponadto wątpliwości budzi forma aktu, w jakiej nadawany jest statut oraz sposób postępowania w przypadku odmowy nadania statutu przez Marszałka, a także kryteria mogące stanowić podstawę takiej odmowy<sup>41</sup>. We wniosku podkreślano więc także, że art. 20 ust. 2 może nie

---

<sup>37</sup> Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2011 z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela [w:] „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich”, nr 1/2012, s. 295.

<sup>38</sup> Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. 1987, Nr 21, poz. 123), art. 20 ust. 1 i 2.

<sup>39</sup> Zarządzenie nr 7 Marszałka Sejmu z dnia 14 października 2010 r. w sprawie nadania statutu Biuru Rzecznika Praw Obywatelskich.

<sup>40</sup> Wniosek RPO w sprawie nadania przez Marszałka Sejmu statutu Biura RPO z 7 grudnia 2009 r., s. 2 (za: <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12602004860.pdf>, 20.05.2012.).

<sup>41</sup> *Ibidem*, s. 3.

w pełni respektować wyznaczone w Konstytucji zasady wydawania aktów wewnętrznie obowiązujących (art. 93 ust. 1)<sup>42</sup>.

Część tej argumentacji poparł Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z dnia 19 października 2010 r. orzekł, iż:

Art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich w zakresie, w jakim upoważnia Marszałka Sejmu do nadania statutu Biuru Rzecznika Praw Obywatelskich, jest niezgodny z art. 93 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie oraz z art. 210 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>43</sup>.

Ponadto przepis ten, w zakresie wskazanym przez TK, miał stracić moc obowiązującą z upływem 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, tj. z dniem 29.10.2011<sup>44</sup>. Tym samym wpływ parlamentu, a właściwie Marszałka Sejmu na organizację pracy Rzecznika miał zostać ograniczony. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, niezależność Rzecznika ma bardzo duże znaczenie ustrojowe i to zarówno w aspekcie organizacyjnym, jak i funkcjonalnym. Dlatego ombudsman powinien posiadać szeroką swobodę kształtowania struktury i trybu pracy aparatu urzędniczego, który mu podlega i dzięki któremu ma on możliwość wykonywania swoich obowiązków<sup>45</sup>. Co więcej, pomiędzy Sejmem a Rzecznikiem nie istnieje żaden stosunek podległości. Ten brak organizacyjnego podporządkowania wyklucza więc możliwość wydawania przez Marszałka Sejmu aktów prawa wewnętrznie obowiązującego, które miałyby wiązać Rzecznika. Jednak przed wejściem w życie wspomnianego orzeczenia TK zdecydowano się na nowelizację niezgodnego z ustawą zasadniczą przepisu. Z końcem lipca 2011 r. weszła w życie ustawa<sup>46</sup> zmieniająca treść art. 20 ust. 2. Brzmi on teraz: „Rzecznik nadaje, w drodze zarządzenia, statut, który określa zadania i organizację Biura”.

Niestety w praktyce, przy nadawaniu statutu Biura, Rzecznik zawsze będzie uzależniony od parlamentu w kwestiach finansowych – ograniczona ilość środków przyznanych na jego działalność może nie pozwolić mu na dowolne kształtowanie struktury podległego mu aparatu

---

<sup>42</sup> W uzasadnieniu tej kwestii odwołano się do wyroków TK dotyczących interpretacji artykułu 93 Konstytucji RP. (por.: *Ibidem*, s. 7 i następne).

<sup>43</sup> Wyrok TK z dnia 19 października 2010 r., sygn. akt K 35/09 (Dz.U., Nr 202, poz. 1343).

<sup>44</sup> Trybunał nie zdecydował o natychmiastowej utracie mocy obowiązującej wspomnianego przepisu ze względów praktycznych. Oznaczałaby ona bowiem nie tylko derogację art. 20 ust. 2, ale także wydanego na mocy tego przepisu aktu – statutu Biura RPO. Zgodnie z art. 93 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji RP akt prawa wewnętrznego musi posiadać podstawę ustawową – gdy ta podstawa zostanie wyeliminowana z systemu prawnego, powoduje to uchYLENIE także aktu prawa wewnętrznego, który został na niej oparty. Takie nagłe usunięcie statutu, będącego podstawą funkcjonowania Biura, z pewnością wywołałoby wiele negatywnych konsekwencji.

<sup>45</sup> Wyrok TK z dnia 19 października 2010 r., sygn. akt K 35/09 (Dz.U., Nr 202, poz. 1343), s. 13.

<sup>46</sup> Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. 2011, Nr 168, poz. 1004), art. 1.

urzędniczego. Brak odpowiednich funduszy pociąga za sobą jeszcze dalej idące konsekwencje – ombudsman może utracić możliwość realizacji zadań nałożonych na niego przez ustawę. Problem ten niejednokrotnie sygnalizowała w swoich wypowiedziach obecna Rzecznik, prof. Irena Lipowicz<sup>47</sup>. Nie jest to sprawa błaha, szczególnie jeśli wziąć pod uwagę rosnącą liczbę obowiązków RPO<sup>48</sup>. Teoretycznie niezależność jest tutaj zachowana, gdyż Rzecznik samodzielnie projektuje swój budżet, jednak w praktyce to parlament decyduje o jego ostatecznym kształcie<sup>49</sup>.

## 8. Zastępcy

W przeciwieństwie do ust. 2, wątpliwości natury konstytucyjnej nie wzbudzał ust. 3 artykułu 20 ustawy o RPO. Upoważniał on Marszałka Sejmu do powoływania i odwoływania zastępców Rzecznika. Marszałek, na wniosek ombudsmana, mógł powołać nie więcej niż trzech jego zastępców, w tym zastępcę do spraw żołnierzy. Ustawa nie wspominała o kadencji zastępców, mogli oni zostać odwołani w dowolnym momencie. Zakres ich zadań określał natomiast Rzecznik<sup>50</sup> i ta kwestia nie uległa zmianie. Nowelizacja ustawy z 15 lipca 2011 r. objęła jednak i ten przepis. Obecnie sam Rzecznik jest podmiotem uprawnionym do powoływania i odwoływania swoich zastępców<sup>51</sup>. Zmianę tę należy ocenić pozytywnie, ponieważ eliminuje ewentualne konflikty w przypadku, gdyby Marszałek Sejmu uznał się władnym do odrzucenia wniosku Rzecznika o ustanowienie zastępcy. Ponadto zwiększa ona niezależność RPO od Sejmu.

## g. RPO a polityka

Gdy spojrzymy na wymienione wcześniej powiązania polskiego ombudsmana z parlamentem z perspektywy nieco mniej teoretycznej, łatwo dostrzeżemy, że największym zagrożeniem dla jego niezależności są nie tyle wadliwe regulacje prawne, co niechęć ze strony osób

---

<sup>47</sup> Brak właściwego finansowania Rzecznik podkreślała nie tylko w sprawozdaniu z rocznej działalności przed Sejmem (por.: Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2010 [w:] „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich”, numer 1/2011, s. 19), ale nierzadko także w wypowiedziach prasowych (np.: [http://wyborcza.pl/1,76842,9120372,Rownosc\\_bez\\_pieniedzy.html](http://wyborcza.pl/1,76842,9120372,Rownosc_bez_pieniedzy.html), 25.05.2012.).

<sup>48</sup> Ostatnio zakres obowiązków Rzecznika powiększył się o: „wykonywanie funkcji organu wizytującego do spraw zapobiegania torturom i innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu (krajowy mechanizm prewencji)” (Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. 2011, Nr 222, poz. 1320), art. 1).

<sup>49</sup> J. Świeca, *op. cit.*, s. 224.

<sup>50</sup> Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. 1987, Nr 21, poz. 123), art. 20 ust. 4.

<sup>51</sup> Ustawa o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. 2011, Nr 168, poz. 1004), art. 1.

sprawujących władzę. Przynajmniej przez część kadencji każdego z dotychczasowych ombudsmatów<sup>52</sup> państwem rządziła siła polityczna inna niż ta, która wybrała go na to stanowisko. W konsekwencji Rzecznicy nierzadko słyszeli wiele gorzkich słów pod swoim adresem<sup>53</sup>. Żadnemu z nich nie można jednak odmówić konsekwencji w podejmowaniu działań na rzecz stworzenia silnej, niezależnej i dostępnej dla obywateli instytucji. Od czasu powołania pierwszego RPO urząd ten podlegał ciągłej ewolucji, do czego przyczyniała się każda z piastujących go osób<sup>54</sup>.

Moim zdaniem w porównaniu do innych stanowisk obsadzanych i odwoływanych przez parlament, ombudsman jawi się jako osoba znacznie bardziej obiektywna i samodzielna. Każdy z Rzeczników w licznych wystąpieniach generalnych wskazywał uchybienia, alarmował o nadużyciach i wyliczał potrzeby zmian w sile politycznej, dzięki której zajmował to stanowisko. W tym kontekście raz jeszcze należy podkreślić znaczenie art. 7 ust. 4 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, określającego możliwość odwołania Rzecznika większością co najmniej 3/5 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Moim zdaniem jest on jedną z podstawowych gwarancji niezależności i niezawisłości ombudsmana.

#### 10. Podsumowanie

Jak wynika z powyższej analizy, istnieją liczne więzi łączące polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z parlamentem, a w szczególności z Sejmem. Jest on powoływany przez Sejm za zgodą Senatu (art. 209 ust. 1 Konstytucji) i jedynie Sejm może go odwołać przed upływem kadencji (art. 7 ustawy o RPO). Składa ślubowanie przed Sejmem (art. 4 ustawy) i przed nim odpowiada (art. 210 Konstytucji). Bez uprzedniej zgody niższej z izb parlamentu nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności (art. 211 Konstytucji). Ponadto corocznie informuje parlament o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela (art. 212 Konstytucji), może także przedkładać Sejmowi i Senatowi określone sprawy wynikające z jego działalności oraz przedstawiać informacje lub podejmować czynności w określonych sprawach na wniosek Marszałka Sejmu (art. 19 ust. 3 i 4 ustawy).

---

<sup>52</sup> Poza obecnym Rzecznikiem Praw Obywatelskich, prof. Ireną Lipowicz.

<sup>53</sup> Ciekawe przykłady prezentują sami ombudsmanci (patrz np. E. Łętowska, *Dwadzieścia lat później*, s. 19 i nast. oraz T. Zieliński, *Ombudsman – możliwości i granice skutecznego działania*, s. 38 i nast., [w:] *Księga XX-lecia Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Biuro RPO, Warszawa 2008).

<sup>54</sup> Prof. Adam Zieliński postawił na przykład na współpracę międzynarodową, prof. Andrzej Zoll rozbudował aparat pomocniczy Rzecznika, otwierając tę instytucję na obywateli, z kolei dr Janusz Kochanowski starał się wzmocnić pozycję RPO. Nie sposób jednak opisać tutaj wszystkich inicjatyw podejmowanych przez poszczególnych Rzeczników. Więcej na ten temat: *Księga XX-lecia Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Biuro RPO, Warszawa 2008; J. Kochanowski, *Z perspektywy 20-lecia RPO w Polsce* [w:] *Rzeczpospolita praworządna*, Warszawa 2008.

Nadawanie statutu Biura RPO oraz powoływanie zastępców Rzecznika leży wyłącznie w jego gestii (art. 20 ust. 2 i 3 ustawy), a zgoda Sejmu jest konieczna do ustanowienia pełnomocników terenowych ombudsmana (art. 22 ustawy). Żadna z tych regulacji nie świadczy jednak o podporządkowaniu Rzecznika Sejmowi<sup>55</sup>. Przynajmniej w teorii.

Z praktycznego punktu widzenia naruszeniu zasady niezależności ombudsmana sprzyjają dwie wspomniane w artykule kwestie: możliwość jego odwołania ze względu na sprzeniewierzenie się złożonemu ślubowaniu oraz sposób finansowania jego działalności. Nie łamią one jednak konstytucyjnej zasady, a stanowią pole do potencjalnych nadużyć (winą za ewentualne problemy w tym względzie należy więc obarczać parlamentarzystów). Poza tym nawet w najbardziej szczegółowych przepisach nie sposób przewidzieć, co mogłoby zostać uznane za działanie wbrew złożonemu ślubowaniu<sup>56</sup>, a sztywne określenie wysokości środków pozostających w dyspozycji Rzecznika mogłoby przynieść więcej strat niż korzyści. Regulację zagadnienia niezależności Rzecznika Praw Obywatelskich od władzy ustawodawczej oceniam więc pozytywnie.

Wciąż aktualne pozostaje pytanie, czy powiązania ombudsmana z Sejmem będą regulowane kolejnymi przepisami oraz w jakim kierunku będą zmierzać ewentualne zmiany. Obserwując dotychczasową tendencję, można przypuszczać, iż Rzecznik w przyszłości uzyska jeszcze większą niezależność. Ombudsman z pewnością powinien posiadać możliwość samodzielnego powoływania i odwoływania przedstawicieli terenowych i sądzę, że wprowadzenie zmiany w tym zakresie jest tylko kwestią czasu. Ponadto w celu zapobieżenia potencjalnym sporom na tle większości głosów potrzebnej do powołania Rzecznika na stanowisko i ta sprawa może doczekać się jasnego wskazania w ustawie.

---

<sup>55</sup> W kwestii tej wypowiedział się nawet Trybunał Konstytucyjny (patrz: wyrok TK z dnia 19 października 2010 r., sygn. akt K 35/09 (Dz.U., Nr 202, poz. 1343), s. 11).

<sup>56</sup> Jerzy Świątkiewicz, wieloletni zastępca RPO, wspomina na przykład sytuację, w której doszło do próby odwołania Rzecznika ze względu na sprzeniewierzenie się złożonemu ślubowaniu, ponieważ zwrócił się on do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją RP oraz ustawą dwóch aktów prawnych. Patrz: J. Świątkiewicz, *Rzecznik...*, s. 42–43.