

*Aldona Domańska**

Zakres działania Rzecznika Praw Obywatelskich

Zakres działania Rzecznika Praw Obywatelskich wyznacza w sposób bardzo ogólny art. 208 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z brzmieniem przywołanego przepisu polski ombudsman stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w konstytucji i innych aktach normatywnych. Ustrojodawca użył w tym postanowieniu pojęcie nieostre, co skutkuje możliwością przyjęcia szerokiej wykładni zakresu podmiotowego i przedmiotowego działania Rzecznika. Pamiętać należy, że sformułowanie „stoi na straży” zostało zastosowane w postanowieniach konstytucji kilkakrotnie, przy określaniu kompetencji różnych organów państwowych. Terminu takiego użyto także w odpowiednich przepisach regulujących kompetencje Prezydenta RP, Krajowej Rady Sądownictwa oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Jednakże, dokonując wykładni tego pojęcia, należy czynić to przez pryzmat funkcji, jaką ustrojodawca wyznaczył poszczególnym organom. Oznacza to, że inaczej pojęcie to należy interpretować w stosunku do poszczególnych podmiotów. Wszak Prezydent RP stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (art. 126 ust. 2 Konstytucji RP). Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1) i w związku z tym organ ten wyposażony już został w konkretne kompetencje dotyczące przede wszystkim spraw personalnych sędziów. Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji przyznano zaś określone kompetencje w celu skutecznego stania na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji (art. 213). W przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich w celu scharakteryzowania funkcji organu jako „strażnika” wskazuje się zazwyczaj szereg zasad działania oraz kompetencje ombudsmana¹. Rozwija

93

* Dr hab., Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki.

¹ A. Domańska, *Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Praw Obywatelskich*, Łódź 2012, s. 101–103.

się w ten sposób tę nieostrą formułę. Zdaniem W. Sokolewicza, formuła „strażnika praw” była wielokrotnie wyśmiewana w literaturze i publicystyce². Bez względu jednak na stosunek do niej jest ona swego rodzaju wartością konstytucyjną, przez pryzmat której należy interpretować kompetencje Rzecznika przyznane mu przez ustawodawcę. Z drugiej strony na treść tej formuły składają się wszystkie środki prawne, w które wyposażony został RPO.

Rzecznik Praw Obywatelskich, w postaci strażnika praw, zbliżony jest do podobnych instytucji funkcjonujących w innych systemach prawnych. Celem podejmowanych przez niego czynności jest ochrona praw i wolności człowieka i obywatela. Podejmuje on działania kontrolne z punktu widzenia legalności czy sprawności działania lub też, tak jak polski ombudsman, zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej, w związku z funkcjonowaniem wszelkich organów władzy publicznej w zakresie podejmowanych przez nich działań, które wywołują skutki w sferze wolności i praw jednostki. W związku z powyższym jest on strażnikiem wolności i praw lub, jak wskazują inni, jego celem jest „służenie ochronie praw i wolności”³. Niesłuszne jest natomiast kwalifikowanie polskiego ombudsmena jako rzecznika interesu publicznego⁴.

94 W związku z powyższym zakres działania Rzecznika Praw Obywatelskich wyznaczony ogólnie w przepisach konstytucji uszczegółowiony jest w poszczególnych postanowieniach ustawy o RPO.

Podmiotowy zakres działania

Podmiotowy zakres działań podejmowanych przez ombudsmena jest znacznie szerszy niż podmiotowy zakres sprawowanej przez niego ochrony. Z jednej strony wyznacza go krąg podmiotów objętych ochroną realizowaną przez Rzecznika, z drugiej zaś krąg podmiotów, które podlegają kontroli Rzecznika.

Krąg podmiotów objętych ochroną realizowaną przez Rzecznika określony został przede wszystkim w art. 208 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że „Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych”.

² W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 208 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. III, Warszawa 2003, s. 12.

³ R. Balicki, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] A. Preisner, B. Banaszak (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 791.

⁴ Szerzej por. F. Prusak, *Niesądowe organy ochrony*, Warszawa 2004, s. 19.

Treść przywołanego wyżej przepisu pozwala na twierdzenie, że krąg podmiotów objętych ochroną Rzecznika uregulowany został bardzo szeroko. W zasadzie art. 208 Konstytucji nie przewiduje ograniczeń, jeśli tylko spełniona została przesłanka naruszenia prawa lub wolności podmiotu określone normą prawną. Przywołany przepis koresponduje z treścią art. 80 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. W ten sposób wskazane wyżej postanowienia konstytucji wyznaczają podmiotowy zakres działania Rzecznika Praw Obywatelskich. Z ich treści wynika, że każdy ma prawo zwrócić się do Rzecznika, jeżeli jest w stanie wykazać, że jest podmiotem praw lub wolności⁵. Użyte pojęcie „każdy” sugeruje, że ustawodawca nie przewidział żadnych wyłączeń podmiotowych. Ochroną w związku z tym objęte są zarówno osoby fizyczne – obywatele polscy, cudzoziemcy, bezpaństwowcy, jak również ich zrzeszenia, a także osoby prawne oraz inne podmioty, jeżeli tylko są adresatami praw lub wolności określonych w konstytucji lub innym akcie normatywnym⁶. Ponieważ zdecydowana większość praw i wolności przynależy człowiekowi, a nawet węższej obywatelowi RP, w związku z tym przyjąć należy, że w stosunku do jednostki zakres ochrony jest zdecydowanie szerszy niż do osoby prawnej. Są też takie prawa, które odnoszą się do pomiotów zbiorowych (np. prawa związków wyznaniowych) lub też pomiotów gospodarczych nie będących osobami fizycznymi (np. prawa dotyczące wolności działalności gospodarczej, prawo własności)⁷. W takim przypadku krąg podmiotów objętych ochroną także ulegnie zmianie. Tak więc do Rzecznika może wystąpić każdy, kto jest beneficjentem praw lub wolności określonych w normach prawnych⁸, i to właśnie treść owej normy wyznacza zakres podmiotowy sprawowanej przez Rzecznika ochrony realizowanej w konkretnym przypadku⁹.

⁵ A. Domańska, *Pozycja ustrojowo-prawna...*, s. 103–105.

⁶ Por. także J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001, s. 55.

⁷ Szerzej por. orzeczenie TK SK 12/98, Sygn. akt Ts 35/04, a także wyrok z dnia 24 lutego 2009 r., Sygn. akt SK 34/07 – rozważania TK dotyczą co prawda skargi konstytucyjnej, ale w zakresie, w jakim odnoszą się do wyjaśnienia pojęcia „każdy”, mogą mieć tu zastosowanie.

⁸ Na temat podmiotów konstytucyjnych wolności i praw por. B. Banaszak, A. Preisner, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 139–157; M. Zubik, *Podmioty konstytucyjnych wolności, praw i obowiązków*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 2(60), s. 26–43; na temat ochrony praw jednostki por. Z. Brodecki (red.), *Ochrona praw jednostki*, Warszawa 2004, s. 38–52, 101–106.

⁹ Szerzej, A. Domańska, *Pozycja ustrojowo-prawna...*, s. 104.

Wśród osób fizycznych ochroną Rzecznika objęci są zarówno obywatele polscy, jak i cudzoziemcy. Choć żaden z przepisów nie definiuje pojęcia „obywatel”, przyjąć możemy, że jest nim każda jednostka posiadająca polskie obywatelstwo. Inaczej sytuacja kształtuje się w przypadku cudzoziemca. Zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach¹⁰, cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego. Oznacza to, że ochroną Rzecznika objęci są zarówno obywatele innych państw znajdujący się pod władztwem Rzeczypospolitej i korzystający z przysługujących im praw i wolności, jak i bezpaństwowcy. Istotne jest jednak, że katalog wolności, praw i obowiązków cudzoziemca jest odmienny niż analogiczny katalog przysługujący obywatelowi. Wynika to przede wszystkim z treści art. 37 ust 1 i 2 Konstytucji¹¹. Stanowi on, że każdy, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji RP (ust. 1), ale w stosunku do cudzoziemców wyjątki od tej zasady określa ustawa (ust. 2). Ustawodawca został tym samym upoważniony do swobodnego ograniczania wolności i praw cudzoziemców. Granice te wyznacza wyłącznie treść konstytucji oraz umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie.

Pojawiające się w doktrynie poglądy wyłączające z kręgu podmiotów objętych ochroną rzecznika cudzoziemców, w moim przekonaniu, nie znajdują potwierdzenia ani w treści obowiązujących norm, ani orzecznictwie TK. Termin „każdy” użyty w art. 208 Konstytucji RP nie przewiduje takowych wyłączeń, a ponadto takie twierdzenie byłoby sprzeczne z treścią art. 18 ustawy, zgodnie z którym przepisy ustawy dotyczące ochrony wolności i praw człowieka i obywatela odnoszą się również odpowiednio do osób nie będących obywatelami polskimi, znajdujących się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie przysługujących im wolności i praw¹². Przepis ten koresponduje z art. 37 Konstytucji, zgodnie z którym, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w konstytucji.

Na marginesie warto także zauważyć, że ochroną Rzecznika objęte są także dzieci¹³. Zgodnie z art. 1 ust 2a ustawy o RPO w sprawach dzieci

¹⁰ Ustawa o cudzoziemcach z dnia 12 grudnia 2013 r., Dz.U. 2013, poz. 1650 z późn. zm.

¹¹ Zdaniem M. Zubika art. 37 ust. 2 Konstytucji daje potencjalnie możliwość do ustawowego ograniczenia zakresu podmiotowego działania Rzecznika. Jednak jak słusznie twierdzi Autor, w świetle art. 9 pkt 3 i art. 18 ustawy o RPO dostęp do Rzecznika pozostaje otwarty także dla cudzoziemców. Por. M. Zubik, *Rzecznik Praw Obywatelskich (po 20 latach istnienia urzędu)*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 11, s. 8.

¹² Zastosowanie ma tu także art. 37 Konstytucji ustęp 1. Por. orzeczenie TK z 15 listopada 2000 r., P 12/99.

¹³ Zgodnie z wolą ustrojodawcy (art. 72 ust 4 Konstytucji) w dniu 6 stycznia 2000 r. uchwalona została ustawa o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U., nr 6, poz. 69 ze zm.). Za-

Rzecznik współpracuje z Rzecznikiem Praw Dziecka. Unormowanie to jednak nie wyłącza dzieci z zakresu podmiotów objętych ochroną ombudsmána, a jedynie zobowiązuje go do współpracy z Rzecznikiem Praw Dziecka, jeśli naruszone zostały wolności lub prawa podmiotów wskazanych w art. 2 ust. 1 ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka¹⁴.

Podmiotem wolności i praw określonych w konstytucji i innych aktach normatywnych są, poza osobami fizycznymi, także osoby prawne. Należy uznać już za ugruntowany zarówno w doktrynie, jak i w praktyce pogląd, zgodnie z którym ochroną Rzecznika objęte są także osoby prawne w szczególności spółdzielnie, spółki, stowarzyszenia i inne podobne twory zespalaające działalność obywatela¹⁵. Przeciwny pogląd prezentuje w doktrynie L. Garlicki, podnosząc, że z zakresu podmiotowego działania RPO wyłączone są osoby prawne, organy samorządu terytorialnego i innych samorządów¹⁶. Podobny pogląd prezentował także w przeszłości Sąd Najwyższy. Jeden ze składów sędziowskich Sądu Najwyższego¹⁷ odrzucił rewizję nadzwyczajną Rzecznika od wyroku NSA w sprawie podatkowej, konkludując, że Rzecznik nie może chronić praw spółki kapitałowej, a jedynie osób fizycznych. Pogląd ten spotkał się ze zdecydowaną krytyką. W głosie do wskazanego postanowienia A. Zieliński zauważył, iż „brak jest podstaw do przyjęcia, że pojęcie »każdy« z art. 80 Konstytucji nie obejmuje spółek handlowych. Także spółki handlowe mogą bronić swoich praw przed sądem oraz wnosić skargi konstytucyjne. Jedyne ograniczenie odnoszące się do skarg konstytucyjnych osób prawnych może dotyczyć osób prawnych prawa publicznego. Uznaje się bowiem, że osoby prawne prawa publicznego powinny korzystać z tego środka konstytucyjnego jedynie w sprawach, w których sytuacja tych osób jest analogiczna do sytuacji obywateli”¹⁸. Słusznie Sąd Najwyższy odciął się od poglądu prezentowanego w krytykowanym postanowieniu w orzeczeniu z 5 kwietnia 2002¹⁹. Wszak nie znajdował on uzasadnienia w postanowieniach, ani Konstytucji, ani ustawy o RPO, ani innego aktu prawnego.

daniem tego organu jest ochrona praw dzieci, przy czym zgodnie z art. 1 ust 2a ustawy w sprawach dzieci Rzecznik współpracuje z RPO.

¹⁴ W rozumieniu ustawy dzieckiem jest każda istota ludzka od poczęcia do osiągnięcia pełnoletności.

¹⁵ Por. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 208 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, t. III, s. 7–8 oraz przywoływane przez Autora orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

¹⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 417.

¹⁷ Postanowienie Sądu Najwyższego nr sygn. III RN 199/00 z 18 stycznia 2002 r. Orzeczenie nie publikowane, teza postanowienia w „Państwo i Prawo” 2002, nr 6, s. 99; por. także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 lipca 1999 r., nr rep. SA/Bk 208/99 NSA OZ w Białymstoku.

¹⁸ „Państwo i Prawo” 2002, nr 6, s. 101.

¹⁹ Wyrok SN z 5 kwietnia 2002 r., nr rep. III RN 133/01.

Jak wynika z powyższych rozważań, krąg podmiotów objętych ochroną Rzecznika jest bardzo szeroki. Ombudsman stoi na straży wolności i praw osób fizycznych będących zarówno obywatelami polskimi, jak i cudzoziemcami, także apatrydami, osobami prawnymi posiadającymi osobowość prawną, ale także jej nie mających, jeśli wyposażone są w choćby ograniczoną zdolność do czynności prawnych²⁰. Należy podzielić pogląd W. Sokolewicz, choć ma on swoich przeciwników wśród przedstawicieli doktryny, że ochroną Rzecznika objęte są również podmioty tych praw, które przysługują ze swej natury tylko zbiorowościom, np. mniejszościom narodowym, związkom wyznaniowym czy społecznościom lokalnym²¹.

Dla określenia podmiotowego zakresu ochrony wolności i praw sprawowanej przez Rzecznika nie bez znaczenia jest także treść art. 9 ustawy o RPO. Przełamuje on bowiem zasadę indywidualnej ochrony realizowanej przez ombudsmiana, gdyż z wnioskiem o pomoc może zwrócić się uprawniony podmiot zarówno we własnej sprawie, jak i na rzecz innej, przy jednoczesnym wskazaniu wnioskodawcy i osoby, której wolności lub prawa zostały naruszone²².

Węższy, niż wyżej wskazany, jest natomiast zakres podmiotów podlegających kontroli Rzecznika. Bardzo ogólnie wyznacza go także treść art. 80 Konstytucji oraz art. 1 ust. 3 ustawy o RPO. Pierwszy z przywołanych przepisów używa terminu „organy władzy publicznej”, drugi zaś „organy, organizacje i instytucje, obowiązane do przestrzegania i realizacji wolności i praw”. Wyznaczając krąg podmiotów na podstawie art. 80 Konstytucji, należy przyjąć, że przez „organy władzy publicznej” rozumie się organy dysponujące z mocy ustawy kompetencjami władczymi (*imperium*)²³. W związku z powyższym są to zarówno organy państwa, jak i samorządu terytorialnego, a w przypadku przekazania kompetencji na drodze ustawy także inne podmioty, np. organizacje obywatelskie. Jednakże zakres podmiotów podlegających kontroli Rzecznika wyznaczają oba przepisy. Stąd też należy przyjąć, że kontrolą objęte są wszelkie podmioty, które na mocy obowiązujących norm prawnych sprawują tzw. władztwo²⁴. Tak więc kontrolą tą objęte są wszelkie organy bez względu na ich miejsce w strukturze państwowej. Będą do kręgu tego należały zarówno organy władzy ustawodawczej (Sejm i Senat), wykonawczej (Prezydent RP, podmioty administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego), jak

²⁰ Przykładem takich podmiotów mogą być np. wspólnoty mieszkaniowe.

²¹ Por. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 208 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, t. III, s. 8.

²² Por. M. Zubik, *Rzecznik Praw Obywatelskich...*, s. 8.

²³ W. Sokolewicz za P. Winczorkiem, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, art. 7, s. 7.

²⁴ Szerzej por. J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich...*, s. 56–57.

i sądowniczej (np. Trybunał Konstytucyjny, sądy powszechne), ale także NIK, NBP, KRRiT oraz inne podmioty wykonujące zadania administracji publicznej na podstawie ustawy²⁵. Tak więc zakresem kontroli objęte są wszelkie podmioty, które zobowiązane są do przestrzegania i realizacji praw i wolności pomiotów objętych ochroną Rzecznika. Ograniczony może być natomiast zakres owej kontroli, który wyznaczają środki prawne przyznane mu na mocy ustawy, czyli możliwy zakres jego ingerencji. Oznacza to, że zakres kontroli sprawowanej przez Rzecznika nie obejmuje stosunków cywilnoprawnych między jednostkami. Zaś w stosunku do organów władzy sądowniczej zakres kontroli ograniczony jest ponadto konstytucyjną zasadą niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Słusznie zauważył S. Trociuk, że kompetencje Rzecznika nie dotyczą działań instytucji lub organów Unii Europejskiej, a wyłącznie organów krajowych²⁶.

Przedmiotowy zakres działania ombudsmana

W przedmiotowym zakresie działania ombudsmana także można wskazać dwa aspekty. Pierwszy dotyczy przedmiotu ochrony, drugi dokonywanej kontroli. Redakcja przywoływanego już wielokrotnie art. 208 ust. 1 oraz 80 Konstytucji wskazuje, że Rzecznik jest zobowiązany do ochrony całokształtu praw i wolności gwarantowanych w konstytucji oraz innych aktach prawnych. Ani ustrojodawca, ani ustawodawca nie przewidzieli w tej kwestii żadnych ograniczeń²⁷. Dla wyznaczenia zakresu przedmiotowego działania Rzecznika odwołać się należy do prowadzonego szeroko w doktrynie dyskursu na temat pojęcia praw i wolności²⁸. Zakresem ochrony Rzecznika objęte są w związku z tym przede wszystkim prawa i wolności określone w konstytucji bez względu na ich umiejscowienie w ustawie zasadniczej²⁹. Ponadto zakresem tym objęte są prawa

99

²⁵ Por. P. Radziejewicz, *O projekcie ustawy o działalności lobbingsowej* (Druk Sejmowy nr 2188), „Zeszyty Prawnicze” 2004, nr 1(1) I-III, s. 87.

²⁶ S. Trociuk, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 9.

²⁷ Szerzej por. A. Domańska, *Pozycja ustrojowo-prawna...*, s. 107.

²⁸ B. Banaszak, A. Preisner, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 2–61; Z. Kędzia, *Burżuazyjna koncepcja praw człowieka*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1980; C. Mik, *Koncepcja normatywna europejskiego prawa praw człowieka*, Toruń 1994; R. Kuźniar, *Prawa człowieka*, Warszawa 2002, s. 19–58; M. Piechowiak, *Pojęcie praw człowieka*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 7 i n.; L. Wiśniewski, *Prawo a wolność człowieka – pojęcie i konstrukcja prawna*, [w:] *ibidem*, s. 58 i n.

²⁹ Por. M. Zubik, *Rzecznik Praw Obywatelskich...*, s. 8.

i wolności określone w innych aktach normatywnych. Do takiej kategorii aktów zaliczyć należy w pierwszej kolejności ustawy. Przemawia za tym, powszechnie akceptowany już w doktrynie, pogląd o wyłączności ustawowej drogi regulowania praw obywatelskich, co w zasadzie wyłącza możliwość ustanowienia nowego prawa podmiotowego w rozporządzeniu³⁰. Innymi aktami normatywnymi regulującymi te kwestie są także umowy międzynarodowe. Należy docenić pionierską pracę, jaką włożyli rzecznicy, przede wszystkim I i II kadencji, wprowadzając do krajowego obrotu prawnego prawnomiędzynarodowe standardy ochrony praw człowieka. Czynili to mimo sprzeciwu zarówno niektórych przedstawicieli doktryny, jak i ugrupowań politycznych³¹. Promocja praw człowieka czyniona przez ombudsmanów dotyczyła przede wszystkim Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka, w tym Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, a także Europejskiej Konwencji o Ochronie Podstawowych Praw i Wolności Człowieka. Rzecznik I kadencji wskazywała na rozbieżności polskiego prawa i praktyki ze standardami europejskimi³². Rzecznik II kadencji w swych wystąpieniach do parlamentu, rządu i Trybunału Konstytucyjnego wskazywał, że określone działania organów naruszają nie tylko obowiązujące przepisy konstytucyjne, lecz także godzą w międzynarodowe zobowiązania Polski w zakresie przestrzegania praw człowieka³³. Istotne jest, że wszyscy rzecznicy kolejnych kadencji dostrzegali swą powinność w ochronie praw człowieka zapisanych w aktach prawa międzynarodowego, a stanowiących część krajowego porządku prawnego. Żaden także nie kwestionował zgodności ustawy z umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi przez Polskę. Ilekroć Rzecznik podnosił zarzut naruszenia któregoś z praw lub wolności zapisanych w konstytucji i aktach prawa międzynarodowego, zawsze przywoływał je posiłkowo. Ponadto Rzecznik stoi także na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w prawie Unii Europejskiej. Poza przedmiotem ochrony Rzecznika są natomiast prawa, które wynikają bądź znajdują uzasadnienie w prawie zwyczajowym. Bezzasadny wydaje się pogląd jakoby ochroną objęte były także prawa wynikają-

³⁰ Por. J. Oniszczyk, *Prawo, jego tworzenie i systematyka. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 1999, s. 95.

³¹ Zob. L. Wiśniewski, *Ochrona wolności obywatelskich w działalności Rzecznika praw Obywatelskich*, „*Studia Prawnicze*” 1992, nr 3–4, s. 33–34 oraz M. Jurek, *Prawa człowieka czy... troska o naród ludzi*, „*Sprawa Polska*” 1992, nr 12, s. 1.

³² E. Łętowska, *Promocja praw człowieka w działalności polskiego ombudsmana*, „*Biuletyn RPO-Mat.*” 1992, nr 13, s. 5 i n.; T. Zieliński, *Ochrona praw człowieka w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich*, *ibidem*, 1993, nr 17, s. 25 i n.; *ibidem*, 1990, nr 5, s. 17; *ibidem*, 1991, nr 9, s. 31.

³³ T. Zieliński, *Ombudsman – możliwości i granice skutecznego działania*, [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2008, s. 45 i n.

ce nie tylko z prawa zwyczajowego czy tzw. standardów międzynarodowych albo nawet z prawa naturalnego³⁴. Tym samym także bezzasadny był zarzut podnoszony przeciw Rzecznikowi w roku 1992, jakoby nie uwzględniał w swej działalności prawa naturalnego³⁵.

Wspomnieć jedynie można, że ustrojodawca, zastępując sformułowanie „przepisy prawa”, z art. 36a Konstytucji z 1952 r. oraz art. 1 ustawy o RPO, obowiązującym na mocy art. 208 Konstytucji, terminem „akty normatywne” zawęził zakres przedmiotowy działania ombudsmana, gdyż dotychczasowe sformułowanie można było interpretować szeroko, obejmując nim także akty nienormatywne³⁶. Podzielić należy pogląd, zgodnie z którym przedmiotem zainteresowania i ochrony Rzecznika są wszelkie unormowania, bez względu na ich rangę, autora czy datę wydania³⁷.

W ostatnich latach, na skutek nowelizacji aktów dotyczących ombudsmana, rozszerzeniu uległ zakres przedmiotowy działania Rzecznika Praw Obywatelskich. Pismem z dnia 18 stycznia 2008 r. Minister Sprawiedliwości, na podstawie uchwały Rady Ministrów nr 144/2005 z dnia 25 maja 2005 r., powierzył Rzecznikowi Praw Obywatelskich pełnienie funkcji Krajowego Mechanizmu Prewencji w rozumieniu art. 3 Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (w skrócie: OPCAT)³⁸. Do zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji należy regularne sprawdzanie sposobu traktowania osób pozbawionych wolności w miejscach zatrzymań w celu wzmocnienia, jeśli to niezbędne, ich ochrony przed torturami oraz innym okrutnym, niehumanitarnym lub poniżającym traktowaniem albo karaniem. Ponadto przedstawianie rekomendacji właściwym władzom, w celu poprawy traktowania oraz warunków osób pozbawionych wolności i zapobiegania torturom oraz innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, przedstawianie propozycji i uwag odnośnie do obowiązujących oraz projektowanych przepisów prawnych, a także sporządzanie rocznego raportu z działalności, który jest następnie publikowany.

³⁴ R. Balicki, *Rzecznik Praw...*, s. 792–793.

³⁵ Zob. wystąpienie posła M. Jurka podczas dyskusji nad sprawozdaniem Rzecznika, Spr. Stenogram z 6 pos. Sejmu w dniu 24 I 1992 r., s. 162.

³⁶ Por. rozważania na ten temat Z. Witkowskiego, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Toruń 2002, s. 551–552 oraz S. Patyra, *Organy kontroli...*, s. 447.

³⁷ D. Dudek (red.), *Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 118–119.

³⁸ Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r. (Dz.U. 2007, nr 30, poz. 192).

Ponadto, wypełniając zobowiązanie wynikające z treści postanowień tzw. dyrektyw równościowych UE³⁹, Rzecznik wskazany został jako organ realizujący zasady równego traktowania⁴⁰. Do jego kompetencji należy świadczenie niezależnej pomocy ofiarom dyskryminacji przy wnoszeniu skarg w sprawach o dyskryminację, prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji, publikowanie niezależnych sprawozdań i wydawanie zaleceń na temat problemów związanych z dyskryminacją, wymiana dostępnych informacji z właściwymi organami europejskimi, takimi jak Europejski Instytut ds. Równości Płci⁴¹.

Przedmiotem kontroli sprawowanej przez Rzecznika, zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy o RPO, jest badanie zarówno działań, jak i zaniechań, czyli bezczynności organów organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw. Rzecznik wielokrotnie w swych wystąpieniach zwracał uwagę właściwym podmiotom na ich bezczynność, przez co naruszane były prawa i wolności podmiotów podlegających jego ochronie⁴². Poza zakresem zainteresowania Rzecznika pozostaje sfera działania lub zaniechania osób fizycznych i podmiotów prawa prywatnego⁴³.

Ani Konstytucja RP, ani ustawa nie przewidują także żadnych ograniczeń kontroli ze względu na prawną formę działania organu podlegającego kontroli. Oznacza to, że chodzi tu zarówno o bezprawne działania

³⁹ Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz.Urz. WE L 180 z 19 lipca 2000, s. 22–26), dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz.Urz. UE L 373 z 21.12.2004, s. 37–43) oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz. UE L 204 z 26 lipca 2006).

⁴⁰ Na mocy przepisów ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania wykonywanie zadań dotyczących realizacji zasady równego traktowania powierzono z dniem 1 stycznia 2011 r. – obok Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania – Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. 2010, nr 254, poz. 1700).

⁴¹ Ten dodatkowy obowiązek wynika z dyrektywy 2006/54/WE.

⁴² Por. np. wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem *de lege ferenda* o spowodowanie wprowadzenia do k.p.c. i k.p.k. przepisów procesowych umożliwiających stronom wnoszenie środków prawnych w razie bezczynności sądów (RPO/314654/99/IV i RPO/365780/01/II); często wystąpienia Rzecznika dotyczą niewydania przez właściwe organy aktów normatywnych o charakterze wykonawczym bądź też przedłużania się procesu nowelizacji aktu prawnego – np. wystąpienie RPO do Ministra Sprawiedliwości w sprawie braku odpowiedzi na pismo dotyczące stanu prac nad nowelizacją kodeksu karnego w zakresie niemożności skutecznego ścigania czynu polegającego na nieumyślnym uszkodzeniu ciała lub spowodowaniu rozstroju zdrowia dziecka poczętego – 28 lipca 2009 r. RPO 533891-II/06/PS.

⁴³ Szerzej por. S. Trociuk, *Ustawa o Rzeczniku...*, s. 13 i n.

faktyczne⁴⁴, jak i prawne formy działania⁴⁵, na skutek których nastąpiło naruszenie wolności lub praw człowieka. Istotny wyjątek, w tym zakresie, stanowią orzeczenia sądowe⁴⁶.

Analiza działań podejmowanych od początku funkcjonowania tej instytucji pozwala wnioskować, że w celu usprawnienia sprawowanej przez ombudsmana ochrony rzecznicy kolejnych kadencji zmierzali do wyspecjalizowania instytucji. Świadczą o tym zmiany w strukturze organizacyjnej. Tworzone w ramach Biura komórki o zawężonym zakresie działania służyły m.in. temu celowi⁴⁷. Podobny cel przyświecał powołaniu pełnomocników Rzecznika – Pełnomocnika Rzecznika Praw Obywatelskich do Spraw Rodziny, do Spraw Komunikacji Społecznej i Społeczeństwa Obywatelskiego, Pełnomocnika Rzecznika do Spraw Prezentacji Medialnej i Wystąpień Publicznych, Pełnomocnika Rzecznika do Spraw Wewnętrznej Kontroli Jakości Pracy (ombudsman wewnętrzny), Głównego Koordynatora Programu Pomocy Ofiarom Przestępstw⁴⁸. Przejawem podejmowanych prób specjalizacji, w celu zintensyfikowania działań na rzecz skutecznej ochrony praw i wolności człowieka, było także powołanie Komisji Ekspertów i Rady Społecznej. Zadaniem Rady Społecznej jest wspieranie Rzecznika Praw Obywatelskich w realizacji jego ustawowych działań. Członkowie Rady Społecznej utrzymują kontakty z organami władzy publicznej oraz innymi podmiotami, w szczególności organizacjami społecznymi. Na prośbę RPO członkowie Rady Społecznej reprezentują Rzecznika podczas spotkań oraz innych uroczystości okolicznościowych⁴⁹.

Terytorialny zakres działania Rzecznika

Przed uchwaleniem ustawy o RPO rozważane były trzy możliwości powołania instytucji chroniącej prawa i wolności człowieka i obywatela: powołanie ombudsmana ogólnokrajowego bądź rzeczników lokalnych,

⁴⁴ Np. bezprawne usunięcie obywatela z lokalu mieszkalnego bez tytułu prawnego, zjawisko tzw. fali itp.

⁴⁵ Mogą to być działania w sferze stanowienia prawa jak i jego stosowania.

⁴⁶ Szerzej por. A. Domańska, *Pozycja ustrojowo-prawna...*, s. 109–110.

⁴⁷ Zadania i organizację Biura określa statut Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, który został nadany Zarządzeniem Nr 25/2014 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 12 września 2014 r. Biuro zapewnia wykonywanie zadań Rzecznika określonych w ustawie o RPO.

⁴⁸ Regulamin organizacyjny Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 8 lutego 2008.

⁴⁹ Inauguracja działalności Rady miała miejsce 10 grudnia 2010 r.

powołanie społecznych rzeczników na szczeblu wojewódzkim działających przy radach narodowych bądź też powołanie ogólnokrajowego i lokalnych (wojewódzkich) rzeczników⁵⁰. Ostatecznie zwyciężyła koncepcja ustanowienia jednego rzecznika ogólnokrajowego. Jednocześnie postanowienia ówczesne do obowiązującej ustawy umożliwiły powołanie przez Rzecznika, za zgodą Sejmu, pełnomocników terenowych⁵¹.

Treść obowiązujących postanowień Konstytucji RP oraz ustawy o RPO nie wskazują, by zakres terytorialny działania ombudsmana był w jakikolwiek sposób określony. Można w związku z tym wnioskować, że *de facto* obowiązkiem Rzecznika jest ochrona podmiotu – adresata prawa lub wolności bez względu na to, gdzie się w danym momencie znajduje. Jednakże w całym okresie funkcjonowania instytucji RPO dostrzec można podejmowane próby takiej organizacji Biura RPO, by zawęzić terytorialny zakres działania jednostki organizacyjnej w ramach instytucji. W początkowym okresie wskazywano na potrzebę regionalizacji urzędu. Krytycy tej propozycji podnosili, że doprowadzi to do rozproszenia autorytetu ombudsmana⁵². Kolejni rzecznicy natomiast mieli świadomość konieczności dostosowania przepisów w tym zakresie do zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy z 23 września 1985 r., w którym wskazywano na potrzebę powoływania instytucji ombudsmanskich na szczeblu regionalnym⁵³. Od 1995 r. wzmożono działania zmierzające do stworzenia biur terenowych RPO. Kolejni rzecznicy, choć obawiali się zarzutu wprowadzenia dwuinstancyjności, to jednak dostrzegali, że bezpośredni kontakt ze skarżącym może zwiększyć skuteczność podejmowanych przez ombudsmana działań⁵⁴. Ostatecznie, 27 sierpnia 2004 r., Sejm wyraził zgodę na ustanowienie pierwszego pełnomocnika terenowego z siedzibą we Wrocławiu⁵⁵. I tak zgodnie z art. 22 ustawy o RPO ombudsman powołał pełnomocnika we Wrocławiu, potem Gdańsku i Katowicach. W ostatecznym kształcie przyjęto, że zakres pełnomocnictwa do dokonywania czynności na podstawie

⁵⁰ S. Gebethner, *Sejmowi strażnicy czy lokalni rzecznicy*, „Życie Warszawy” z 18 września 1986 r. Szerzej A. Domańska, *Pozycja ustrojowo-prawna...*, s. 37–48.

⁵¹ Początkowo uprawnienie to regulował art. 20, a od 1991 r. art. 22 ustawy o RPO. „Rzecznik, za zgodą Sejmu, może ustanowić swoich pełnomocników terenowych”.

⁵² A. Gajda, *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2013, s. 154.

⁵³ T. Zieliński, *Ombudsman – możliwości i granice skutecznego działania*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 9, s. 46–47.

⁵⁴ Zob. *Uzasadnienie komisyjnego projektu uchwały w sprawie wyrażenia zgody na ustanowienie przez Rzecznika Praw Obywatelskich jego pełnomocników terenowych*, Druk Sejmowy 3057 z dnia 1 lipca 2004 r.

⁵⁵ Uchwała Sejmu z dnia 27 sierpnia 2004 r. w sprawie wyrażenia zgody na powołanie pełnomocnika terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich z siedzibą we Wrocławiu (M.P. 2004, nr 37, poz. 649).

ustawy o RPO ustala pełnomocnikowi terenowemu sam Rzecznik. *De facto* powołanie pełnomocników nie zmieniło zakresu działania Rzecznika, a miało na względzie zwiększenie dostępności urzędu Rzecznika dla obywateli. Pełnomocnicy z upoważnienia Rzecznika i w jego imieniu zajmują się wszelkimi sprawami wchodzącymi w zakres działania ombudsmana z wyjątkiem tych, które wymagają osobistej jego aktywności oraz z wyłączeniem kompetencji procesowych do wnoszenia środków prawnych. Działalność pełnomocników terenowych, w ocenie kolejnych rzeczników, okazała się skutecznym instrumentem realizującym funkcję strażnika praw i wolności człowieka i obywatela. Organizowanie przyjęć interesantów poza siedzibą, w innych miejscowościach, przybliżyło urząd potrzebującym ochrony ludziom.

Wykaz literatury

- Balicki R., *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] A. Preisner, B. Banaszak (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.
- Brodecki Z. (red.), *Ochrona praw jednostki*, Warszawa 2004.
- Domańska A., *Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Praw Obywatelskich*, Łódź 2012.
- Dudek D. (red.), *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.
- Gajda A., *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2013.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2005.
- Gebethner S., *Sejmowi strażnicy czy lokalni rzecznicy*, „Życie Warszawy”, 18 IX 1986.
- Jurek M., *Prawa człowieka czy... troska o naród ludzi*, „Sprawa Polska” 1992, nr 12.
- Kędzia Z., *Burżuazyjna koncepcja praw człowieka*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1980.
- Kuźniar R., *Prawa człowieka*, Warszawa 2002.
- Łętowska E., *Promocja praw człowieka w działalności polskiego ombudsmana*, „Biuletyn RPO-Mat.” 1992, nr 13.
- Mik C., *Koncepcja normatywna europejskiego prawa praw człowieka*, Toruń 1994.
- Oniszczyk J., *Prawo, jego tworzenie i systematyka. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 1999.
- Piechowiak M., *Pojęcie praw człowieka*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997.
- Prusak F., *Niesądowe organy ochrony*, Warszawa 2004.
- Radziejewicz P., *O projekcie ustawy o działalności lobbingsowej* (Druk Sejmowy nr 2188), „Zeszyty Prawnicze” 2004, nr 1(1) I-III.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 208 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. III, Warszawa 2003.
- Świątkiewicz J., *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001.
- Trociuk S., *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Uzasadnienie komisijnego projektu uchwały w sprawie wyrażenia zgody na ustanowienie przez Rzecznika Praw Obywatelskich jego pełnomocników terenowych*, Druk Sejmowy 3057 z dnia 1 lipca 2004 r.
- Winczorek P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, art. 7.

- Wiśniewski L., *Ochrona wolności obywatelskich w działalności Rzecznika praw Obywatelskich*, „*Studia Prawnicze*” 1992, nr 3–4.
- Wiśniewski L., *Prawo a wolność człowieka – pojęcie i konstrukcja prawna*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997.
- Witkowski Z., *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Toruń 2002.
- Wyrok NSA w Białymstoku z dnia 1 lipca 1999 r., Nr rep. SA/Bk 208/99 NSA OZ w Białymstoku.
- Wyrok SN z dnia 5 kwietnia 2002 r. Nr rep. III RN 133/01.
- Zieliński A., *Glosa do postanowienie Sądu Najwyższego z 18 stycznia 2002 r. Nr sygn. III RN 199/00*, „*Państwo i Prawo*” 2002, nr 6.
- Zieliński T., *Ochrona praw człowieka w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich*, „*Biuletyn RPO-Mat*” 1993, nr 17.
- Zieliński T., *Ombudsman – możliwości i granice skutecznego działania*, [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2008.
- Zieliński T., *Ombudsman – możliwości i granice skutecznego działania*, „*Państwo i Prawo*” 1994, z. 9.
- Zubik M., *Podmioty konstytucyjnych wolności, praw i obowiązków*, „*Przegląd Legislacyjny*” 2007, nr 2(60).
- Zubik M., *Rzecznik Praw Obywatelskich (po 20 latach istnienia urzędu)*, „*Państwo i Prawo*” 2008, nr 11.