

Aldona Domańska

Uniwersytet Łódzki

Pozycja ustrojowa Publicznego Obrońcy Praw Człowieka Republiki Czeskiej

Wybierając temat do książki upamiętniającej jubileusz uczonego, należy zważyć na jego krąg zainteresowań badawczych. Ale cóż można jeszcze napisać w tym obszarze w przypadku Mistrza, który ma w swym dorobku kilka setek opracowań? Wydaje się, że tu wszystko zostało już powiedziane. Dlatego z pokorą w słowach i niskim pokłonem pozwoliłam sobie dotknąć tematu – oczywiście analizowanego przez Profesora Krzysztofa Skotnickiego, a poniekąd dotyczącego jego wielkiej pasji, Czech – mianowicie Publicznego Obrońcy Praw Człowieka Republiki Czeskiej.

523

1. Instytucja ombudsmana ma na świecie ponad dwustuletnią tradycję. Prawdziwy jej rozkwit nastąpił po II wojnie światowej i był reakcją na okrucieństwa, jakie miały miejsce w tym trudnym dla ludzkości okresie. W poszczególnych państwach Europy Zachodniej dość szybko powołano ombudsmanów krajowych. Natomiast wśród państw bloku wschodniego najwcześniej urząd ten został ustanowiony w Jugosławii. Powołano tam w 1974 r. społecznego obrońcę praw samorządu¹. Następnie w 1987 r. Rzecznika Praw Obywatelskich wprowadzono do polskiego porządku prawnego². Wraz z upadkiem reżimu komunistycznego w okresie ostatniego dwudziestolecia XX w. instytucję ombudsmanów powoływały kolejne państwa: Węgry (1989), Rumunia (1991), Albania (1998). Urzędy tego typu wprowadzono także w państwach powstałych po rozpadzie ZSRR – w Litwie (1992), Estonii (1992), Rosji (1994), Azerbejdżanie (1995),

¹ Niektórzy odmawiają tej instytucji cech charakterystycznych dla ombudsmana, tak L. Garlicki, *Ewolucja instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich (ombudsmana) w świecie współczesnym*, [w:] *Rzecznik Praw Obywatelskich*, red. L. Garlicki, Warszawa 1989, s. 14.

² A. Domańska, *Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Praw Obywatelskich*, Łódź 2012, s. 37–63.

Gruzji (1996), Łotwie (1996), Ukrainie (1996), Mołdawii (1997) i Uzbekistanie (1997)³, oraz Jugosławii – w Słowenii (1991), Chorwacji (1992) i Macedonii (1992).

Krajem, w którym długo sprzeciwiano się utworzeniu urzędu ombudsmana, jest Republika Czeska. Przez długi czas nastawienie do instytucji stojącej na straży praw i wolności człowieka i obywatela było niechętnie. Niewiele zmieniły w tym zakresie starania Rady Europy, która już w 1985 r. zaleciła rozważenie możliwości powołania tej instytucji na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym, albo dla określonych obszarów administracji publicznej, oraz nadanie takiemu organowi szczególnych uprawnień⁴. Nawet Karta Podstawowych Praw i Wolności przyjęta 9 stycznia 1991 r.⁵ niczego nie zmieniła. Choć w 1993 r. pojawiło się kilka projektów przewidujących utworzenie urzędu ombudsmana, to jednak to nie nastąpiło⁶. Zdecydowanie przeciwna była temu Obywatelska Partia Demokratyczna (ODS), której zdaniem instytucja taka „to po prostu próba pozbycia się pośredniej demokracji przedstawicielskiej”⁷. Pewne zmiany w tym zakresie spowodowało wezwanie Komitetu Ministrów Rady Europy do rozważenia ustanowienia urzędu ombudsmana lub instytucji o podobnym charakterze wyrażone w zaleceniu z dnia 30 września 1997 r. w sprawie ustanowienia niezależnych krajowych instytucji zajmujących się promowaniem i ochroną praw człowieka⁸.

Starania Republiki Czeskiej o przyjęcie do Unii Europejskiej skłoniły władze czeskie do utworzenia instytucjonalnych gwarancji ochrony praw człowieka⁹, gdyż Unia stawiała wymóg utworzenia niezależnego organu właściwego do spraw równości wszystkim państwom, które chciały przystąpić do tej organizacji. Nastąpiło to w 1999 r., kiedy to urząd ombudsmana, zwanego w języku czeskim *Veřejný ochránce práv*, został utworzony

³ *Ibidem*, s. 26.

⁴ Zalecenie nr R(85)13 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 23.09.1985 r. na 388. zebraniu Zastępców Ministrów.

⁵ Nr 2/1993 Sb, zmiana nr 162/1998 Sb.

⁶ K. Skotnicki, *Publiczny Obrońca Praw Człowieka Republiki Czeskiej*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009, s. 659.

⁷ T. Maćkowiak, *Rzecznik kontra demokracja*, „Gazeta Wyborcza”, 2.04.1996, nr 79(2069).

⁸ Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr Rec(97)14 E w sprawie tworzenia niezależnych krajowych instytucji promowania i ochrony praw człowieka, przyjęta przez Komitet Ministrów w dniu 30.09.1997 r. na 602. zebraniu Zastępców Ministrów, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=589191> (dostęp: 15.12.2021).

⁹ A. Gajda, *Publiczny Obrońca Praw Republiki Czeskiej jako organ do spraw równości w kontekście standardów wyznaczanych przez dyrektywy Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 2018, nr 84, s. 114.

na mocy ustawy nr 349/1999 o publicznym obrońcy praw¹⁰. Ustawa została przyjęta przez Izbę Deputowanych Parlamentu Republiki Czeskiej niewielką większością głosów 4 listopada i przez Senat 8 listopada 1999 r.¹¹ Pierwszy ombudsman – JUDr. Otakar Motejl – został wybrany 12 grudnia i objął urząd 18 grudnia 2000 r.¹² Zastępcą Rzecznika Praw Obywatelskich została mgr Anna Szabatowa¹³.

Publiczny Obrońca Praw nie jest organem konstytucyjnym. Rozwiązanie to jest różnie oceniane w literaturze przedmiotu. Przedstawiciele polskiej doktryny podnoszą, że zamieszczenie instytucji ombudsmana w akcie rangi konstytucyjnej wzmacnia jego pozycję, wpływając na niezależność tej instytucji, zwłaszcza gdy konstytucja ma charakter sztywny¹⁴. Zdaniem prof. K. Skotnickiego analizowane rozwiązanie wydaje się pewną ułomnością, ale nie może stanowić podstawy do oceny podważającej rolę tego urzędu jako obrońcy i formalnego gwaranta praw i wolności człowieka¹⁵. W czeskiej literaturze podnosi się, że ombudsman wprawdzie nie jest organem konstytucyjnym, ale można o nim mówić jako o aktorze konstytucyjnym¹⁶. Ponadto wskazuje się, że nie jest również możliwe zaliczenie Publicznego Obrońcy do grupy organów władzy publicznej, ponieważ nie sprawuje władzy publicznej w jej rozumieniu. Nie ma on uprawnień do podejmowania władczych decyzji dotyczących praw i obowiązków osób fizycznych lub osób prawnych. Prowadzone przez niego czynności dochodzeniowe nie wpływają na prawa podmiotowe tych podmiotów, ale są skierowane przeciwko organom

¹⁰ <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-349>

¹¹ Zákon č. 349/1999 Sb. Zákon o Veřejném ochránci práv, dalej: ustawa.

¹² Hodnocení činnosti veřejného ochránce práv a jeho postavení. Otázky možného budoucího vývoje postavení ochránce. RNDr. Jitka Seitlová, Odborná konference. Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky, https://www.ochrance.cz/dokument/role_vop_v_politickem_systemu/role_vop_v_politickem_systemu.pdf (dostęp: 15.12.2021).

¹³ Szerzej o powołaniu pierwszego Publicznego Obrońcy Praw zob. K. Skotnicki, *Publiczny Obrońca Praw Człowieka...*, s. 661.

¹⁴ M. Stefaniuk, T. Woś, *Zakres konwergencji w kształtowaniu pozycji ustrojowej oraz sposobów ochrony praw człowieka i obywatela przez ombudsmanów w państwach europejskich*, <http://docplayer.pl/6169776-Zakres-konwergencji-w-ksztaltowaniu-pozycji-ustrojowej-oraz-sposobow-ochrony-praw-czlowieka-i-obywatela-przez-ombudsmanow-w-panstwach-europejskich.html> (dostęp: 15.12.2021).

¹⁵ K. Skotnicki, *Publiczny Obrońca Praw Człowieka...*, s. 659.

¹⁶ Místo Veřejného ochránce práv v systému státních orgánů Prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc. Právnická fakulta UK, Právnická fakulta UP; Odborná konference Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky 2. listopadu 2010 Umělecké centrum (Konvikt) Univerzity Palackého v Olomouci, Univerzitní 3, 779 00 Olomouc, https://www.ochrance.cz/dokument/role_vop_v_politickem_systemu/role_vop_v_politickem_systemu.pdf (dostęp: 15.12.2021).

administracyjnym i ich pracownikom¹⁷. W literaturze wskazuje się, że ombudsman czeski jest swoistym organem monokratycznym, niezależnym od parlamentu, kontrolnym organem *sui generis*. Można go sklasyfikować jako podmiot, który stoi poza administracją publiczną i bez powiązań o charakterze podporządkowania wykonuje czynności kontrolne¹⁸.

Publiczny obrońca Praw wybierany jest przez Izbę Poselską spośród kandydatów zgłoszonych po dwóch przez Prezydenta Republiki Czeskiej i Senat (§ 2 ust. 1 ustawy). Dopuszcza się, by podmioty te zgłosiły tożsame kandydatury. Wybór Rzecznika następuje w terminie rozpoczynającym się 60. dnia przed upływem kadencji Rzecznika i kończącym się w dniu jej wygaśnięcia. Jeżeli Rzecznik nie został wybrany w tym czasie, nowe wybory odbywają się w ciągu 60 dni (§ 6 ust. 6 i 7 ustawy).

W zakresie wymagań stawianych kandydatom na stanowiska ombudsmanskie czeska regulacja jest dość skromna. Ustawodawca nie określił żadnych wymagań w zakresie wykształcenia, wiedzy czy doświadczenia zawodowego kandydata. Jedynym kryterium jest legitymowanie się przez niego biernym prawem wyborczym w wyborach do Senatu. Ten wymóg określa art. 19 ust. 2 Konstytucji Republiki Czeskiej, wskazując, że do Senatu może być wybrany każdy obywatel Republiki Czeskiej, który ma prawo wybierania i ukończył 40 lat życia.

526 Ombudsman wybierany jest na 6-letnią kadencję. Ta sama osoba może piastować urząd maksymalnie przez dwie następujące po sobie kadencje. Rzecznik wykonuje swoje funkcje niezależnie i bezstronnie. Gwarancjami niezależności ombudsmana są przede wszystkim zasady *incompatibilitas*, apolityczności oraz immunitet. Funkcji Obrońcy Praw nie można łączyć z funkcją Prezydenta, posła, senatora i sędziego ani z jakąkolwiek działalnością w administracji publicznej. Ponadto ombudsman nie może wykonywać żadnej innej działalności zarobkowej poza gospodarowaniem własnym majątkiem, działalnością naukową, pedagogiczną, publicystyczną, literacką lub artystyczną, chyba że działalność ta jest szkodliwa dla jego bezstronności w wykonywaniu funkcji bądź dla godności urzędu. Obrońca Praw musi być apolityczny, co oznacza, że nie może należeć do partii

¹⁷ Místo Veřejného ochránce práv v systému státních orgánů Prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc. Právnická fakulta UK, Právnická fakulta UP, Odborná konference Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky 2. listopadu 2010 Umělecké centrum (Konvikt) Univerzity Palackého v Olomouci, Univerzitní 3, 779 00 Olomouc, https://www.ochrance.cz/uploads-import/Publikace/Role_VOP_v_politickem_systemu.pdf (dostęp: 15.12.2021).

¹⁸ Inną opinię zob. w: V. Šimíček, *Důvody ústavního zakotvení veřejného ochránce práv*, [w:] *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002*, Brno 2002, s. 25, https://www.ochrance.cz/uploads-import/Publikace/Role_VOP_v_politickem_systemu.pdf (dostęp: 15.12.2021).

politycznej ani ruchu politycznego. Ponadto w czasie trwania kadencji nie może być powołany do czynnej służby wojskowej albo jego czynną służbę wojskową należy przerwać. Rozwiązanie to jest dość niezrozumiałe, biorąc pod uwagę kryterium wieku¹⁹, jakie musi spełniać kandydat²⁰.

Obrońca praw obejmuje urząd po złożeniu ślubowania na ręce Przewodniczącego Izby Poselskiej i nie wcześniej niż w dniu następującym po dniu upływu kadencji aktualnego ombudsmena. Treść ślubowania określona jest w § 4 ust. 2 ustawy²¹. Jeżeli ombudsman nie złoży ślubowania w ciągu 10 dni od dnia wyboru lub złoży je z zastrzeżeniem, wówczas na mocy ustawy przyjmuje się, że wybór nie został dokonany (§ 4 ust. 3). Rozwiązanie to jest krytycznie oceniane przez przedstawicieli doktryny. Podnosi się, że właściwsze byłoby uznanie wyborów za nieważne niż niebyłe²².

Obrońca Praw wyposażony został w przymiot niezależności. Powinien być także bezstronny w wykonywaniu swojej funkcji. Ustawodawca szczegółowo określił, z jakiego powodu kadencja ombudsmena może ulec przedterminowemu zakończeniu. Izba Deputowanych usuwa go ze stanowiska, jeżeli:

- naruszy zasadę *incompatibilitas* bądź
- jest członkiem partii lub ruchu politycznego.

Ponadto zgodnie z § 6 ust. 1 ustawy wcześniejsze wygaśnięcie kadencji może nastąpić w sytuacji uprawnocnienia się wyroku sądu, na mocy którego ombudsman został skazany za przestępstwo, utracił prawo wybieralności do Senatu bądź złożył pisemne oświadczenie o rezygnacji z pełnionej funkcji na ręce Przewodniczącego Izby Deputowanych. Wówczas Przewodniczący Izby Deputowanych ogłasza wygaśnięcie funkcji i zawiadamia o tym pisemnie osobę, która utraciła stanowisko Obrońcy. O odwołaniu z urzędu Przewodniczący Izby Deputowanych, poza ombudsmanem, zawiadamia Senat, Prezydenta Republiki Czeskiej i opinię publiczną, a także Izbę Deputowanych. Skutki odwołania stają się skuteczne z dniem otrzymania przez Obrońcę Praw pisemnego zawiadomienia. Wybór kolejnego Obrońcy, w sytuacji gdy to stanowisko zwolni się przed upływem kadencji, następuje w ciągu 60 dni.

¹⁹ Zgodnie z § 57 ustawy o wyborach do Parlamentu Republiki Czeskiej biernie prawo wyborcze do Senatu w Republice Czeskiej mają osoby z prawem czynnym, które najpóźniej w drugim dniu głosowania ukończyły 40. rok życia, <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1995-247> (dostęp: 15.12.2021).

²⁰ Szerzej zob. K. Skotnicki, *Publiczny obrońca Praw Człowieka...*, s. 661.

²¹ „Obiecuję na swój honor i sumienie, że swoją funkcję będę wykonywać niezawisłe i bezstronnie, zgodnie z Konstytucją i innymi ustawami oraz że będę chronił nienaruszalności praw”.

²² K. Skotnicki, *Publiczny obrońca Praw Człowieka...*, s. 661.

Ombudsmanowi przysługuje immunitet. Oznacza to, że nie może być ścigany bez zgody Izby Deputowanych. W przypadku odmowy wyrażenia takiej zgody odpowiedzialność karna obrońcy Praw zostaje zawieszona na czas wykonywania uprawnień ombudsmana.

Ponadto obrońca Praw jest obowiązany do zachowania tajemnicy o faktach, o których dowiedział się podczas pełnienia funkcji, nawet po zakończeniu pełnienia funkcji, chyba że ustawa stanowi inaczej; taki sam obowiązek mają pracownicy Biura. Ombudsman lub pracownik Biura może z ważnych powodów zostać zwolniony z obowiązku zachowania tajemnicy przez Przewodniczącą Izby Deputowanych.

Funkcja obrońcy praw jest funkcją publiczną i za jej wykonywanie przysługuje wynagrodzenie, odprawa, zwrot wydatków oraz świadczenia rzeczowe w takiej wysokości jak Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli. Pełnomocnikom ombudsmana przysługuje wynagrodzenie, odprawa, zwrot wydatków oraz świadczenia rzeczowe w takiej wysokości jak Wiceprezesowi Najwyższej Izby Kontroli.

Publiczny obrońca Praw podejmuje działania w celu ochrony ludzi przed władzą i instytucjami, jeżeli ich zachowania są sprzeczne z prawem, nie odpowiadają zasadom demokratycznego państwa prawa i zasadom dobrej administracji, a także przed ich bezczynnością²³.

528

Wśród organów, które podlegają kontroli ombudsmana, w ustawie wymienione zostały ministerstwa oraz inne centralne organy państwowe i podlegające im urzędy sprawujące władzę publiczną, Czeski Bank Narodowy w zakresie, w jakim działa jako organ administracji publicznej, Rada do Spraw Radia i Telewizji, organy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania przez nie zadań z obszaru administracji państwowej oraz inne podmioty, takie jak czeska Policja, Siły Zbrojne, Straż Graniczna, Służba Więzienna, a ponadto wszystkie ich placówki wykonujące swe zadania względem osób pozbawionych wolności, m.in. w aresztach, więzieniach, zakładach wychowawczych, opieki ochronnej lub instytucjonalnej, a także publiczne zakłady ubezpieczeń zdrowotnych.

Ponadto ombudsman dokonuje systematycznych wizytacji miejsc, w których znajdują się osoby pozbawione wolności przez władzę publiczną lub sprawowanie nad nimi opieki jest koniecznością, w celu wzmocnienia ochrony tych osób przed torturami, okrutnym, nieludzkim, poniżającym traktowaniem. Publiczny obrońca wykonuje też kompetencje organu do spraw równego traktowania i ochrony przed dyskryminacją.

Ombudsman monitoruje zatrzymanie cudzoziemców oraz wykonanie decyzji administracyjnej w zakresie deportacji, przekazania lub prze-

²³ Ustawa nr 349/1999 Sb. o Publicznym obrońcy Praw, http://www.ochrance.cz/file-admin/user_upload/VOP/zakon_VOP.pdf (dostęp: 15.12.2021).

jazdu zatrzymanych cudzoziemców oraz kary deportacji cudzoziemców, nadzoruje procedurę ich wydalenia. Monitoruje także wykonanie umów międzynarodowych regulujących prawa osób niepełnosprawnych. Wykonuje kompetencje w sprawach prawa do swobodnego przemieszczania się obywateli Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz członków ich rodzin.

Prawodawca w § 1 ust. 9 ustawy wyłączył spod zakresu kompetencji Publicznego obrońcy parlament, Prezydenta Republiki i rząd, Najwyższą Izbę Kontroli, służby wywiadowcze Republiki Czeskiej, organy wymiaru sprawiedliwości z zakresu postępowania karnego, prokuratury i sądów, z wyjątkiem organów wykonujących czynności administracyjne w prokuraturze i sądach.

W doktrynie czeskiej podaje się w wątpliwość, czy w kompetencjach Pełnomocnika powinien znajdować się również Urząd Ochrony Danych Osobowych, ustanowiony później niż instytucja ombudsmana (ustawa nr 101/2000 Dz.U. o ochronie danych osobowych). Wzięcie jednak pod uwagę, że przywołana ustawa wyraźnie charakteryzuje ten urząd jako niezależny organ, podległy wyłącznie ustawom i innym przepisom, rozważa wszelkie wątpliwości²⁴.

Analizując status Publicznego obrońcy, należy rozważyć, jakie są jego relacje z władzą wykonawczą, ustawodawczą i sądowniczą. W pierwszym przypadku trzeba podkreślić, że Prezydent Republiki Czeskiej, który formalnie obok rządu wchodzi w skład władzy wykonawczej, został wyłączony z zakresu kompetencji ombudsmana. Jednakże głowa państwa wpływa na zajmowanie tego urzędu, gdyż Prezydent jest legitymizowany do zgłoszenia dwóch kandydatów na stanowisko Publicznego obrońcy Praw (§ 2 ust. 1 ustawy). W przypadku drugiego ogniwa władzy wykonawczej powiązania mają charakter mniej lub bardziej formalnych relacji. Istotnym uprawnieniem Pełnomocnika w tym zakresie jest prawo do rekomendowania wydania, zmiany lub uchylecia przepisu prawa o charakterze powszechnie lub wewnętrznie obowiązującym (§ 22 ust. 1 ustawy), o czym informuje Izbę Poselską (§ 24 ust. 1 lit. c ustawy). Kompetencja ta jest wyrazem realizacji funkcji sygnalizacyjnej Pełnomocnika i nie stanowi formalnie inicjatywy prawodawczej. Urząd, do którego zwróci się Pełnomocnik z taką rekomendacją, ma obowiązek ustosunkować się do jej treści w ciągu 60 dni. Jeżeli tego nie uczyni bądź ombudsman nie podziela

²⁴ Místo Veřejného ochránce práv v systému státních orgánů, Prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc. Právnická fakulta UK, Právnická fakulta UP, Odborná konference Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky 2. listopadu 2010 Umělecké centrum (Konvikt) Univerzity Palackého v Olomouci, Univerzitní 3, 779 00 Olomouc, https://www.ochrance.cz/uploads-import/Publikace/Role_VOP_v_politickem_systemu.pdf (dostęp: 15.12.2021).

argumentacji przytoczonej w odpowiedzi, informuje o tym organ nadrzędny, a jeżeli nie ma takowego – rząd Republiki Czeskiej. Może także poinformować o swoim stanowisku w tej sprawie opinię publiczną. Pełnomocnik jest też zazwyczaj członkiem Rady Legislacyjnej Rządu²⁵.

Szczególne relacje łączą ombudsmiana z władzą ustawodawczą, przy czym inne z Izbą Poselską, a inne z Senatem. Podkreślenia wymaga fakt, że Pełnomocnik nie jest podporządkowany władzy ustawodawczej. Relacje między tymi organami są precyzyjnie określone przez prawo. Przede wszystkim z decyzji Izby Poselskiej Pełnomocnik wywodzi swój byt, gdyż to ten organ dokonuje jego wyboru. Ponadto obejmując urząd, ombudsman składa przysięgę na ręce Przewodniczącego Izby. Izba Poselska odgrywa również ważną rolę w wygaśnięciu funkcji Pełnomocnika przed zakończeniem kadencji. Publiczny Obronca Praw w stosunku do Izby Poselskiej ma obowiązek składania: do dnia 31 marca każdego roku pisemnego sprawozdania ze swojej działalności za miniony rok, które jest publikowane przez parlament. Jednocześnie sprawozdanie to przekazywane jest przez ombudsmiana Senatowi, Prezydentowi, rządowi i ministrom oraz innym organom administracji. Nie rzadziej niż raz na 3 miesiące informuje o swojej działalności oraz przedstawia wspomniane wcześniej rekomendacje w sprawie wydania, zmiany lub uchylecia regulacji prawnej (§ 23 ust. 1 ustawy) Izbie Poselskiej. Posłowie omawiają owe sprawozdania i informacje przedłożone przez ombudsmiana. W posiedzeniach, jeśli dotyczą one zakresu kompetencji ombudsmiana, może on uczestniczyć z prawem zabrania głosu (§ 24 ust. 3 ustawy). Wreszcie nie można zapomnieć o przepisie regulującym podjęcie czynności przez Pełnomocnika. Zgodnie z § 9 ustawy ombudsman podejmuje działania z inicjatywy osoby fizycznej lub prawnej bądź na podstawie wniosku skierowanego do posła, senatora, na wniosek skierowany do którejś z izb parlamentu bądź z własnej inicjatywy. Należy tu wspomnieć, że ombudsman komunikuje się z Izbą Poselską przede wszystkim za pośrednictwem Komisji Petycji²⁶. Inaczej relacje te kształtują się z Senatem. Przejawiają się one tylko w następujący sposób: izba zgłasza kandydatów na stanowisko, Senat jest adresatem sprawozdania przedstawianego przez ombudsmiana i jest uprawniony (nawet poszczególni senatorowie) do przekazywania sugestii Rzecznikowi w zakresie podejmowanych działań.

W zakresie relacji z trzecim ogniwem władzy – sądownictwem – Pełnomocnik wykazuje znaczny stopień niezależności. Ombudsman korzysta z immunitetu karnego procesowego, który jednak jest nieco węższy niż dla posłów i senatorów.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

Tak jak w innych państwach, w których powołano podobne organy, czeski ombudsman jest specyficzną instytucją kontrolną, mającą służyć dodatkowej ochronie praw obywatelskich w sytuacji, kiedy zawodzą standardowe procedury ochrony naruszeń prawa przez organy państwowe²⁷. Regulacje dotyczące ombudsmanów w krajach europejskich podkreślają ich niezależność od innych władz, wprost o tym stanowiąc bądź ustanawiając gwarancje, dzięki którym jest ona możliwa²⁸. Nie inaczej jest w przypadku Pełnomocnika w Republice Czeskiej. Ombudsman jest niezależny i samodzielny w wykonywaniu swoich obowiązków. Do gwarancji owej niezależności Pełnomocnika należą m.in.: zakaz pełnienia określonych funkcji czy prowadzenia działalności oraz zasada apolityczności, a także immunitet. Pozycja ustrojowa Publicznego Obrońcy Praw Człowieka Republiki Czeskiej jest uregulowana na poziomie ustawy. Brak odpowiedniej regulacji konstytucyjnej dotyczącej ombudsmana, wprawdzie krytykowany w literaturze czeskiej, nie został uzupełniony mimo ponad dwudziestu lat funkcjonowania instytucji.

²⁷ M. Stefaniuk, T. Woś, *Zakres konwergencji w kształtowaniu pozycji ustrojowej...*, s. 20.

²⁸ *Ibidem*, s. 21.