

EWA NALEWAJKO

Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk
ORCID: 0000-0001-5230-4055
enal@isppan.waw.pl

PARLAMENTARNE KORZENIE SIŁY INSTYTUCJI. PRZYPADEK POLSKIEGO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

The Parliamentary Roots of Institutional Power. The Case of the Polish Ombudsman

The article analyses the phenomenon of the Polish Ombudsman as a strong state institution. The goal is to identify determinants and grounds for its success, proven by the institution's stability, effectiveness, ability to efficiently perform and expand the scope of functions, ability to maintain the systemic mission and to protect its own borders and identity in the system. The study covered the process of institutionalization of the Ombudsman from the establishment of the office in 1987 to the end of the seventh term in 2020, in the neo-institutional perspective. The analysis focuses on the emergence of institutional structures in a dynamic, transformative political and social environment and the agency of the Ombudsman in relations with this environment. The method of content analysis was applied. Parliamentary debates accompanying the adoption of the law on the Ombudsman were analyzed.

K e y w o r d s: Ombudsman, Parliament, institutionalization, political environment.

Parlamentarne korzenie siły instytucji. Przypadek polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich

Artykuł został poświęcony fenomenowi polskiego ombudsmana jako silnej instytucji państwa. Celem jest rozpoznanie uwarunkowań i źródeł sukcesu, widocznego w uzyskaniu przez instytucję stabilności, skuteczności,

w umiejętności sprawnego wykonywania i poszerzania zakresu pełnionych funkcji, w zdolności do zachowania ustrojowej misji oraz do ochrony własnych granic i tożsamości w systemie. Badaniem objęto proces instytucjonalizacji ombudsmana od powstania urzędu w roku 1987 do końca VII kadencji w roku 2020, ujmowany zgodnie z perspektywą neoinstytucjonalną. Analizom poddano wyłanianie się struktur instytucji w dynamicznym, transformującym się otoczeniu politycznym i społecznym oraz sprawczość ombudsmana w relacjach z tym otoczeniem. Zastosowano metodę analizy treści debat parlamentarnych, towarzyszących stanowieniu prawa o ombudsmanie.

Słowa kluczowe: ombudsman, parlament, instytucjonalizacja, otoczenie polityczne, proces legislacyjny.

WPROWADZENIE

Badacze polskiej transformacji ustrojowej wielokrotnie zwracali uwagę na słabość państwa jako jedną z istotniejszych konsekwencji tego procesu¹. Wiele instytucji nie jest w pełni zdolnych do skutecznego wykonywania przypisanych im funkcji ani do redefiniowania celów w zgodzie z misją. Ich granice bywają nieostre, łatwo ulegają rozmyciu pod wpływem wielorakich presji ze strony otoczenia, a wewnętrzne procedury i kadry nie zapewniają sprawnego działania. Jakkolwiek silne instytucje nie należą więc do powszechnych, to jednak trudno całkowicie zaprzeczyć ich istnieniu. Z pewnością za taką trzeba uznać Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) i to stwierdzenie stanowi punkt wyjścia dalszych rozważań. RPO jest instytucją kontroli poziomej w państwie zajmującą się obroną praw obywateli przed naruszeniami ze strony innych organów państwa, w tym głównie administracji, a także obroną praw człowieka.

Urząd ten został w Polsce powołany ustawowo w 1987 r., czyli u schyłku poprzedniego ustroju, i bez wątpienia stanowił w nim innowację. Instytucja formowała się, dojrzewała i konsolidowała zasadniczo już w nowym systemie ustrojowym, a właściwie równolegle z procesami demokratyzacji. Podlegając u swych początków regułom systemowym o całkowicie odmiennej logice, napotykała więc w swoim rozwoju liczne bariery, zarówno ze strony zastanych struktur organizacyjnych i normatywnych, jak i w związku z ekspansją nowych mechanizmów demokratycznych. Jakkolwiek RPO istnieje w polskiej

¹ A.Z. Kamiński, *Dezercja elit. Konsolidacja ustroju politycznego w pokomunistycznej Polsce*, Warszawa 2014; W. Morawski, *Zmiana instytucjonalna*, Warszawa 1998; A. Wołek, *Słabe państwo*, Warszawa 2012.

demokracji już od ponad 36 lat, nie doczekał się dotąd dostatecznie wielu pogłębionych analiz socjologicznych czy politologicznych² i częściowe wypełnienie tej luki jest intencją niniejszego artykułu. Częściej tematem zajmowali się prawnicy³. W badaniach przyjęto, że pojęcie „instytucji” będzie dalej rozumiane jako „zbiór standardowych procedur operacyjnych oraz struktur, które wyznaczają wartości [...], tożsamość i przekonania”⁴. Jest więc w takim ujęciu czymś więcej niż tylko formalną strukturą organizacyjną.

Przyjęto, że dla rozpoznania fenomenu siły instytucji niezbędne jest prześledzenie jej drogi rozwojowej, czyli odtworzenie „następstwa wypadków i procesów, które doprowadziły do obecnego stanu”⁵. Oprócz cech modelowych projektu instytucjonalnego, zawartych w pierwotnym wyborze prawodawcy (i kolejnych), istotne jest uwzględnienie całego procesu krystalizacji ram prawnych i dookreślenia pola działania – jako efektu „kodowania doświadczeń w postaci standardowych procedur operacyjnych, reguł zawodowych, zasad praktycznych i tożsamości [...]”⁶. Najważniejsze pytanie dotyczy uwarunkowań i źródeł siły RPO, przejawiającej się w stabilności i ciągłości trwania instytucji, która wcześniej nie była w Polsce znana, w zdolności wykonywania przez rzecznika powierzonych funkcji, a nawet bezkolizyjnego poszerzania ich zakresu w toku rozwoju, w umiejętności zachowania charakteru ustrojowej misji jak też granic i tożsamości, w zgromadzonym w końcu przez urząd w okresie jego istnienia kapitale doświadczeń, profesjonalnej wiedzy i społecznej wiarygodności. Odpowiedź na to pytanie wymaga analizy instytucjonalnej, która najlepiej pokazuje wyłanianie się nowych wzorów na drodze prowadzącej „od nowych reguł do dojrzałości instytucjonalnej”⁷. Analiza taka zakłada uwzględnienie zarówno regulacji prawnych, jak też struktur działania – zarówno tych formalnych, organizacyjnych, jak i relacyjnych, pozaformalnych.

Proces instytucjonalizacji RPO zostanie dalej ukazany w postaci „sekwencji następujących po sobie i przyczynowo uwarunkowanych

² Najbardziej wyczerpującą i jedyną pogłębioną analizę socjologiczną przeprowadziła: J. Arcimowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich. Aktor sceny publicznej*, Warszawa 2003.

³ Wśród nich: A. Domańska, *Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Praw Obywatelskich*, Łódź 2012; I. Lipowicz, *Stan ochrony praw człowieka z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, nr 2, s. 125–142, <http://doi.org/10.14746/rpeis.2014.76.2.10>; S. Trociuk, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, LEX/el. 2020.

⁴ J.G. March, J.P. Olsen, *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Warszawa 2005, s. 29.

⁵ A. Wolek A., *Stabe państwo*, s. 17.

⁶ J.G. March, J.P. Olsen, *Instytucje*, s. 71.

⁷ W. Morawski, *Zmiana*, s. 11–12.

zmian” o charakterze emergentnym i kierunkowym⁸. Badaniu poddany będzie szczególnie przypadek instytucjonalizacji w postaci morfogenezy czyli procesu wyłaniania się struktur w wyniku działania ludzi. Przyjmuję przy tym, że instytucja kształtuje się nie tylko poprzez adaptację do politycznego otoczenia, ale też poprzez odgrywanie w tych procesach niezależnej, podmiotowej roli. Dokonując interpretacji zewnętrznego świata i swojej w nim misji kształtuje zarówno siebie jak też własne środowisko⁹. Sprawstwo w badanym przypadku przynależy zarówno do podmiotu zbiorowego, jakim jest parlament i politycy zrzeszeni w klubach parlamentarnych, jak też do rzecznika praw obywatelskich jako podmiotu zarówno zbiorowego, ale też indywidualnego – skoro organ ten ma na mocy Konstytucji charakter jednoosobowy i jest spersonalizowany. Procesy formatywne RPO przebiegały w płynnej strukturze relacyjnej wyróżnionych stron, poddanych oddziaływaniu zmieniającego się w toku transformacji otoczenia politycznego i społecznego. Ta podwójna dynamika może być najlepiej uchwycona przy zastosowaniu ujęcia historycznego i kontekstowego, a więc osadzonego w tradycji neoinstytucjonalnej.

Interakcje i sprawczość wyróżnionych, aktywnych i znaczących dla procesu instytucjonalizacji podmiotów najlepiej śledzić poprzez analizę debat parlamentarnych, towarzyszących stanowieniu prawa określającego pole i ramy działania urzędu. W debatach tych odzwierciedlone są nie tylko idealne wyobrażenia instytucji, ale też realne oczekiwania pod jej adresem oraz ich przemiany zachodzące w czasie i w zmieniających sieciach sejmowych i partyjnych konfiguracji. Można też w nich odnaleźć wyraz świadomego udziału RPO zarówno w tworzeniu reguł jak i też w definiowaniu swojej roli, co także musi mieć wpływ na przyjęty i realizowany model urzędu. Przeprowadzona analiza ma więc charakter jakościowy i dotyczy treści debat zapisanych w stenogramach z sejmowych posiedzeń, poświęconych wyróżnionym zagadnieniom. Służyć ona będzie przede wszystkim identyfikacji konkurencyjnych wzorów urzędu i przedstawianych w ich obronie argumentów jak również sprawczości polityków i rzeczników w modelowaniu instytucji. Odtwarzane też będą wspomniane już jej autodefinicje i charakterystyki tożsamościowe. W tym przypadku celem będzie sprawdzenie przypuszczenia, zgodnie z którym są one wsparte na interpretacjach konstytucyjnych zasad niezależności i niezawisłości RPO.

⁸ P. Sztompka, *Stawanie się społeczeństwa: pomiędzy strukturą a zmianą*, w: J. Kurczewska (red.), *Zmiana społeczna. Teoria i doświadczenia polskie*, Warszawa 1999, s. 42, 45.

⁹ J.G. March, J.P. Olsen, *Instytucje*, s. 63.

Przedmiotem analiz będą debaty prowadzone w parlamencie poczynając od Sejmu Kontraktowego, wyłonionego w czerwcu 1989 r. Nie zostaną nią bezpośrednio objęte debaty parlamentarne towarzyszące powołaniu instytucji w PRL z uwagi na całkowicie odmienny charakter formalny i polityczny tego ciała. Odnalezione natomiast będą ich ślady, utrwalone w pracach późniejszych, demokratycznie wybranych parlamentów. Badanie nie obejmuje też kadencji aktualnie urzędującego rzecznika ze względu na jej trwanie, podczas gdy skupiono się na pełnych kadencjach. Analiza kończy się na debatach towarzyszących powoływaniu w 2020 i 2021 r. obecnego rzecznika VIII kadencji oraz na ówczesnym procesie wypracowywania kompromisu politycznego. Na początku przedstawię krótko genezę i historię instytucji. Omówię podstawowe idee i odpowiadające im wzory rozwiązań instytucjonalnych oraz aktywności środowisk politycznych, wspierających tę instytucjonalną innowację. W dalszej części analizom poddane zostaną debaty parlamentarne towarzyszące tworzeniu jej podstaw w postaci regulacji, zapisanych w konstytucji.

IDEA, MISJA I FUNKCJE RPO

W warunkach systemowej zmiany pojawiają się zawsze nowe koncepcje i projekty rozwiązań instytucjonalnych. Nie wszystkie one zostają podjęte i nie wszystkie zostają zrealizowane między innymi dlatego, że często są „bardziej przejawem szlachetnych aspiracji niż dobrze skalkulowanego wysiłku intelektualnego i praktycznego”¹⁰. Jednak projekt RPO został w polskiej transformacji systemowej skutecznie wsparty takimi właśnie wysiłkami i konsekwentnie wprowadzony w życie. U jego źródeł znalazły się gotowe wzory rozwiązań, które są solidnie ugruntowane w większości współczesnych systemów demokratycznych. Jakkolwiek po raz pierwszy instytucja tego typu została powołana w Szwecji już w początkach XVIII w. to jednak szczególną popularność zyskała w Europie po II wojnie światowej. Jak podkreślał Andrzej Zoll, miało to związek z traumą totalitaryzmów i uświadomieniem sobie w większości państw dotkniętych ich skutkami, że dla uniknięcia w przyszłości podobnych tragedii demokracja potrzebuje dodatkowego wzmocnienia swoich zasad¹¹. Później rozpowszechniała się w Europie wraz z kolejnymi falami demokratyzacji – najpierw

¹⁰ W. Morawski, *Zmiana*, s. 19.

¹¹ A. Zoll, *Rzecznik Praw Obywatelskich. Zadania konstytucyjne – prawa oraz funkcje publiczne w zakresie wspierania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Zamość 2005, s. 6.

w Europie Południowej w latach siedemdziesiątych XX w., a ponownie – w Środkowo-Wschodniej lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych¹². U podstaw instytucji ombudsmana leży wspólna idea, wyrażona w stanowisku, że „źródłem wolności i praw człowieka nie jest władza stanowiąca prawo lecz samo człowieczeństwo, przyrodzona i niezbywalna godność człowieka, którą władza publiczna ma gwarantować i szanować”¹³. Idea ta uzasadnia powołanie „urzędu, który sprawdza czy parlament gwarantuje i szanuje nasze ludzkie prawa i wolności, czy rząd ich przestrzega, a nawet w pewnym zakresie, czy nie naruszają ich postępowania i orzeczenia judykatury”¹⁴.

W okresie powojennym instytucja ombudsmana wszędzie przechodziła ewolucję, wymuszoną w dużej mierze przez rozszerzenie zadań państwa, a co za tym idzie – zwiększenie możliwości potencjalnych naruszeń prawa ze strony administracji. „Rośnie zakres spraw objętych swobodnym uznaniem i rośnie szansa skrzywdzenia obywatela bez jednoczesnego naruszenia prawa. Stąd waga ochrony instytucjonalnej w sferach gdzie sama kontrola legalności już nie wystarcza”, podkreślał L. Garlicki¹⁵. Ewolucja dotyczyła samej misji instytucji, która z upływem czasu została poszerzona, wychodząc poza obszar pilnowania praworządności i rządów prawa w działalności administracji publicznej i zmierzając w stronę równoległego monitorowania przestrzegania praw człowieka¹⁶. Idąc śladem tych przemian Komitet Ministrów Rady Europy uchwalił w 1985 r. rekomendację, nakłaniającą państwa członkowskie „do powierzenia ich krajowym ombudsmanom szczególnej roli w ochronie praw człowieka, przede wszystkim poprzez prowadzenie postępowań i wydawanie opinii w sprawach, w których mogło dojść do naruszeń tych praw”¹⁷.

Funkcje ombudsmana mają zatem przede wszystkim charakter kontrolny w stosunku do organów władzy wykonawczej (głównie administracji publicznej), ale też ustawodawczej a nawet sądowniczej. Urząd pełni też funkcję sygnalizacyjną, informując parlament o stanie przestrzegania praw i wolności w państwie¹⁸. Garlicki przywołuje też

¹² A. Gajda, *Ewolucja modelu ombudsmana w ujęciu teoretycznoprawnym*, w: P. Mikuli (red.), *Instytucje ombudsmana w państwach anglosaskich. Studium porównawcze*, Warszawa 2017, s. 18.

¹³ A. Zoll, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, s. 6.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ L. Garlicki, *Ewolucja instytucji rzecznika praw obywatelskich (OMBUDSMANA) w świecie współczesnym*, w: idem (red.), *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1989, s. 24–25.

¹⁶ A. Gajda, *Ewolucja modelu ombudsmana*, s. 19.

¹⁷ *Ibidem*, s. 21.

¹⁸ A. Gajda, *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2013, s. 22.

inne, uniwersalne funkcje – korekcyjną, dochodzeniową i inspirującą reformy w zakresie prawa oraz informacyjną, także wobec społeczeństwa¹⁹. Jakkolwiek szczegółowe rozwiązania przyjmowane w ramach wspólnej idei, jednolitego wzoru misji i zbliżonego zestawu funkcji nie są w poszczególnych państwach identyczne i podlegają ewolucji, stosownie do uwarunkowań swoich lokalnych kontekstów politycznych i kulturowych, to łączą je pewne wspólne zasady. Chodzi przede wszystkim o niezależność i niezawisłość ombudsmana. Niezależność oznacza zasadniczo brak formalnej, organizacyjnej podległości w stosunku do innych organów państwa, ale też szerzej – „od jakichkolwiek wpływów politycznych i nacisków”²⁰. Jest to więc niezależność w sensie nie tylko organizacyjnym, ale też podmiotowym i kompetencyjnym. Z kolei niezawisłość, rozumiana jako „działanie według własnego sumienia i na podstawie przepisów prawa oraz brak związania jakimikolwiek zaleceniami czy instrukcjami ze strony innych organów, osób bądź instytucji w rozstrzyganiu konkretnych spraw”²¹, to właściwość podmiotowa. Ombudsman ma z reguły oparcie w konstytucjach i odznacza się w pełni samodzielnym działaniem, podejmowanym we własnym imieniu. Jest też w szczególny sposób powiązany z parlamentem, który najczęściej powołuje rzecznika, ale też sam odnosi korzyść z jego działalności czerpiąc przydatną dla siebie wiedzę z informacji o stanie praworządności i przestrzegania praw człowieka w państwie. Dodatkowo, prace rzecznika „wpływają na wzmocnienie pozycji parlamentu, bowiem podejmuje on działania wspierające kontrolę nad władzą wykonawczą”²². Z reguły ten urząd o jednoosobowym charakterze cechuje brak uprawnień władczych. Swoją skuteczność opiera na szczególnym związku z parlamentem, autorytecie osoby pełniącej ten urząd oraz na woli współdziałania ze strony innych instytucji, w tym organów administracji państwa.

Wskazane zasady instytucjonalne znajdują upostaciowienie w modelach realizowanych w poszczególnych państwach demokratycznych. Odmienności uwarunkowane są głównie kontekstami politycznymi – konkretnymi mechanizmami sprawowania władzy, rolą partii politycznych czy granicami swobód obywatelskich²³. Przyczyniają się do nich również „warunki historyczne, [...], konstytucyjne czy nawet

¹⁹ L. Garlicki, *Ewolucja instytucji*, s. 26.

²⁰ A. Gajda, *Kierunki rozwoju*, s. 22.

²¹ M. Gawlik, *Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Racjonalista”, 3 grudnia 2006, <http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,5136,k,2> [dostęp: 5.03.2025].

²² A. Gajda, *Ewolucja modelu ombudsmana*, s. 15.

²³ L. Garlicki (red.), *Rzecznik Praw*, s. 7.

kulturowe, podobnie jak wizje osoby sprawującej stanowisko ombudsmiana co do jego zadań i aktywności [...]”²⁴. Dalsza analiza procesu wyłaniania się polskiego modelu ombudsmiana uwzględni wszystkie wymienione okoliczności i uwarunkowania kontekstowe.

Instytucja ta, typowa i funkcjonalna dla europejskich systemów demokratycznych, została wprowadzona do polskiego systemu prawnego w 1987 r., w czasach PRL. Jednak pomysł sięgnięcia po takie rozwiązanie był przygotowywany intelektualnie wcześniej, w środowiskach niezależnych od ówczesnej władzy. Już w kwietniu 1981 r. Komitet Nauk Prawnych PAN zawarł w swojej rezolucji, dotyczącej reformy organów sprawiedliwości i gwarancji niezawisłości sędziowskiej, postulat wprowadzenia instytucji ombudsmiana²⁵. Stosowny projekt był też opracowywany przez ekspertów „Solidarności” – na co wskazuje uczestnik tamtych prac programowych Jacek Kurczewski – i podnoszony przez stronę solidarnościową w negocjacjach z władzą. W stanowisku do rokowań z rządem, przygotowanym wiosną 1981 r. przez ekspertów KKP „Solidarność” znalazło się stwierdzenie, mówiące że „ochrona praw pracownika i obywatela wymaga też, aby w naszym kraju powstał urząd, który będzie dochodził krzywd obywatela wobec wszystkich organów władzy”²⁶. Ponieważ strona rządowa domagała się dodatkowych wyjaśnień tego stanowiska zawarto je w odrębnej notatce, gdzie strona opozycyjna oznajmiała: „Instytucja ombudsmiana [...] jest konieczna po to, aby wzbogacić instytucjonalne gwarancje praworządności w stosunkach między obywatelem a państwem”. I dalej – „[...] widząc w nim [rzeczniku – EN] instytucję posiłkową praworządności i demokracji KKP NSZZ „S” domaga się jak najszybszego ustanowienia urzędu rzecznika praw obywatelskich w Polsce”²⁷. Ten sam postulat znalazł się też w raporcie Collegium Towarzystwa Wolnej Wszechnicy Polskiej z początków sierpnia 1981 r. Równolegle funkcjonowała również inna koncepcja, postulująca nadanie uprawnień ombudsmiana Komisji do Spraw Skarg i Zażaleń²⁸. Przez kilka następnych lat nie zajmowano się jednak tą kwestią.

²⁴ A. Gajda, *Ewolucja modelu ombudsmiana*, s. 27.

²⁵ S. Gebethner, *Przesłanki ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, w: L. Garlicki (red.), *Rzecznik Praw Obywatelskich*, s. 31.

²⁶ J. Kurczewski, *Przedmowa*, w: J. Arcimowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich. Aktor sceny publicznej*, Warszawa.2003, s. 17.

²⁷ *Ibidem*, s. 20.

²⁸ M. Kowalska, *Instytucja Ombudsmiana jako czynnik demokratyzacji systemów państwowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej*, „Polski Przegląd Politologiczny” 2014, nr 2, s. 169, <https://doi.org/10.14746/pp.2014.19.2.11>.

Powróciła ona w rozmowach zainicjowanych przez stronę rządową dopiero w 1983 r. Natomiast warunki wprowadzenia projektu w życie pojawiły się wraz z sytuacją „powolnej odwilży końca lat osiemdziesiątych, kiedy generał i pierwszy sekretarz PZPR Wojciech Jaruzelski zaczął rozmrażać społeczeństwo ze stanu, w jakim je zamroził 13 grudnia 1981 r., wprowadzając stan wojenny”²⁹. Wcześniej, rządzący byli przeciwni temu rozwiązaniu, argumentując między innymi, „że jego wprowadzenie podda w wątpliwość sens działania istniejących już organów i instytucji, do których zadań należy ochrona praw obywateli”³⁰. Jak podkreśla Jacek Kurczewski, forsowaniu projektu nie służył też brak pełnej zgody co do jego przydatności w szeregach samego NSZZ „Solidarność”. Niektórzy związkowcy nie widzieli bowiem w systemie miejsca dla innego, poza sobą, instytucjonalnego reprezentanta społeczeństwa³¹. Echa tych różnic wybrzmiały w przyszłych debatach parlamentarnych.

Przywołany już I Kongres Państwowej Rady Ocalenia Narodowego (PRON) podjął w 1983 r. uchwałę, stanowiącą propozycję powołania tzw. „sejmowego strażnika praw obywatelskich”. W kolejnych latach w ramach Rady Naczelnej PRON pracował specjalny zespół, który sformułował w 1985 r. zarys koncepcji strażnika praw obywatelskich. W tym samym mniej więcej czasie CBOS opublikował wyniki sondażu opinii społecznej, w którym pytano o potrzebę powołania strażnika praw obywatelskich. Stanisław Gebethner podkreślał, że projekt zyskał zdecydowane poparcie większości badanych (39% uznało instytucję za niezbędną, a 38% za pożyteczną), w szczególności robotników. Autor uznał, że „był to jeden z ważniejszych impulsów do podjęcia inicjatywy w tej sprawie na X Zjeździe PZPR”³². Rozważano tam dwie koncepcje urzędu – powołanie strażnika wyłącznie na szczeblu lokalnym lub tylko ogólnokrajowym. W drugim przypadku spierano się czy ma on być powiązany z Sejmem czy też podporządkowany Radzie Państwa. PRON był zwolennikiem utworzenia podporządkowanej Sejmowi instytucji o charakterze ogólnokrajowym. Taki też projekt został skierowany do prac sejmowych wiosną 1987 r.

Pierwsze czytanie projektu odbyło się w maju, a już w lipcu Sejm uchwalił ustawę o rzeczniku praw obywatelskich. W jej uzasadnieniu stwierdzono, że „chodzi o «wmontowanie» tej instytucji w istniejący system ustrojowo-prawny, bez naruszania kompetencji innych

²⁹ J. Kurczewski, *Przedmowa*, s. 22.

³⁰ J. Arcimowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, s. 47.

³¹ J. Kurczewski, *Przedmowa*, s. 22.

³² S. Gebethner, *Przesłanki ustanowienia*, s. 36.

organów i bez zmiany dotychczasowych rozwiązań i procedur służących ochronie praw obywateli”³³. Wskazuje to, że nie zamierzano powołać instytucji w pełni niezależnej i niezawisłej. RPO miał odpowiadać jedynie przed Sejmem, a w rzeczywistości podlegać Sejmowi, podejmując czynności między innymi na wniosek Prezydium Sejmu. Jego podstawową misją uczyniono „wzmocnienie socjalistycznej praworządności”. Trudno w tej koncepcji odnaleźć bazową ideę i misję typową dla instytucji. Przyjęto w dodatku, że to większość reprezentująca interesy partii rządzącej miała powoływać i kontrolować rzecznika. Ówczesna władza chciała tym sposobem uwiarygodnić się przed społeczeństwem, a RPO „miał być [...] swego rodzaju wentylem bezpieczeństwa, miał kanalizować niezadowolenie oraz frustracje społeczne, będące wynikiem kryzysu politycznego i gospodarczego”³⁴.

PRACE PARLAMENTARNE NAD TWORZENIEM RAM PRAWNYCH – POSELSKIE INTERPRETACJE I WYOBRAŻENIA

Powołana do życia ustawą z 1987 r. instytucja RPO nie miała początkowo umocowania konstytucyjnego. Dopiero kwietniowa nowelizacja konstytucji z 1952 r. stworzyła takie fundamenty, dołączając RPO do innych organów konstytucyjnych państwa. Natomiast w Konstytucji z 1997 r. instytucja umieszczona już została w rozdziale „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa” (IX) – obok Najwyższej Izby Kontroli (NIK) i Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiTV)³⁵. Przyjęto, że RPO ma stać „na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji i innych aktach normatywnych”, co wskazało jego generalną misję.

Pozycję ustrojową RPO określa art. 210 Konstytucji gdzie stwierdzono, że „Rzecznik Praw Obywatelskich jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem, na zasadach określonych w ustawie”. Niezależność i bezstronność rzecznika oparto w szczególności na dwóch zasadach, zapisanych w art. 209 Konstytucji. Mówią one o tym, że RPO nie może wykonywać żadnych innych zajęć zawodowych, ani zajmować

³³ Z. Jarosz, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, w: L. Garlicki (red.), *Rzecznik Praw Obywatelskich*, s. 46.

³⁴ J. Arcimowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, s. 60–61.

³⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

żadnego innego stanowiska (z wyjątkiem profesora szkoły wyższej)³⁶, jak również „należać do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością urzędu”. Jeśli chodzi o zakres i sposób działania instytucji Ustawa Zasadnicza odsyła do przepisów ustawowych. I to właśnie w pracach parlamentarnych nad szczegółowymi paragrafami ustawy i kolejnymi jej nowelizacjami nadawano dopiero konkretną treść i znaczenie ogólnym, kierunkowym rozstrzygnięciom konstytucyjnym. Parlamentarzyści wyrażali różne postulaty i dokonywali interpretacji, dotyczących pożądanego miejsca, zakresu kompetencji, funkcji i zasad działania instytucji. Spotykały się one z interpretacjami i autodefinicjami pochodzącymi od rzecznika, a uchwalone prawo było za każdym razem rezultatem zderzenia wielu intencji, interpretacji i oczekiwań w parlamencie. Za najważniejsze, fundamentalne z punktu widzenia samej istoty instytucji uznać trzeba te interpretacje, które stoją za prawem wyrażającym i chroniącym niezależność i niezawisłość RPO jako organu konstytucyjnego w państwie oraz doprecyzowujące pozycję, misję, funkcje, zasoby i procedury działania urzędu. Dalsza analiza debat koncentruje się wokół tych właśnie ich treści.

W roku 1990 odbyło się w Sejmie X kadencji (Kontraktowym), pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o RPO. Złożyła go grupa posłów z OKP, którym chodziło „o ograniczenie roli instytucji, widzianej jako post-totalitarna”³⁷. Jednak wiele z zaproponowanych w tym dokumencie korekt miało charakter czysto techniczny. Dotyczyły samego brzmienia preambuły, wedle której instytucja, symbolizująca przecież demokratyczne przemiany, miała „umacniać [...] gwarancje ochrony praw i wolności obywateli w duchu socjalistycznym”³⁸. Dotyczyły też roty ślubowania rzecznika, mającego przysięgać wierność zasadom ustroju socjalistycznego. Te zmiany nie budziły wśród posłów wątpliwości. Pojawiły się one w związku z dookreśleniem samej misji i pozycji ustrojowej nowej instytucji. Wnioskodawcy postulowali, aby „ustawowo wyjaśnić pojęcie prawa i wolności obywateli, by nie pozostawiać tak ważnych kwestii jedynie ocenie rzecznika i jego biura”³⁹. Zakwestionowano w tym stwierdzeniu samodzielność instytucji i wyrażono zamiar podporządkowania jej

³⁶ Pierwsza ustawa o RPO z 1987 r. dopuszczała pełnienie przez RPO funkcji posła.

³⁷ J. Arcimowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, s. 139.

³⁸ Cytowane dalej wypowiedzi posłów pochodzą ze Sprawozdania Stenograficznego z drugiego dnia obrad 41. posiedzenia Sejmu X kadencji, <http://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf> [dostęp: 8.11.2022].

³⁹ *Ibidem*.

Sejmowi. Projektodawca chciał też nałożyć na RPO ograniczenia w postaci obowiązkowych terminów rozpatrywania wniosków, wzorując się na przepisach kodeksu administracyjnego. Jednocześnie planowano zmienić wybrany model instytucjonalny – z centralnego urzędu na strukturę rozproszoną, obejmującą 49 pełnomocników wojewódzkich. W projekcie zapisano dodatkowo postulat rozszerzenia katalogu możliwości odwołania RPO, co miało dodatkowo zwiększyć kontrolę Sejmu nad urzędem. Sprawozdania rzecznika miały trafiać jedynie do sejmowych komisji, nie stanowiąc przedmiotu parlamentarnych debat, co uznać trzeba za próbę ograniczenia strażniczej funkcji urzędu. Jak podsumowała pierwsza Rzecznik Praw Obywatelskich prof. Ewa Łętowska, w tamtym projekcie „odbierało się rzecznikowi prawo składania na forum parlamentu «uwag o stanie przestrzegania praw i wolności obywatelskich», rzecznik mógłby być odwołany na wniosek piętnastu posłów (to oznaczałoby kres politycznej niezależności), rzecznik miał «załatwić sprawę» w ciągu miesiąca. To ograniczenie musiałoby zmienić rzecznika w biuro listów”⁴⁰.

W debacie głos zabierali przedstawiciele klubów parlamentarnych i w większości byli oni przeciwni uchwaleniu projektu o przedłożonej treści. W stanowisku Parlamentarnego Klubu Lewicy Demokratycznej (PKLD) zawarto zdecydowaną obronę niezależności urzędu, a jej podstawowe zagrożenie dostrzegano w uproszczonej procedurze odwołania RPO przed upływem kadencji. Posłowie Klubu wyrażali obawę, że za sprawą tej regulacji rzecznik „stanie się bardziej uległy, ostrożny, zachowawczy, w obawie przed utratą stanowiska. Będzie działał ze świadomością, że łatwo się narazić panującej większości sejmowej [...], że każdy rząd przez większość parlamentarną będzie mógł usunąć niewygodnego rzecznika”⁴¹. Ze zdecydowanym sprzeciwem Klubu spotkała się też powracająca koncepcja dekoncentracji uprawnień RPO i powołania 49 pełnomocników wojewódzkich – jako zagrażająca jego pozycji, skuteczności i autorytetowi. Wybrzmiał jeden z dylematów, dotyczących funkcji i celów instytucji: czy miał to być rzecznik praw czy raczej spraw obywateli. Różnice poselskich wizji dotyczyły w tym przypadku tego czy, jak powiedział przedstawiciel PKLD, ma on rozstrzygać jedynie sprawy indywidualne „stając się biurem skarg [...] czy też przez pryzmat spraw indywidualnych, powtarzających się, oceniać obowiązujące unormowania”⁴².

⁴⁰ E. Łętowska, *Baba na świeczniku*, Warszawa 1992, s. 135.

⁴¹ <http://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf> [dostęp: 8.11.2022].

⁴² J. Arcimowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, s. 19.

Za modelem urzędu, który nie ogranicza się tylko do spraw indywidulanych opowiedział się wyraźnie KP Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL). Jego posłowie też byli przeciwni upraszczaniu procedury odwoławczej. A obrona konstytucyjnej zasady niezawisłości RPO stała się powodem ich sprzeciwu wobec narzucania ścisłych terminów rozpatrywania wniosków. Klub wnosił dodatkowo do projektu propozycje umożliwienia ombudsmanowi powoływania zastępców oraz zapewnienia ciągłości pracy urzędu procedurą powoływania tzw. rzecznika – elekta na pół roku przed upływem kadencji. Postulat łatwiejszego odwołania rzecznika za pomysł groźny dla jego niezawisłości uznał również przedstawiciel Stronnictwa Demokratycznego (SD). Pozbawienie go prawa informowania Sejmu o stanie przestrzegania praw i wolności w państwie określił on jako „pozbawienie się przez Sejm jednego z narzędzi badania rzeczywistości”⁴³.

Stanowisko Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego (OKP), z którego frakcji wyszedł projekt nie było natomiast jednolite. Zasadniczo w wystąpieniach przedstawicieli tego Klubu przeważał sprzeciw wobec prób ograniczania niezależności i niezawisłości urzędu. Podkreślano, że „ma to być niezależność nie tylko w stosunku do władz, ale [...] w jakiś sposób od Sejmu, gdyż jednym z jego [RPO] najważniejszych obowiązków jest ocenianie także [...] działalności Sejmu”⁴⁴. Pojawiały się też jednak wśród posłów Klubu głosy poparcia dla postulowanej zmiany modelu urzędu, jego rozproszenia i regionalizacji. Konieczność podobnej zmiany uzasadniano „PRL-owskim pochodzeniem instytucji” z czasów, kiedy to rzecznik „miał służyć systemowi jako atrapa, nie zaś zajmować się sprawami zwykłego człowieka”. Dlatego – uzasadniano – „projekt przewiduje powołanie pełnomocników czy rzeczników terenowych [...], aby obywatel miał się do kogo odwołać”. Nie kwestionowano więc samej potrzeby istnienia instytucji, ale jej przyjętą formę. Stanowisko to odzwierciedla poniekąd wyrażane wcześniej przez niektórych członków „Solidarności” zastrzeżenia, związane z faktem powołania instytucji.

W sumie, projekt nowelizacji z 1990 r. został odrzucony zdecydowaną większością poselskich głosów już w pierwszym czytaniu. Jak oceniła prof. Ewa Łętowska, to że przepadł, oznaczało dla niej votum zaufania i było korzystne dla rozwoju urzędu⁴⁵. Jednak przebieg debaty uwidocznił polityczne podziały i linie sporu o kształt docelowy

⁴³ <http://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf> [dostęp: 8.11.2022].

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ E. Łętowska, *Baba na*, s. 135.

instytucji – o jej misję, pozycję w systemie instytucjonalnym państwa, i o funkcje, a więc o sam model. Ustawa o RPO z 1987 została po raz pierwszy znowelizowana w marcu 1991 r. Potwierdzono wówczas trafność dokonanego wcześniej wyboru i podjęto starania o wzmocnienie instytucji przez zwiększenie gwarancji jej niezależności wobec większości sejmowej. Duże znaczenie miała w tym zakresie zmiana, dostosowująca sposób powoływania rzecznika do konstytucji – na wniosek marszałka Sejmu lub grupy 35 (a nie 15) posłów i za zgodą Senatu⁴⁶, co chroniło uzgodnieniowy mechanizm elekcji.

Prace nad nowelizacją zbiegły się z końcem kadencji pierwszego RPO, a wiele przepisów projektu oparto na jego sugestjach. Wnioskodawcy z Komisji Sprawiedliwości podkreślali, że „na konieczność zmiany ustawy [...] wskazywał sam rzecznik w swoich licznych wystąpieniach”⁴⁷. Proponowano utrzymanie silnej pozycji urzędu i jego modelowych funkcji, rozszerzając uprawnienia i instrumentarium działań⁴⁸. W projekcie zmian powrócono do koncepcji zgłoszonej przez KP PSL już w 1990 r., a więc do ustanowienia rzecznika-elektu dla zapewnienia ciągłości urzędu (tym razem na dwa, a nie na sześć miesięcy przed końcem kadencji urzędującego) oraz wprowadzenie stanowisk zastępców rzecznika.

W debacie wiele uwagi poświęcono trybowi zgłaszania i głosowania nad kandydaturą na urząd. Przedstawiono też propozycję wyłaniania zastępców na zasadzie specjalizacji – stosownie do tendencji specjalizowania się urzędu w innych państwach demokratycznych. W świetle stanowisk OKP i Unii Demokratycznej każdy z takich zastępców „miałby powierzony określony zakres przedmiotowy spraw”, na przykład dotyczący przestrzegania praw żołnierzy, a „za całość by odpowiadał sam rzecznik”. Posłowie z PKLD postulowali też wprowadzenie zakazu łączenia funkcji ombudsmana z innymi, w tym z działalnością posła.

Przedstawiony do drugiego czytania w Sejmie projekt nowelizacji⁴⁹ tylko nieznacznie odbiegał od wcześniejszej wersji. Przede wszystkim

⁴⁶ Brak zgody Senatu oznaczał konieczność powtarzania procedury wyboru aż do momentu wyłonienia kandydata, który uzyska akceptację obu Izb.

⁴⁷ Cytowane wypowiedzi pochodzą ze Sprawozdania Stenograficznego z drugiego dnia obrad 54. posiedzenia Sejmu X kadencji, <http://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf> [dostęp: 23.11.2022].

⁴⁸ W tym do występowania do Trybunału Konstytucyjnego o wykładnię prawa, bezpośrednio do Sądu Najwyższego z pytaniami prawnymi oraz występowania w sprawach związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa, jak też do objęcia ochroną bezpieczeństwa i cudzoziemców.

⁴⁹ Przytaczane dalej wypowiedzi pochodzą ze Sprawozdania Stenograficznego z 63. posiedzenia Sejmu X kadencji, p. 7, <http://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf> [dostęp: 23.11.2022].

znosił możliwość uczestniczenia Prezydium Sejmu, jako organu niekonstytucyjnego, w powoływaniu rzecznika i wprowadzał w to miejsce marszałka Sejmu. Do jego uprawnień miało też należeć powoływanie na wniosek RPO do trzech jego zastępców. W kolejnym czytaniu uwzględniono niektóre poprawki senackie m.in. tę, w której proponowano rezygnację z koncepcji rzecznika-elekta. Posłowie przyjęli ją podtrzymując tym samym interpretację, zgodnie z którą „rzecznik do momentu wybrania nowego [...] pełni swoje dotychczasowe funkcje”⁵⁰, co uznano za wystarczającą gwarancję ciągłości pracy urzędu. Przyjęli też drugą poprawkę senacką, nakładającą na rzecznika obowiązek przedstawiania dorocznych sprawozdań nie tylko w Sejmie, ale i w senacie. Przegłosowana ostatecznie przez Sejm nowelizacja ustawy z 1991 r. stanowiła bez wątpienia podtrzymanie, a nawet poszerzenie uprawnień instytucji oraz zawierała w sobie dodatkowe zabezpieczenia jej niezależności. Jednak nie normowała jeszcze wszystkich uprawnień, ani też nie regulowała dostatecznie współpracy z Sejmem.

Ówczesna rzecznik prof. Ewa Łętowska oceniała wzajemne relacje z władzami Sejmu i z posłami jako trudne. Jak podkreślała w wywiadzie: „oczekiwania pod adresem rzecznika były polityczne i [...] starałam się wyjaśnić nieporozumienie”⁵¹. Doświadcziała ze strony posłów prób zacierania granic i „narzucania RPO ról, które do niego nie należą. On nie jest od ciągłych potępień, apeli, protestów, ubolewań w prasie”. Jest natomiast od „podejmowania tylko tych zadań, które nakłada nań ustawa i w takich formach, jakie ustawa stawia do jego dyspozycji”⁵². Z reguły też nie otrzymywała odpowiedzi na kierowane do Sejmu wystąpienia, opracowania czy opinie. Złą współpracę i trudności we wzajemnych relacjach łączyła ze „stylem pracy parlamentu. On naprawdę nie wie jeszcze co to znaczy «sprawować kontrolę», jak żąda tego od Sejmu Konstytucja”⁵³. Wskazywać to też może na trudności Sejmu w realizowaniu swoich kompetencji, czego jedną z przyczyn mogły być rozbieżne poselskie interpretacje misji i roli rzecznika. Potwierdziła to w swoim badaniu J. Arcimowicz wykazując, że „nie zawsze oczekiwania parlamentarzystów pokrywały się z modelem urzędu realizowanym przez ombudsmans”⁵⁴.

⁵⁰ Ta i dalsze wypowiedzi pochodzą ze Sprawozdania Stenograficznego z przebiegu 70. posiedzenia Sejmu X kadencji, p. 11, <http://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf> [dostęp: 17.03.2023].

⁵¹ E. Łętowska, *Baba na*, s. 134.

⁵² *Ibidem*, s. 21.

⁵³ *Ibidem*, s. 126.

⁵⁴ J. Arcimowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, s. 61.

Przykłady trudności w relacjach z Sejmem obrazują złożoność procesu wypełniania treścią uzgodnionych przez polityków ram prawnych i ukazują jak przebiegała głęboka instytucjonalizacja urzędu. Na początku lat 90. obowiązywały już wprawdzie sprzyjające niezależności urzędu normy prawne, ale brakowało doświadczeń skutecznych form koegzystencji i współdziałania w budowanym nadal systemie. Instytucja rzecznika nie była jeszcze w nim mocno zakorzeniona. Można uznać, że przyjęcie tej nowelizacji zamyka **pionierski okres** RPO, w którym powołano ją do życia (ustawa z 1987 r.), umocowano w znowelizowanej konstytucji (1989 r.), podtrzymano dokonany wybór wzoru instytucji (odrzućcenie nowelizacji ustawy z 1990 r.), a następnie wzmocniono jego pozycję nowelizacją z 1991 r. Jej przetrwanie w tamtym czasie było możliwe zarówno dzięki wysokiemu profesjonalizmowi i sprawczości pierwszego rzecznika, jak i w skutek słabości politycznego otoczenia w schyłkowej fazie PRL oraz znaczącej roli wzoru instytucji, postrzeganego przez większość polityków Sejmu X kadencji jako symbol i znak pożądanej demokratyzacji. Dalszy proces instytucjonalizacji RPO najlepiej przedstawić wskazując jego punkty zwrotne.

PO ZNOWELIZOWANIU USTAWY W 1991 ROKU

Jednym z takich punktów była kolejna nowelizacja, dokonana w 2000 r. w zmienionym znacznie kontekście politycznym i prawnym. Prace nad nią Sejm III kadencji rozpoczął w 1999 r. Były podyktowane koniecznością dostosowania prawa o RPO do zapisów Konstytucji z 1997 r. W uzasadnieniu wniosku podkreślono, że „znowelizowana doraźnie w 1991 r. [ustawa] nie odpowiada już ani określonym przepisom nowej Konstytucji, ani nie jest zharmonizowana z innymi ustawami, pozostającymi w ścisłym związku z zadaniami realizowanymi przez rzecznika”⁵⁵. W sumie ograniczono się do stosunkowo niewielu, uznanych za niezbędne zmian, w przekonaniu, że „zdecydowana większość przyjętych w przeszłości przepisów zweryfikowała się w praktyce i nie tylko nie odbiega od rozwiązań przyjętych w innych demokratycznych państwach, ale w wielu regulacjach zawiera rozwiązania śmielsze”⁵⁶. Wszystkie jednak zmierzały do wzmocnienia kompetencji rzecznika. Dlatego podtrzymano konstytucyjny wymóg wydłużenia kadencji RPO do lat pięciu, wprowadzony po to, aby bardziej go uniezależnić od Sej-

⁵⁵ Przytaczane dalej wypowiedzi pochodzą ze Sprawozdania Stenograficznego z trzeciego dnia 47. posiedzenia Sejmu III kadencji, p. 24, <http://orka2.sejm.gov.pl/Stenogramy3.nsf> [dostęp: 20.03.2023].

⁵⁶ *Ibidem*.

mowej większości. Miał on też przedstawiać w parlamencie informację, a nie sprawozdanie, oraz został wyposażony w nowe instrumenty działania, przyznające mu uprawnienie „do badania spraw na miejscu bez uprzedzenia” oraz „żądania do wglądu akt sądowych i prokuratorskich”. Zaproponowano ponadto wprowadzenie maksymalnego terminu udzielania odpowiedzi na wnioski RPO oraz przyznanie mu prawa do wniesienia kasacji od prawomocnych orzeczeń sądowych.

Projekt ten, podobnie jak poprzedni z 1991 r., powstał przy udziale rzecznika i uwzględniał jego postulaty. Biorący udział w debacie przedstawiciel KP Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD) dziękował mu wprost za „wkład pracy w powstanie projektu”. Sam rzecznik, zabierając głos pod koniec debaty, zadeklarował gotowość dalszej współpracy z parlamentem przy tworzeniu reguł działania swojego urzędu, potwierdzając tym samym jego podmiotowość i sprawczość. Zwrócił się wówczas do posłów z deklaracją: „Jeśli Wysoka Izba takie życzenie wyrazi, to oczywiście w dalszych pracach parlamentarnych będziemy uczestniczyć [...]”. Działania na rzecz nowelizacji należy uznać za dobry przykład współdziałania parlamentu i rzecznika w tworzeniu i zmienianiu prawa o instytucji.

W debacie nad projektem najwięcej uwagi poświęcono określeniu granic kompetencji RPO w relacji do innych instytucji państwa, w tym szczególnie organów wymiaru sprawiedliwości. Dyskusja dotyczyła zamiaru przyznania rzecznikowi uprawnień do wnoszenia kasacji, co – jak podkreślał przedstawiciel KP Akcji Wyborczej Solidarność (AWS) – mogło prowadzić do destabilizacji wymiaru sprawiedliwości. Propozycja ta budziła wówczas silny sprzeciw zarówno ze strony Sądu Najwyższego, jak i Krajowej Rady Sądownictwa. Jednak posłowie zarówno tego, jak i innych klubów parlamentarnych w większości poparli tę propozycję, uznając ją za wzmocnienie ochrony praw obywateli wobec organów wymiaru sprawiedliwości oraz za czynnik zwiększający skuteczność działania RPO. W debacie przedstawiono też wiele pozytywnych ocen działalności urzędu. Podkreślano jego faktyczną apolityczność, przekonując, że „ta instytucja w państwie się sprawdziła bez względu na to, czy mieliśmy rządy prawicowe czy lewicowe” (PSL)⁵⁷. Doceniono także pracę i autorytet osób kolejno pełniących tę rolę. Jeden z mówców podkreślił udział parlamentu w tym sukcesie, stwierdzając, że: „to, że rzecznik praw obywatelskich w polskich warunkach stał się instytucją niezależną, że może skutecznie działać, zawdzięczać

⁵⁷ *Ibidem*.

możemy trafności wyboru poszczególnych rzeczników [...]”⁵⁸. Wyboru, dodajmy, dokonywanego przez posłów i senatorów.

Podczas drugiego czytania projektu w dniu 5 stycznia 2000 r. wiele uwagi poświęcono kwestii przeformułowania i poszerzenia misji instytucji. W odpowiedzi na zapisy Konstytucji (art. 208) oraz na tendencje ewolucji analogicznych urzędów w krajach Zachodu, które coraz częściej otwierały się na problematykę praw człowieka, zaproponowano, by także polski rzecznik stał nie tylko na straży „praw i wolności obywateli”, ale szerzej – „wolności i praw człowieka i obywatela”⁵⁹. Propozycja ta nie budziła wielu sporów, choć pojawiły się również głosy zwolenników zawężenia tej misji i pozycji urzędu. Przedstawiciel KP AWS starał się pomniejszyć jego rangę i znaczenie, utrzymując, że jest to jedynie „instytucja kryzysowa, [...] odwoływanie się do niej powinno mieć miejsce w wypadku kryzysu, gdyby się w nim znalazły normalne instytucje państwa”. Nie zaliczał RPO do grona podstawowych instytucji, uznając, że jego aktywność powinna być co najwyżej „awaryjna” i sporadyczna. Zakładał natomiast umacnianie innych instytucji państwa, redukujące przydatność urzędu. Stanowisko to spotkało się jednak ze sprzeciwem wielu posłów.

Przedstawiciel KP PSL⁶⁰ odrzucił pogląd, „że rzecznik praw obywatelskich działa *ad hoc*, doraźnie, tylko w pewnych sytuacjach”. Podkreślał, że instytucja ta opiera się na dobrych, sprawdzonych wzorcach zaczerpniętych od „państw, które całe dziesiątki lat wcześniej, pomimo ugruntowanej demokracji, wprowadziły te instytucje”. Szerzej też opisał jej misję, uznając „instytucję i rolę rzecznika praw obywatelskich jako tą, która stanowi o całym systemie stosowania polskiego prawa”. Jego zdaniem nie mogła więc być sprowadzana do roli czysto reaktywnej i jedynie kryzysowej. W podobnym duchu wypowiedział się przedstawiciel KP SLD⁶¹, podkreślając, że instytucja rzecznika nie jest tworem kryzysowym, ale raczej „naturalnym i właściwym dla krajów o utrwalonej i ustabilizowanej demokracji”. W przeciwieństwie do adwersarzy z AWS, wiązał genezę, autorytet i prawomocność polskiego rzecznika z siłą instytucjonalnego wzoru oraz istotą ustroju demokratycznego. Podkreślił korzystny bilans działalności instytucji, która sprawdziła się w ciągu ponad dziesięciu lat istnienia. Odnosił się w tej ocenie do

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ Przytaczane dalej wypowiedzi pochodzą ze Sprawozdania Stenograficznego z pierwszego dnia 69. posiedzenia Sejmu III kadencji, p. 2, <http://orka2.sejm.gov.pl/Stenogramy3.nsf> [dostęp: 23.03.2023].

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ *Ibidem*.

jej funkcji transformacyjnej i demokratyzacyjnej dowodząc, że „dobrze przysłużyła się przestrzeganiu prawa i drogi, która prowadzi Polskę w kierunku państwa prawnego”. Postulował nawet rozszerzenie jej granic tak, aby „rzecznik praw obywatelskich w Polsce w jakiejś mierze kontrolował działalność [...] polskich instytucji sędziowskich”. Tak daleko idąca propozycja miała jednak w debacie charakter odosobniony.

Powracał natomiast postulat przebudowy struktury urzędu i jego wewnętrznej specjalizacji czemu jednak stanowczo przeciwstawił się sam rzecznik, jako zdecydowany zwolennik uniwersalnego charakteru urzędu. Adam Zieliński opowiedział się za utrzymaniem jednolitego charakteru instytucji jako rozstrzygnięcia, gwarantującego jej „najlepsze możliwości udzielania ochrony obywatelom”. Dowodził, że to właśnie w tej postaci zyskała ona sobie szacunek i uznanie na świecie, stając się przykładem dla innych państw regionu. Przypomniawszy zarazem posłom o silnej i międzynarodowej pozycji RPO: „jesteśmy w pewnym sensie traktowani jako instytucja wzorcowa z punktu widzenia całego bloku postkomunistycznego”⁶².

W marcu 2000 r., w trzecim czytaniu projektu w Sejmie został on przez posłów przyjęty w wersji zaprezentowanej przez komisję⁶³. Następnie, po debacie nad poprawkami senackimi, w maju uchwalono ustawę, która weszła w życie z dniem 14 lipca 2000 r. Trzeba dodać, że „nałożyła też ona na polskiego ombudsmana m.in. obowiązek współdziałania ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela”⁶⁴, co było otwarciem instytucji na otoczenie społeczne i miało znaczący wpływ na dalszą ewolucję jego funkcji oraz sposobów działania, poczynając od rzecznika IV kadencji Andrzeja Zolla. Można przyjąć, że był to drugi moment przełomowy w procesie morfogenezy instytucji, wieńczący dookreślanie systemowej pozycji i granic RPO. Kończył on okres **wyodrębniania instytucji**.

PO ZNOWELIZOWANIU USTAWY W 2000 ROKU

Ustawa o RPO w dalszym ciągu wymagała doprecyzowania szeregu przepisów, szczególnie tych dotyczących uprawnień do powoływania

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Przytaczane dalej wypowiedzi pochodzą ze Sprawozdania Stenograficznego z drugiego dnia 73. posiedzenia Sejmu III kadencji, p. 15, <http://orka2.sejm.gov.pl/Stenogramy3.nsf> [dostęp: 24.03.2023].

⁶⁴ A. Domańska, *Rzecznik Praw Obywatelskich bastion czy fasada demokratycznego państwa prawa?*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10, s. 301.

pełnomocników terenowych. Sejm zajął się wówczas opracowaniem stosownej uchwały, a debata nad jej projektem odbywała się w 2004 r., w odpowiedzi na inicjatywę prof. A. Zolla, który skierował do Sejmu wnioski o zgodę na powołanie jednego z pełnomocników oraz o przyznanie na ten cel środków budżetowych. Chociaż punktem wyjścia tamtej debaty była konkretna, jednostkowa prośba rzecznika, w istocie skupiła się ona na zagadnieniu ogólniejszym – na rozstrzygnięciu jak wiele swobody w zakresie powoływania pełnomocników należy pozostawić rzecznikowi, a ile z tych uprawnień powinien zachować dla siebie parlament. Dyskusja dotyczyła więc kolejnego etapu dookreślenia granic i relacji między tymi instytucjami.

Projekt⁶⁵ uchwały szedł daleko. Przewidywał jednorazowe udzielenie zgody o charakterze ogólnym, która pozostawiałaby rzecznikowi swobodę co do sposobu korzystania ze wspomnianego uprawnienia oraz dawała prawo powoływania tylu pełnomocników, ilu uzna za potrzebnych. W proponowanym rozwiązaniu zawarto interpretację najbardziej korzystną z punktu widzenia zasady samodzielności instytucji. W projekcie komisji przeważało stanowisko, zgodnie z którym „rzecznik powinien mieć możliwość powoływania pełnomocników kierując się potrzebami obywateli”⁶⁶. Uprawnienia Sejmu byłyby natomiast zagwarantowane zasadą corocznego decydowania o przyznawanych rzecznikowi środkach budżetowych. To stanowisko poparły w debacie Kluby Platformy Obywatelskiej (PO), PSL oraz KP Unii Pracy (UP), którego przedstawiciel uznał w swoim wystąpieniu uchwałę o podobnej treści za „kolejny etap wzmacniania demokracji” oraz krok w stronę realizacji europejskiej dyrektywy z 2003 r., zalecającej przeciwdziałanie dyskryminacji i umożliwienie wszystkim obywatelom dochodzenia roszczeń oraz uzyskania pomocy prawnej. W ten sposób przyjmowano interpretację misji i uprawnień urzędu, która uwzględniała rozwiązania innych krajów europejskich. Projekt w proponowanej przez komisję wersji poparł też KP Ligi Polskich Rodzin (LPR).

Stanowisko Komisji napotkało jednak sprzeciw niektórych posłów. Na sali sejmowej znaleźli się zwolennicy pozostawienia decyzji o powoływaniu pełnomocników Sejmowi i nie przekazywaniu tego uprawnienia

⁶⁵ Chodzi o komisyjny projekt uchwały w sprawie wyrażenia zgody na ustanowienie przez rzecznika praw obywatelskich jego pełnomocników terenowych. Pierwsze czytanie projektu odbyło się pierwszego dnia 79. posiedzenia Sejmu IV kadencji w punkcie 4. Przytaczane dalej wypowiedzi z tamtej debaty pochodzą ze Sprawozdania Stenograficznego z tego posiedzenia Sejmu, <http://ork2.sejm.gov.pl/Stenogramy4.nsf> [dostęp: 25.09.2023].

⁶⁶ *Ibidem*.

nia rzecznikowi. Przedstawiciel KP SLD⁶⁷ powoływał się na „kontrolną rolę Sejmu wobec RPO – także przez wpływ na organizację biura w terenie”. Jego środowisko polityczne obawiało się, że ogólna i otwarta formuła uprawnień rzecznika doprowadzić może do „chaosu kompetencyjnego” w państwie i grozi „brakiem obiektywizmu pełnomocników terenowych powiązanych lokalnymi układami”. Stąd stanowisko klubu by Sejm wyraził zgodę na powołanie jednego, konkretnego pełnomocnika (zgodnie z wnioskiem RPO) oraz aby przyjęto w uchwale zasadę powtarzania procedury przy każdym kolejnym wniosku rzecznika o nową lokalizację biura terenowego. Podobny był pogląd innego ugrupowania lewicy – KP Socjaldemokracji Rzeczypospolitej (SdRP), który sprzeciwił się zapisanej w projekcie ogólnej, otwartej interpretacji uprawnienia z obawy, że „za chwilę w 16 województwach będzie działało 16 rzeczników terenowych”. Również przedstawiciel skrajnie prawicowego Klubu Ruchu Katolicko-Narodowego (RK-N) sprzeciwił się komisyjnemu projektowi uchwały, zapewniając zgromadzonych, że powoływanie pełnomocników „to kolejna forma administracji i wzrostu biurokratycznego” oraz marnotrawienie środków finansowych „na tworzenie dodatkowej administracji, która może być również miejscem schronienia dla nieudolnych [...] prawników”. W tym przypadku w szczególny sposób zinterpretowano samą misję instytucji uznając, że służy ona interesom środowisk prawniczych. Próba dyskredytacji urzędu i intencja limitowania jego uprawnień w wypowiedzi posła powiązana też została z wpływem negatywnie ocenianego, europejskiego kontekstu polityki. Mówca zarzucił rzecznikowi stronnictwo i przychylność wobec integracji europejskiej, „gdzie pan rzecznik stanął po stronie tych, którzy chcieli iść do Unii”. W tym oskarżeniu zakwestionowano bezstronność i apolityczność urzędu, co miało uzasadniać zwiększenie kontroli polityków nad tą instytucją.

W omawianej debacie KP Prawa i Sprawiedliwości (PiS) przedstawiał się jako zwolennik rozwiązania pośredniego, czyli stopniowego, ewolucyjnego zwiększania liczby pełnomocników RPO. W uzasadnieniu stanowiska wskazywano, że „każda rozbudowa struktur administracji publicznej wymaga szczególnej kontroli ze strony Wysockiej Izby”. Dlatego, zdaniem klubów, na początku należało wdrożyć program pilotażowy z udziałem jednego albo dwóch pełnomocników. Na podstawie wyników takiego eksperymentu „Sejm będzie mógł we współpracy z rzecznikiem praw obywatelskich podjąć decyzję

⁶⁷ *Ibidem*.

o kierunku dalszej rozbudowy sieci pełnomocników terenowych”, przy zastosowaniu procedury konkursowej. To ostatnie zastrzeżenie miało ograniczać wpływ rzecznika na dobór swoich przedstawicieli w terenie, choć nadal miał ponosić całkowitą i wyłączną odpowiedzialność za ich pracę. Zwolennicy tego ograniczenia, podobne jak przedstawiciel SLD, podkreślali troskę o zachowanie uprawnień kontrolnych Sejmu wobec RPO, opowiadając się za „taką treścią uchwały, która zapewni współuczestnictwo Wysokiej Izby w podejmowaniu decyzji dotyczących określenia struktury pełnomocników”. Powracał, jak widać, polityczny spór o misję, granice i zakres uprawnień instytucji.

Przedstawiciel Komisji, z której wyszedł projekt uchwały w pierwszej wersji ocenił w podsumowaniu debatę jako zmierzającą do ograniczenia uprawnień RPO „przez wprowadzenie jednorazowej zgody na powołanie pełnomocnika tylko w jednym miejscu [...] i kontynuowanie tego procesu przy każdej następnej inicjatywie”. Urzędujący wówczas rzecznik zwrócił uwagę na dobrze widoczną w Sejmie linię podziału biegnącą między przeciwnikami uchwały, którzy w gruncie rzeczy chcieli ograniczyć uprawnienia urzędu, a jej zwolennikami, starającymi się je zachować i umocnić. W swoim wystąpieniu przypomniął o konstytucyjnym usytuowaniu rzecznika praw obywatelskich

podlegającego oczywiście kontroli Wysokiej Izby, która to kontrola ma jednak swoje ściśle określone konstytucyjne granice. To jest kontrola przez odbieranie informacji [...], przez możliwości odwołania rzecznika w określonym trybie [...] oraz poprzez uchwalanie budżetu biura rzecznika, jak również przyjmowanie sprawozdań z wykonania budżetu. [...] natomiast struktura biura należy do marszałka Sejmu [...], ale nie podlega już kontroli Wysokiej Izby⁶⁸.

Wypowiedź ta potwierdza, że od czasów urzędowania pierwszego rzecznika nadal nie został w pełni rozwiązany problem rozumienia przez część posłów sensu kontrolnej funkcji Sejmu wobec RPO.

Uwzględniając przeważające w debacie głosy przeciwne projektowi, Komisja przedstawiła go do drugiego czytania w zmienionej postaci, poddanej sejmowej debacie w lipcu tego samego roku. Poseł sprawozdawca przypomniął wtedy, że choć ombudsman wystąpił o zgodę na powołanie jednego tylko pełnomocnika, to pierwszy projekt sejmowej uchwały z inicjatywy posłów poszedł dalej i „przewidywał generalną zgodę na powoływanie pełnomocników bez ograniczania ich liczby”⁶⁹.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Przytaczane dalej wypowiedzi pochodzą ze Sprawozdania Stenograficznego z drugiego dnia obrad 81. posiedzenia Sejmu IV kadencji, p. 9, <http://orka2.sejm.gov.pl/Stenogramy4.nsf> [dostęp: 26.09.2023].

Tym razem zaproponowano próbne powołanie jednego pełnomocnika dla województw: dolnośląskiego, opolskiego i lubuskiego, który zgodnie z wnioskiem rzecznika miał mieć swoją siedzibę we Wrocławiu. Rozstrzygnięcie to miało mieć charakter doraźny i odraczałoby ostateczną regulację do czasu poznania skutków eksperymentu.

W toku debaty towarzyszącej drugiemu czytaniu projektu uchwały RPO zwrócił uwagę na swoją trudną współpracę z Sejmem oraz na niechęć władz parlamentu do zajmowania się sprawą, co ukazywało praktyczną stronę ówczesnych relacji. Rzecznik przypomniał, że swój wniosek o podjęcie uchwały złożył do marszałka aż pięć miesięcy przed debatą, wielokrotnie podejmując bezskuteczne starania o przyspieszenie terminu poddania go pracom parlamentarnym. Zwłoka w tym zakresie była spowodowana zarówno spornym charakterem rozstrzyganej kwestii, jak i obawami części posłów przed ograniczeniem kompetencji Sejmu. Prof. Andrzej Zoll zwrócił uwagę na wyjątkowy brak precyzji obowiązującej od 2000 r. ustawy, właśnie w zakresie procedur powoływania terenowych biur i pełnomocników rzecznika. Sprawa biura, jak twierdził, została uregulowana statutem RPO nadanym przez marszałka Sejmu na wniosek rzecznika i nie należała do kompetencji Sejmu. Niejasny charakter roli pełnomocnika terenowego w przepisach ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich musiał prowadzić, jego zdaniem, do rozbieżnych interpretacji. Sam stał na stanowisku, że kompetencje pełnomocnika działającego w imieniu rzecznika są kompetencjami rzecznika. „W Polsce nie ma i nie będzie [...] biur terenowych wielu ombudsmenów”, dodawał. Zaproponowaną przez komisję zmienioną treść uchwały uznał za groźną dla niezależności urzędu, którego struktura „może należeć do marszałka Sejmu [...] gdy nadaje statut”. Jednak „marszałek nie może zmienić statutu bez wniosku rzecznika [...]. To jest mądre rozwiązanie, które daje tej instytucji [...] dużą niezależność”. Przypomniał też o swoich działaniach w obronie tej niezależności, stanowiącej wyróżnik i istotę funkcji ombudsmana oraz rdzeń tożsamości instytucji.

W wyniku trzeciego czytania projektu, na kolejnym posiedzeniu Sejmu przyjęto uchwałę w brzmieniu przedstawionym przez Komisję. Poparcie dla niej można uznać za wyraz przewagi interpretacji sejmowej większości co do najbardziej pożądanego zakresu uprawnień rzecznika nad jego własnym rozumieniem tych kompetencji. Jednak i to rozstrzygnięcie nadal nie stanowiło definitywnego uregulowania spornej kwestii. Z przebiegu debaty wynika natomiast, że instytucja RPO utraciła już dla parlamentarzystów status ideału i symbolu

demokratycznych przemian. Zaczęła też być coraz wyraźniej kontestowana przez polityków, domagających się rewizji kierunku liberalno-demokratycznej transformacji, zorientowanej na zbudowanie państwa prawa. W ten sposób została narażona na presję konfliktów późnej transformacji, płynących z otoczenia politycznego.

Problem doprecyzowania roli RPO oraz rozgraniczenia uprawnień Sejmu i rzecznika w zakresie organizacji urzędu powrócił po kilku latach, tym razem z udziałem Trybunału Konstytucyjnego (TK). Wtedy ostatecznie został on rozstrzygnięty w zgodzie z interpretacją rzecznika co do zasad niezależności i niezawisłości urzędu oraz jego pozycji w systemie instytucjonalnym państwa. Inicjatywa nowelizacji ustawy wyszła tym razem z Senatu i była reakcją na konkretny spór kompetencyjny pomiędzy marszałkiem Sejmu i rzecznikiem praw obywatelskich z 2009 r. oraz odpowiedzią na wyrok TK, zapadły w tej sprawie w październiku 2010 r.

Kiedy w 2009 r. RPO wystąpił do marszałka Sejmu z wnioskiem o zmianę statutu swojego biura, po blisko dziewięciu miesiącach otrzymał decyzję odmowną, wraz z propozycjami wprowadzenia zmian innego typu. W odpowiedzi rzecznik zakwestionował tę decyzję marszałka przed TK. Powołał się na normę konstytucyjną, zgodnie z którą jako naczelny organ w państwie może swobodnie decydować o wewnętrznej strukturze i trybie działania urzędu. Trybunał opowiedział się po jego stronie i orzekł ostatecznie o niezgodności z Konstytucją fragmentu ustawy o RPO, w którym upoważniono marszałka Sejmu do nadawania statutu biuru rzecznika. TK stwierdził też, że „status prawny rzecznika ewoluował od podporządkowania Sejmowi (z czego wynikały konsekwencje w sferze organizacji biura) ku instytucjonalnej separacji tego organu w strukturach władzy publicznej i przyznaniu mu samodzielności kompetencyjnej wynikającej ze zniesienia jego podporządkowania Sejmowi”⁷⁰. Trzeba to uznać za istotne doprecyzowanie granic i zakresu autonomii instytucji.

Aby wykonać ten wyrok, parlament musiał w przeciągu dwunastu miesięcy znówelizować ustawę o RPO. Zajął się tym Sejm VI kadencji, na posiedzeniu 8 czerwca 2011 r.⁷¹ Poseł sprawozdawca z ramienia sejmowej komisji rozpatrującej projekt senacki powoływał się na uzasad-

⁷⁰ A. Domańska, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, s. 298.

⁷¹ Debata nad sprawozdaniem Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka o senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka odbyła się w drugim dniu 94. posiedzenia Sejmu VI kadencji w p. 12 porządku obrad. Dalsze wypowiedzi przytaczam za sprawozdaniem stenograficznym z tego posiedzenia, patrz: <http://orka2.sejmgov.pl/Debata6.nsf> [dostęp: 22.11.2023].

nienie wyroku TK, które stwierdzało, że „skoro rzecznik jest organem niezależnym, a na należyte wykonanie przezeń obowiązków zasadniczy wpływ ma istnienie i właściwa organizacja fachowego zaplecza to uznać trzeba, że to właśnie rzecznik winien dysponować szeroką swobodą [...]”⁷². W wyroku uznano, że „konstytucyjnie zadekretowana niezależność rzecznika zakazuje ustawodawcy ustanawiania takich wzorów strukturalnych i funkcjonalnych, które mogłyby uzależnić rzecznika od innych organów władzy publicznej”. Trybunał stwierdził ponadto, że

rzecznik praw obywatelskich nie jest w żadnym przypadku jednostką organizacyjną podległą Sejmowi ani jego marszałkowi. Skoro Sejm nie stoi na pozycji nadrzędnej [...] to tym bardziej na takiej pozycji nie stoi organ wewnętrzny Sejmu, to jest marszałek. W konsekwencji marszałek Sejmu nie może wydawać aktów normatywnych regulujących funkcjonowanie biura rzecznika i jego aparatu pomocniczego.

W projekcie senackim nowelizacji proponowano, aby statut nadał biuru sam rzecznik, który mógłby również powoływać i odwoływać swoich zastępców (maksymalnie trzech). Zmiany te przyjęto na lipcowym posiedzeniu Sejmu⁷³, co należy uznać za kolejny punkt zwrotny w procesach wzmacniania pozycji RPO, doprecyzowania granic między urzędem a legislaturą oraz utrwalenia zasady niezależności instytucji⁷⁴. Można przyjąć, że nowelizacja lipcowa z 2011 r. kończy okres **krystalizacji i wrastania instytucji** w system. Od tego czasu politycy mogli wprowadzić podejmować próby naruszania jej kompetencji, jednak pozycja instytucji w systemie była już dostatecznie silna, aby się im skutecznie oprzeć.

Inne z wprowadzanych w tamtym czasie zmian dotyczyły już nie tyle pozycji systemowej i granic z instytucjami władzy politycznej i sądowej w państwie, co głównie kwestii funkcjonalnych, wynikających zasadniczo z konieczności dostosowania do regulacji zewnętrznych, europejskich. Już w styczniu 2011 r. RPO przyjął na siebie obowiązki w zakresie równego traktowania, choć wzbraniał się przed tym rozszerzeniem z powodu braku dostatecznych narzędzi egzekucji. Miał je wypełniać na mocy przepisów ustawy z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania – równoległe do Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania⁷⁵.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ Było to drugiego dnia 96. posiedzenia Sejmu VI kadencji, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata6.nsf> [dostęp: 11.01.2024].

⁷⁴ W ustawie z 15 lipca 2011 r. przyjęto że „Rzecznik nadaje w drodze zarządzenia statut, który określa zadania i organizację biura” (DZ.U nr 168, poz. 1004). Miał też odąd samodzielnie określać zakresy zadań wskazanych przez siebie zastępców.

⁷⁵ A. Domańska, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, s. 299.

Z kolei w sierpniu 2011 r. Sejm podjął prace nad projektem senackim nowelizacji ustawy o RPO, który najpierw rozpatrywała Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Projekt wynikał z przystąpienia Polski do „Protokołu Fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego traktowania oraz karania”. Na jego podstawie Polska zobowiązała się wyznaczyć tzw. „organ wizytujący”, odpowiedzialny w kraju za zapobieganie torturom – został nim RPO. W odpowiedzi na to poszerzenie funkcji przygotowano projekt nowelizacji ustawy, przewidujący „przyznanie rzecznikowi funkcji organu wizytującego [...] ponieważ na mocy obecnej ustawy rzecznik ma wystarczające kompetencje i możliwości pełnienia właśnie tej roli”⁷⁶. Projekt nowelizacji miał jedynie doprecyzować zakres tych kompetencji RPO w nowych okolicznościach, w tym wypełnienie „luki prawnej wskazanej przez głównego inspektora danych osobowych”, który wcześniej zwrócił uwagę na brak podstaw prawnych do przetwarzania przez RPO takich danych, niezbędnych do prowadzenia działań w miejscach odosobnienia i pozbawienia wolności.

Debata nad projektem nowelizacji pokazała, jak spóźniona wobec potrzeb była to regulacja i jak znaczna była siła bezwładu legislatury w relacjach między stronami. To rzecznik miał inicjatywę i aktywizował legislaturę. Wskazywano, że od 2009 r. w praktyce pełnił już rolę organu wizytującego, choć nie dysponował wystarczającym zestawem narzędzi prawnych ani środków finansowych. Uruchamianie niezbędnych środków wymagało podstawy ustawowej i dopiero Senat zgłosił stosowny projekt, na co zwrócił uwagę w trakcie posiedzenia przedstawiciel KP SLD. W debacie głos zabrała także sama rzecznik, prof. Irena Lipowicz, która wskazała na trudność prowadzenia skutecznych działań w warunkach braku stosownych przepisów. Podkreśliła jednocześnie dobrą współpracę ze strony instytucji innych niż Sejm, które chciały pomóc urzędowi: „Senat wyszedł nam naprzeciw i w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości próbowaliśmy zaproponować taką regulację, co do której generalny inspektor danych osobowych [...] wątpliwości by nie miał”. Po raz kolejny aktywna rola rzecznika zapewniła mu wpływ na treść regulacji służącej realizacji celów urzędu.

Poważnym ograniczeniem RPO w wypełnianiu nowych funkcji były też decyzje finansowe Sejmu, uchwalającego budżet państwa. RPO przypomniała, że środki na nowe zadania związane z rozszerzeniem

⁷⁶ Wypowiedzi są przytaczane na podstawie sprawozdania stenograficznego z pierwszego dnia obrad 98. posiedzenia Sejmu VI kadencji, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata6.nsf> [dostęp: 20.02.2024].

funkcji urzędu pochodziły w 2009 r. „tylko z rezerwy budżetowej, potem Komisja Finansów Publicznych [...] skreśliła te wydatki, zostały one przywrócone po osobistej interwencji Rzecznika Praw Obywatelskich, ale też nie w całości, a w następnym roku znowu te środki zostały zredukowane”⁷⁷. Choć ostatecznie przepisy znowelizowano, lepiej dostosowując je do potrzeb urzędu, przypadek ten pokazuje, jak dużym ograniczeniem była zależność budżetowa od Sejmu. Rzecznik musiał szukać innych sojuszników, aby wyrzucić presję na Sejm i uzyskać niezbędne środki. Wydaje się, że RPO nie był już w tamtym czasie instytucją szczególnie ważną dla posłów, a relacje stron określić można jako dystans i ograniczoną akceptację.

PO ZNOWELIZOWANIU USTAWY W 2011 ROKU

Warto przyjrzeć się pracom Sejmu w 2016 r. nad poselskim projektem nowelizacji ustawy, w tym jej fragmencie dotyczącym możliwości uchylenia immunitetu RPO⁷⁸, a także innym organom konstytucyjnym jak Prezes NIK i Rzecznik Praw Dziecka. W debacie uwidocznił się podział między rządzącą większością a opozycją parlamentarną, a w towarzyszących kolejnym czytaniom sporach można odnaleźć ślady prób redefiniowania granic instytucji i zwiększenia uprawnień kontrolnych Sejmu, a nawet władzy wykonawczej wobec rzecznika. Posłom rządzącej wówczas partii (PiS) chodziło o uzyskanie nowego narzędzia takiej kontroli. Trzeba to uznać za próbę osłabienia i upolitycznienia urzędu za sprawą przewidywanego w projekcie nowelizacji planu włączenia rządowego polityka – prokuratora generalnego i ministra sprawiedliwości zarazem (obie funkcje były wówczas połączone) – w procedurę uchyłania rzecznikowi immunitetu. Spór dotyczył więc ponownie, po latach, dobrze już przecież chronionej, politycznej niezawisłości i niezależności urzędu. Posłowie opozycji sprzeciwiali się udziałowi prokuratora generalnego w tej procedurze. Jeden z nich podkreślał w debacie, że „wobec faktu, że prokurator generalny jest czynnym politykiem, przedstawicielem władzy wykonawczej, jego udział i rola w postępowaniu o uchylenie immunitetu [...] naruszają konstytucyjną zasadę niezawisłości” (Nowoczesna)⁷⁹. Natomiast przedstawiciel KP

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ W świetle ustawy o RPO – Sejm może go odwołać przed upływem kadencji na ściśle określonych zasadach (art. 7.1), a pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej lub pozbawienie wolności wymaga uprzedniej zgody Sejmu (art. 7a).

⁷⁹ Wypowiedzi i stanowiska przytaczane na podstawie Sprawozdania z pierwszego dnia obrad 14. posiedzenia Sejmu VIII kadencji, <http://orka2.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf> [dostęp: 20.02.2024].

PSL uznał wprost, że zaproponowane zmiany naruszałyby niezależność organu konstytucyjnego i stanowiły próbę „poszerzenia uprawnień ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego”. Domagał się w swojej wypowiedzi podniesienia progu głosowania, aby „wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności [...] następowało kwalifikowaną większością głosów, co gwarantowałoby tym instytucjom pełniejszą niezależność i niezawisłość”⁸⁰.

Projekt nowelizacji poparł natomiast zdecydowanie współpracujący z rządzącymi KP Kukiz'15 oraz przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości, będący współautorem projektu. Dokument, który powrócił z komisji do drugiego czytania nie został zdaniem posłów opozycji poprawiony, bowiem nie uległy zmianie stojące za nim intencje wnioskodawców. Zabrakło na przykład regulacji, określającej w jakim czasie miałby być rozpatrzony wniosek o pozbawienie rzecznika immunitetu, co mogłoby powodować, że „rozpatrywanie takiego wniosku będzie mogło trwać w sposób nieograniczony [...] i stosowane będzie jako narzędzie politycznego nacisku na rzecznika, którego zadaniem jest właśnie obrona fundamentalnych praw polskich obywateli przed zakusami rządu”⁸¹. Ostatecznie przepis mówiący o pośredniczeniu PG w czynnościach związanych z pociągnięciem RPO do odpowiedzialności karnej w sprawach o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego został jednak przyjęty (art. 7c.1 Ustawy)⁸². Potencjalnie dawał politykom nowe narzędzie wpływu na RPO, jednak w praktyce przepis ten, trudny do zastosowania, pozostał martwy i nie ograniczał rzeczywistej pozycji systemowej rzecznika. Może też zostać łatwo zmieniony w przypadku ponownego rozdzielenia obu funkcji.

Kolejna próba wywarcia przez polityków ponadnormatywnego wpływu na RPO miała miejsce w 2020 r. Wobec przedłużającej się w parlamencie procedury wyboru nowego rzecznika i trudności wypracowania zgody Sejmu i Senatu na kandydata, posłowie rządzącego ugrupowania starali się obejść ustawową gwarancję ciągłości urzędu. Zakwestionowali obowiązującą zasadę, zgodnie z którą rzecznik pełni funkcję po upływie kadencji do momentu wyłonienia następcy. Wystąpiono w tej sprawie do TK, który w wyroku z 15 kwietnia 2021 r. przychylił się do tej interpretacji. Stwierdzono też, że podważony przez wnioskodawców przepis traci moc w ciągu trzech miesięcy od ogło-

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ *Ibidem*, wypowiedź posła partii Nowoczesna.

⁸² Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz.U. 1987, nr 21, poz. 123.

szenia rozstrzygnięcia w Dzienniku Ustaw, co posłużyło do odsunięcia prof. Adama Bodnara od urzędowania. Rozstrzygnięcie TK w tej sprawie jest uznawane za obarczone wadą prawną, gdyż w orzekaniu brała udział osoba nieuprawniona oraz dwie inne osoby, co do których istniały podejrzenia dotyczące ich bezstronności⁸³. Można wręcz odnieść wrażenie, że wykreowany problem zakończenia urzędowania RPO, mimo braku następcy, „miał na celu usunięcie [...] tego organu spośród skutecznych organów NHRI⁸⁴, a z całą pewnością zakończenie kadencji A. Bodnara [...]”⁸⁵. Zabieg ten nie naruszył ciągłości pracy urzędu, jego misji, celów ani kompetencji – funkcjonował on stabilnie pod kierunkiem pierwszego zastępcy RPO do czasu wyboru prof. Roberta Wiącka. Oba przykłady prób upolitycznienia i przeobrażania instytucji (2016 i 2020) pod presją bieżących interesów partii sprawujących władzę, pozwalają uznać, że po 2011 r. mamy już do czynienia z okresem **zakorzenia i rutynizacji** instytucji. Miarą jej siły jest zdolność zachowania granic oraz uprawnień, służących realizacji misji, funkcji i celów, nawet w sytuacji zewnętrznych prób politycznej ingerencji.

ZAKOŃCZENIE

Analiza procesu morfogenezy polskiego ombudsmana pozwala wyróżnić kilka punktów zwrotnych, odpowiadających kolejnym nowelizacjom ustawy o RPO z lat 1991, 2000 i 2011. Każda z tych dat zamykała pewien etap rozwoju instytucji: etap pionierski (do 1991 r.), wyodrębnianie instytucji (do 2000 r.), etap krystalizacji i wrastania instytucji w system (do 2011 r.) oraz trwający nadal etap zakorzenia i rutynizacji. Złożony z tych etapów proces instytucjonalizacji odznacza się ciągłością i kumulacją zasobów, które współtworzą siłę urzędu. Nie oznacza to jednak, że instytucja nie podlega okresowo presji ze strony otoczenia i polityków, usiłujących ingerować w jego niezależność. Oznacza natomiast, że kryzysy te nie były dotąd destrukcyjne dla instytucji RPO dzięki jej sile, osiągniętej w toku rozwoju.

Jeden z takich kryzysów pojawił się po 2015 r., a więc w latach które przypadły na pełnienie urzędu przez rzecznika VII kadencji prof. Adama Bodnara. Okres ten szczegółowo przebadła Monika Kowalska, która wskazała na największe ówczesne zagrożenia dla

⁸³ A. Domańska, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, s. 295.

⁸⁴ Skrót NHRI oznacza Krajowe Instytucje Praw Człowieka.

⁸⁵ A. Domańska, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, s. 295.

praworządności w państwie i tym samym na szczególne wyzwania dla rzecznika tamtego czasu. Niebezpieczeństwo wynikało m.in. ze skutków pandemii, takich jak ograniczanie wolności zgromadzeń publicznych, czy zmiana prawa wyborczego, a konkretnie wprowadzenie ustawy o szczególnych zasadach organizacji wyborów na urząd Prezydenta RP w kwietniu 2020 r., dopuszczającej głosowanie korespondencyjne „z naruszeniem procedury legislacyjnej”⁸⁶. Zagrożenie stanowiły też przypadki nierespektowania zasady równego traktowania i zakazu dyskryminacji w stosunku do osób LGBT+. W tych okolicznościach wzrosło znaczenie funkcji sygnalizacyjnych, interwencyjnych i informacyjnych rzecznika, co dowodzi adaptacyjności i elastyczności instytucji w reagowaniu na zmiany otoczenia.

Warto zatem zastanowić się, co w przyszłości mogłoby podważyć stabilność i osłabić pozycję RPO. W zebranych materiale brakuje podstaw do udzielenia odpowiedzi, jednak wykazano kluczowe znaczenie dwóch zmiennych w budowaniu siły urzędu: osób pełniących funkcję rzecznika oraz otoczenia instytucjonalnego, w tym współpracy z parlamentem i innymi instytucjami państwa.

W 2003 r. Jolanta Arcimowicz, opierając się na badaniu pierwszych dwóch kadencji urzędu, zidentyfikowała znaczący dla losów instytucji wpływ napięć na scenie politycznej. Prof. Ewa Łętowska wskazywała natomiast na niebezpieczeństwo, jakie dla praw obywatelskich i broniącej ich instytucji niesie ze sobą demokracja populistyczna⁸⁷. Tę samą uwagę można odnieść do reżimów autorytarnych, skłonnych z natury do zacierania granic między rolami i instytucjami państwa. Można więc przyjąć, że instytucja ombudsmiana okaże się trwała i sprawcza dopóki będzie działać w demokratycznym systemie politycznym. Trudno byłoby jej natomiast funkcjonować, zachować ostre granice, tożsamość oraz misję w otoczeniu niedemokratycznym.

BIBLIOGRAFIA

Źródła. Akty normatywne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz.U. 1987, nr 21, poz. 123.

⁸⁶ M. Kowalska, *Rzecznik Praw Obywatelskich i jego rola w kontekście kryzysu praworządności w Polsce*, „Horyzonty Polityki” 2023, t. 14, nr 46, s. 136, <https://doi.org/10.35765/hp.2371>.

⁸⁷ E. Łętowska, *Baba na*, s. 141.

Literatura

- Arcimowicz J., *Rzecznik Praw Obywatelskich. Aktor sceny publicznej*, Warszawa 2003.
- Domańska A., *Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Praw Obywatelskich*, Łódź 2012.
- Domańska A., *Rzecznik Praw Obywatelskich bastion czy fasada demokratycznego państwa prawa?*, „Państwo i Prawo” 2022, r. 77, z. 10.
- Gajda A., *Ewolucja modelu ombudsmans w ujęciu teoretycznoprawnym*, w: P. Mikuli (red.), *Instytucje ombudsmans w państwach anglosaskich. Studium porównawcze*, Warszawa 2017.
- Gajda A., *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2013.
- Garlicki L., *Ewolucja instytucji rzecznika praw obywatelskich (OMBUDSMANA) w świecie współczesnym*, w: L. Garlicki (red.), *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1989.
- Garlicki L. (red.), *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1989.
- Gawlik M., *Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Racjonalista”, 3 grudnia 2006, <http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,5136,k,2> [dostęp: 5.03.2025].
- Gebethner S., *Przesłanki ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, w: L. Garlicki (red.), *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1989.
- Jarosz Z., *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, w: L. Garlicki (red.), *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1989.
- Kamiński A.Z., *Dezercja elit. Konsolidacja ustroju politycznego w pokomunistycznej Polsce*, Warszawa 2014.
- Kowalska M., *Instytucja Ombudsmans jako czynnik demokratyzacji systemów państwowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej*, „Polski Przegląd Politologiczny” 2014, nr 2, <https://doi.org/10.14746/pp.2014.19.2.11>.
- Kowalska M., *Rzecznik Praw Obywatelskich i jego rola w kontekście kryzysu praworządności w Polsce*, „Horyzonty Polityki” 2023, t. 14, nr 46, <https://doi.org/10.35765/hp.2371>.
- Kurczewski J., *Przedmowa*, w: J. Arcimowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich. Aktor sceny publicznej*, Warszawa 2003.
- Lipowicz I., *Stan ochrony praw człowieka z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, nr 2, <http://doi.org/10.14746/rpeis.2014.76.2.10>.
- Łętowska E., *Baba na świeczniku*, Warszawa 1992.
- March J.G., Olsen J.P., *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Warszawa 2005.
- Morawski W., *Zmiana instytucjonalna*, Warszawa 1998.
- Sztompka P., *Stawanie się społeczeństwa: pomiędzy strukturą a zmianą*, w: J. Kurczewska (red.), *Zmiana społeczna. Teoria i doświadczenia polskie*, Warszawa 1999.

Trociuk S., *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, LEX/el. 2020.

Wolek A., *Słabe państwo*, Warszawa 2012.

Zoll A., *Rzecznik Praw Obywatelskich. Zadania konstytucyjne – prawa oraz funkcje publiczne w zakresie wspierania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Zamość 2005.

Netografia

<http://ork2.sejm.gov.pl/Stenogramy4.nsf> [dostęp: 25.09.2023].

<http://orka2.sejm.gov.pl/Debata6.nsf> [dostęp: 11.01.2024].

<http://orka2.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf> [dostęp: 20.02.2024].

<http://orka2.sejm.gov.pl/Stenogramy3.nsf> [dostęp: 20.03.2023].

<http://orka2.sejm.gov.pl/Stenogramy3.nsf> [dostęp: 24.03.2023].

<http://orka2.sejm.gov.pl/Stenogramy4.nsf> [dostęp: 26.09.2023].

<http://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf> [dostęp: 17.03.2023].

<http://orka2.sejm.gov.pl/Debata6.nsf> [dostęp: 22.11.2023].

Ewa Nalewajko – professor of social sciences, sociologist, and political scientist. She is the head of the Department of Studies on Elites and Power Institutions at the Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences (ISP PAN). Her research focuses on political institutions and elites, including parliamentary, governmental, local government, and party elites. Her other areas of interest include civic participation and social self-organization. Selected publications: *The Social Worlds of the State's Administrative Elite* (2016, co-authors: Barbara Post, Anna Radiukiewicz, Paweł Maranowski), *Citizen Legislative Initiative in the Representative System as an Example of Institutional Mismatch* (2017), *The Illusion of Direct Democracy: From the Experience of Poland's Systemic Transformation* (2021, co-author: Barbara Post).

Ewa Nalewajko – profesor nauk społecznych, socjolog i politolog. Kieruje Zakładem Badań Elit i Instytucji Władzy Instytutu Studiów Politycznych PAN. Zajmuje się badaniem instytucji i elit politycznych – parlamentarnych, rządowych i samorządowych oraz partyjnych. Inne zainteresowania badawcze – partycypacja i samoorganizacja społeczna. Ważniejsze publikacje: *Społeczne światy elity administracyjnej państwa* (2016, współautorzy: Barbara Post, Anna Radiukiewicz, Paweł Maranowski), *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w systemie przedstawicielskim jako przykład niedopasowania instytucjonalnego* (2017), *Iluzja demokracji bezpośredniej. Z doświadczeń transformacji ustrojowej w Polsce* (2021, współautor: Barbara Post).