



Uniwersytet
Wrocławski

Norbert Banaszak

Rzecznik Praw Obywatelskich wobec administracji samorządu terytorialnego

Wrocław 2013

Prace Naukowe
Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego

Seria:

e-Monografie

Nr 29

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/41087>

Norbert Banaszak

**Rzecznik Praw Obywatelskich
wobec administracji
samorządu terytorialnego**

Wrocław 2013

Komitet Redakcyjny

Przewodniczący – prof. dr hab. Leonard Górnicki

Członek – mgr Bożena Górna

Członek – dr Julian Jezioro

Sekretarz – mgr Aleksandra Dorywała

Recenzent

dr hab. prof. UW. Konrad Nowacki

© Copyright by Norbert Banaszak

Projekt i wykonanie okładki

Marta Pawlak

Skład i opracowanie techniczne

Krzysztof Mruszczak

Wydawca

Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa

Spis treści

Wstęp.....	7
I. Antecedencje i współczesny rozwój instytucji ombudsmana.....	15
1. Najstarsze poprzedniki – przegląd instytucji i poglądów.....	15
2. Szwedzkie korzenie instytucji.....	35
3. Podstawowe źródła ideowe	66
4. Rozprzestrzenianie się instytucji ombudsmana w Europie i w świecie	82
II. Rzecznik Praw Obywatelskich.....	99
1. Przesłanki ustanowienia instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich	99
2. Pozycja ustrojowa Rzecznika Praw Obywatelskich.....	114
3. Źródła norm ustalających właściwość Rzecznika Praw Obywatelskich	130
III. Uprawnienia kontrolne ombudsmanów wobec administracji lokalnej w wybranych krajach europejskich	153
1. Austria	153
2. Grecja	159
3. Szwecja.....	164
4. Węgry	169
5. Wielka Brytania.....	178
IV. Nieprawidłowości w działalności jednostek samorządu terytorialnego w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich.....	189
1. Uwagi wstępne	189
2. Obiektywne przyczyny występowania nieprawidłowości w działalności jednostek samorządu terytorialnego	191
3. Subiektywne przyczyny występowania nieprawidłowości w działalności jednostek samorządu terytorialnego	214

V. Stan administracji samorządu terytorialnego	
w świetle orzecznictwa Rzecznika Praw Obywatelskich.....	222
1. Oceny podmiotowo-systemowe	222
2. Administracja samorządu terytorialnego jako przedmiot badań	241
3. Reforma samorządu terytorialnego – zważenia <i>de lege ferenda</i>	268
VI. Administracja samorządu terytorialnego – podstawowe	
uwarunkowania doktrynalne a praktyka	279
VII. Problem zasięgu skuteczności działania	
Rzecznika Praw Obywatelskich.....	305
VIII. Zakończenie.....	329
Wykaz podstawowych publikacji powoływanych w pracy	339
Wykaz aktów prawnych	351

Wstęp

Prezentowana publikacja stanowi rozszerzoną i poprawioną wersję niepublikowanej dotąd w całości rozprawy doktorskiej z 2002 r., pod tytułem *Rzecznik Praw Obywatelskich wobec administracji lokalnej*¹. Znaczny wpływ czasu wymusił konieczność uwzględnienia kolejnych 10 lat dorobku orzeczniczego Rzecznika oraz dorobku piśmienniczego doktryny. Ten ostatni nie jest, nawiasem mówiąc, aż tak bogaty.

Ze względu na niepomierny wzrost materiału badawczego, ograniczono zakres przedmiotowy opracowania. Skupiono się na nieprawidłowych działaniach głównie gminnych i powiatowych jednostek samorządu terytorialnego. Wokół tej właśnie działalności skupia się zainteresowanie Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznik rzadko wypowiada się na temat funkcjonowania i realizacji zadań przez samorząd województwa. Można jedynie przypuszczać, że dzieje się tak ze względu na – po pierwsze – złożoność zadań tego samorządu, po drugie dystans, jaki dzieli działalność samorządu województwa od zaspokajania podstawowych potrzeb obywateli. Choć można znaleźć kategorie spraw, gdzie potrzeby obywateli zaspokaja bezpośrednio samorząd województwa.

Za podjęciem badań dotyczących oceny działań jednostek samorządu terytorialnego, dokonywanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich, przemawia kilka powodów. Przede wszystkim występuje deficyt opracowań, w których podmiotem kontroli jest Rzecznik Praw Obywatelskich. Istniejące opracowania albo nie mają charakteru publikacji prawniczych, albo w swym meritum dotyczą najczęściej wybranego aspektu aktywności Rzecznika, wąsko ograniczonego rzeczowo lub czasowo². Niewiele jest rów-

¹ Z założeń wstępnych rozprawy skorzystano w publikacji *Nieprawidłowości w działaniach samorządu terytorialnego na tle praktyki Rzecznika Praw Obywatelskich*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo CCLXVII, Wrocław 1999. Ponadto z elementów rozprawy skorzystano w następujących publikacjach: *Refleksja nad skutecznością kontroli i nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Nowoczesne instrumenty zarządzania w samorządzie terytorialnym. Materiały pokonferencyjne*, Sulechów 2004; *Nieprawidłowości w funkcjonowaniu administracji samorządowej i przyczyny ich występowania w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Studia Lubuskie”, Prawo Administracja Regionalistyka Zarządzanie, Prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie, 3/2007; *Antecedencje instytucji ombudsmána*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo CCCII, Wrocław 2007; *Rozprzestrzenianie się instytucji ombudsmána w Europie i w świecie*, Uniwersytet Szczeciński, Zeszyty Naukowe nr 524, „Studia Administracyjne” nr 1, 2009; *Skuteczność działania Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Studia Lubuskie”, Prawo Administracja Ekonomia Regionalistyka, Tom V, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie, Instytutu Prawa i Administracji, Sulechów 2009.

² Należy w tym miejscu wymienić opracowania: J. Świątkiewicza, *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001, o popularnonaukowym charakterze; I. Malinowskiej, *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2007, napisane w perspektywie politologicznej; A. Deryng, *Pozycja prawna Rzecznika Praw Obywatelskich wobec administracji publicznej*, RPO-Mat. nr 55, 2007, dotyczące zasad i środ-

niez opracowań, w których jako podmiot kontrolowany występowałyby jednostki samorządu terytorialnego. Brak wreszcie opracowań, w których kryterium kontroli jednostek samorządu terytorialnego jest inne kryterium niż li tylko, lub głównie, legalność. Przestrzeganie szeroko rozumianych praw człowieka stanowić winno współcześnie kryterium pomocnicze oceny administracji publicznej. Praktyka orzecznicza instytucji desygnowanych do kontroli administracji samorządowej wskazuje jednoznacznie na niedoskonałość stosowania jedynie kryterium legalności. Wykazują one, rzeczywisty czy faktyczny, brak kompetencji do kontroli przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela w działaniach samorządu terytorialnego.

Przyczyną podjęcia zamiaru publikacji opracowania o rzeczonym zakresie przedmiotowym jest brak naukowego opracowania na temat relacji Rzecznika Praw Obywatelskich z administracją samorządową, administracją realizującą podstawowe zadania i zaspokajającą podstawowe potrzeby obywateli. Autorem kierowała chęć naświetlenia problemu działalności jednostek samorządu terytorialnego w kontekście uwarunkowań tego działania. Uwarunkowania te negatywnie skutkują w sferze praw członków wspólnot samorządowych, a konstatacja taka jest nieczęsto wyartykułowana w opracowaniach o samorządzie traktujących. Przy okazji uwidaczniają się niedoskonałości systemu kontroli i nadzoru nad samorządem terytorialnym, w którym to systemie i instytucja Rzecznika nie jest przykładem ideału. W wypadku tego podmiotu trudność polega także na tym, że poszukiwanie respektu dla praw człowieka, to często pytanie o ich znajomość, pytanie o działanie w oparciu o wartości.

Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich istnieje w Polsce już 25 lat. Rozpoczęła ona swoją działalność 1 stycznia 1988 r. na mocy ustawy z 15 lipca 1987 r.³ Mimo upływu stosunkowo dość długiego okresu od ustanowienia tej instytucji działalność Rzecznika nie jest zbyt często tematem opracowań czy rozważań w piśmiennictwie prawniczym. Dzieje się tak z kilku powodów, a pewnym wyjaśnieniem tego zjawiska może być zwłaszcza przytoczenie danych obrazujących rozmiary działalności.

Corocznie do biura Rzecznika Praw Obywatelskich napływa średnio ok. 50 tys. listów, np. w 2010 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich obywatele i cudzoziemcy zwrócili się w 56 641 sprawach, w tym w 26 575 sprawach nowych. W okresie objętym informacją pracownicy przyjęli także 6217 osób, które zgłosiły się do Biura Rzecznika, oraz udzielili 20 763 porad, informacji i wyjaśnień w trakcie

ków działania Rzecznika; T. Freya, *Relacja urzędobytów a standardy dobrej administracji*, RPO-Mat. nr 58, 2007, w którym Rzecznikowi, jako podmiotowi kształtującemu prawidłowe relacje pomiędzy urzędem a obywatelem, poświęcono rozdział, oraz A. Gajdy, *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, gdzie autorka skupia się na rzeczowych i organizacyjnych aspektach działalności Rzecznika.

³ Tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147 z późn. zm.

rozmów telefonicznych⁴. Od początku istnienia urzędu, w latach 1988-2012 do Rzecznika wpłynęło ogółem 1 221 019 spraw; w 60-70% z nich porusza się problemy, których rozwiązanie nie należy do właściwości tego urzędu. Są to różnego rodzaju prośby o: pomoc życiową, zapomogi, pomoc w uzyskaniu mieszkania czy też prośby o podjęcie interwencji na rzecz korzystnego rozstrzygnięcia sądowego lub administracyjnego nie mające związku z naruszeniem praw obywatelskich. Wiele jest także próśb o poparcie o charakterze lobbystycznym, apele i protesty polityczne, „dyskusje obywatelskie” na różne tematy, zwłaszcza w związku z projektami zmian w prawie i zdarzeniami o charakterze politycznym i społecznym. Często są żądania, aby Rzecznik ukształtował, w proponowany przez piszącego sposób, założenia polityki gospodarczej, socjalnej lub legislacyjnej. Piszący żądają interwencji w sprawach prywatnych dotyczących spraw spadkowych, sąsiedzkich, zasiedzeń, rozgraniczeń, podziałów majątku, a nawet rozwodów. Zdarzają się również skargi na działalność państw obcych, odmawiających np. wydania wizey. Cechą wspólną tych monitów jest brak wykazania naruszenia praw obywatelskich, a nawet prawa w ogóle. Często wiąże się to z utożsamianiem interesu wnioskodawcy i prawa obywatelskiego⁵.

Po okresie, kiedy od początku lat dziewięćdziesiątych rokrocznie lawinowo zwiększała się liczba listów, napływ korespondencji ustabilizował się, a następnie znowu wzrósł, przy czym coraz większy jest odsetek interwencji podejmowanych na ich podstawie. Świadczyć to może o wzroście świadomości prawnej społeczeństwa. Wzrasta też liczba spraw załatwionych. W 1988 r. zakończono ok. 1000 spraw indywidualnych, a w 1996 r. już ponad 9000. Oczywiście nastąpił w tym czasie wzrost liczby etatów w biurze Rzecznika. Wykorzystując szeroką gamę przysługujących mu środków prawnych, Rzecznik podjął od 2000 r. 4420 spraw z własnej inicjatywy, czyli „z urzędu”. Od tegoż roku, 2000 r., skierował w sprawach podjętych „z urzędu” 2080 tzw. wystąpień generalnych do innych instytucji publicznych, czyli uwag, opinii i postulatów wskazujących na potrzebę zmian w prawie bądź sposobie jego funkcjonowania w praktyce.

W Polsce mamy do czynienia z bardzo głęboką transformacją i związanymi z nią częstymi zmianami prawa. Zmienia się również zakres przedmiotowy spraw kierowanych i podejmowanych przez Rzecznika. Niezmiennie jednak przez wszystkie lata największymi procentowo grupami spraw są skargi na wymiar sprawiedliwości oraz sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych i pracownicze – ok. 20% spraw podjętych, dla każdej z tych dwóch kategorii.

⁴ *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2010 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela*, Biuletyn RPO. Źródła nr 1, 2011, s. 16.

⁵ Na ten temat patrz: E. Łętowska, J. Łętowski, *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych*, Wyd. Nauk. Scholar, Warszawa 1995, *passim*.

Rzecznik corocznie kierował 5-10 wniosków o dokonanie powszechnie obowiązującej wykładni prawa i ok. 10 zaskarżeń przepisów prawa do Trybunału Konstytucyjnego. W ciągu 25 lat działalności RPO skierował do Trybunału Konstytucyjnego 384 wnioski o stwierdzenie niezgodności przepisów z Konstytucją. W 171 przypadkach RPO przystąpił do skarg konstytucyjnych innych osób i instytucji. Do Sądu Najwyższego kierował od kilku do kilkunastu wniosków o odpowiedź na pytanie prawne oraz kilkadziesiąt rewizji nadzwyczajnych (kasacji).

Szczegółowe dane dotyczące działalności Rzecznika Praw Obywatelskich są publikowane w corocznych sprawozdaniach (informacjach) przedkładanych Sejmowi, zawierających ocenę stanu przestrzegania praw i wolności obywateli oraz zasadnicze kierunki działania Rzecznika mające na celu poprawę ochrony tych praw i wolności⁶.

Rozważania zawarte w pracy o tak sformułowanym temacie podążają zgodnie z kilkoma nurtami badawczymi. Po pierwsze, próbuje się dociec, jaką instytucją kontroli jest Rzecznik Praw Obywatelskich czy też ombudsman w ogóle – a więc dlaczego jest to szczególny organ kontroli, jakie są stosowane przez niego kryteria, jakie są na świecie instytucje kontrolne podobne do określonego modelu. Celowe było także przybliżenie historii powstania, zbadanie, na czym polega specyfika tej instytucji kontroli i próba określenia przyczyn, dla których działalność jej cieszy się szerokim zainteresowaniem. Po drugie, wyartykułowano, jakie występują nieprawidłowości w działaniu administracji samorządu terytorialnego w Polsce mogące skutkować naruszeniami praw i wolności obywatelskich i jakie są przyczyny ich występowania. I wreszcie po trzecie, jak Rzecznik Praw Obywatelskich jako kontroler administracji publicznej widzi problem występowania nieprawidłowości w działaniu administracji samorządowej i czy może mieć wpływ na poprawę stanu istniejącego.

Podstawową trudność przy próbie opisu działalności Rzecznika Praw Obywatelskich stanowi wielopłaszczyznowość tej działalności, wyznaczona, z jednej strony, wielością środków stojących w jego dyspozycji, z drugiej zaś – ogromnym rozrzutem tematycznym zawartym w korespondencji do niego kierowanej. W literaturze najczęściej mamy do czynienia z opisami spraw wyodrębnionych podmiotowo lub przedmiotowo. Przy ogromnej masie skarg dotyczących działań lub zaniechań dużej liczby organów i instytucji, trudno jest znaleźć czytelne kryterium – narzędzie umożliwiające klasyfika-

⁶ Sprawozdania i informacje te to: 1) za okres 01.01-30.11.1988 r.; 2) 01.12.1988-30.11.1989 r.; 3) 01.12.1989-30.11.1990 r.; 4) 01.12.1990-19.11.1991 r. – E. Łętowska; 5) 20.11.1991-12.02.1993 r.; 6) 13.02.1993-12.02.1994 r.; 7) 13.02.1994-12.02.1995 r.; 8) 13.02.1995-12.02.1996 r. z uzupełnieniem do 22.03.1996 r. – T. Zieliński; 9) 08.05.1996-7.05.1997 r.; 10) 08.05.1997-07.05.1998 r.; 11) 01.01.1998-31.12.1998 r.; 12) za 1999 r. – A. Zieliński; 12-17) za 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 i 2005 r. – A. Zoll; 18-22) za 2006, 2007, 2008, 2009 r. – J. Kochanowski; 23-25) za 2010, 2011 r. – I. Lipowicz, źródło – Biuletyn RPO.

cję materiału badawczego. Lektura opracowań zagranicznych autorów, dotyczących tamtejszych ombudsmenów, potwierdza słuszność tych spostrzeżeń. W Polsce mamy do czynienia dodatkowo z niestabilnym, źle tworzoną prawem, stanem nie kończącej się reformy, a do 1997 r. – praktycznie brakiem Konstytucji.

Ze wszystkimi tymi problemami mamy oczywiście do czynienia przy próbie opisu nieprawidłowej działalności administracji samorządowej. Podmiotów należących do tego kręgu jest wiele. Nie jest możliwe poprzez wyodrębnienie, np. ze względu na przedmiot działania, dokonanie opisu nieprawidłowych działań tejże administracji. Na zastosowanie takiego kryterium nie pozwala bardzo ogólne i retrospektywne sformułowanie tematu pracy. Musi więc być to opis nieprawidłowości w wielu dziedzinach.

Jeżeli chodzi o opis nieprawidłowości w wielu dziedzinach, to należałoby określić dziedziny, jakie wybrano, i wyjaśnić, dlaczego akurat te, a nie inne. Opis nieprawidłowych zachowań administracji pomocy społecznej np. mógłby stać się przedmiotem odrębnego opracowania i to bardzo obszernego. Dlatego przyjęto jako przedmiot opisu szeroki wachlarz działań, obejmujących świadczenie usług materialnych i niematerialnych oraz policji administracyjnej i administracji wykonującej zadania z zakresu reglamentacji.

Dobór interesujących przypadków ułatwia klasyfikacja przyjęta przez samego Rzecznika Praw Obywatelskich. Do końca 1994 r. nie istniał w strukturze Biura Rzecznika Praw Obywatelskich zespół zajmujący się naruszeniami praw obywateli w ich stosunkach z administracją lokalną, chociaż nieprawidłowości w działaniach samorządu terytorialnego wyodrębniane były w rocznych sprawozdaniach od momentu jego powstania. W listopadzie 1994 r. powstał Zespół ds. Lokalnych, Samorządu Terytorialnego, Ochrony Środowiska i Przyjęć Interesantów. W ślad za tym w informacjach (sprawozdaniach) Rzecznika pojawiać się zaczął rozdział traktujący o zagadnieniach naruszeń wolności i praw obywateli przez administrację lokalną. I właśnie to wyodrębnienie, dokonane przez Rzecznika, jest podstawą doboru spraw przedstawionych jako przykłady w następnych rozdziałach. Ponieważ sprawy pomocy społecznej czy bezpieczeństwa zajmują istotne miejsce w życiu obywateli, zagadnienia nieprawidłowego działania administracji samorządowej w tym zakresie również zostaną poruszone, choć Rzecznik umiejscawia je w odrębnych rozdziałach. Zarządzeniem Rzecznika Praw Obywatelskich z 2011 r. utworzono Zespół Prawa Administracyjnego i Gospodarczego. Do zakresu działania Zespołu Administracyjnego i Gospodarczego należą m.in. zagadnienia ogólne prawa administracyjnego, w tym działalność terenowej administracji publicznej (poza zakresem właściwości innych Zespołów), ochrony środowiska przyrody, prawa drogowego oraz ewidencji ludności, orzecznictwo administracyjne i sądowo-administracyjne. W ślad za tym w Informacji Rzecznika za 2010 r. wyodrębniony rozdział,

traktujący o przestrzeganiu praw obywateli przez administrację lokalną, znajdujemy po raz ostatni.

Nieprawidłowości w działalności samorządu terytorialnego nie należą do spraw często podejmowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, oczywiście w porównaniu np. z liczbą spraw z zakresu prawa karnego czy ubezpieczeń społecznych. Przegląd częstotliwości występowania spraw z tych dwóch kategorii pozwala przypuszczać, że spraw samorządowych jest 1,5-2% rocznie z ogółu podjętych. Występują one jednak, i to w sytuacji, gdy samorząd terytorialny objęty jest ścisłym i fachowym nadzorem, a także kontrolą sądową. Co więcej, należy domniemywać, że tzw. ciemna liczba naruszeń praw obywateli jest duża. Potwierdzeniem tego może być fakt występowania nieprawidłowości we wszystkich niemal aspektach i formach działania samorządów.

W opisie stanów faktycznych występują często nieaktualne już regulacje prawne. Brak również często wzmianki o końcowych efektach działań Rzecznika. Dzieje się tak dlatego, że nie zawsze w materiałach opracowanych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich te efekty są uwzględnione. Często skuteczność działań opisywana jest dopiero przy okazji opracowywania zbiorczych raportów Rzecznika na konkretne tematy. A tylko takie opracowania mogą być interesujące z naukowego punktu widzenia. Zajęto się więc w niniejszej pracy raczej diagnozą powstawania nieprawidłowości i naruszeń wolności i praw obywatelskich, a nie statystyką. Można bowiem od razu zaznaczyć, że skuteczność działań Rzecznika jest z wielu względów ograniczona. Na przyczyny tego stanu rzeczy składa się wiele czynników, o których traktują końcowe rozdziały.

Rozdział pierwszy niniejszej pracy poświęcono wyjaśnieniu zagadnienia, które poruszane jest przez większość autorów traktujących o działalności ombudsmanów w różnych krajach. Chodzi tu o ideowe i organizacyjne korzenie instytucji. Dominują dwie teorie, które właściwie ani się nie wykluczają, ani nie uzupełniają czy potwierdzają wzajemnie. Podjęto więc próbę dokonania szerokiej historycznej i filozoficznej analizy zagadnienia, aby wyjaśnić ten interesujący problem. Rozdział ten jest znacznie poszerzoną wersją publikacji *Antecedencje instytucji ombudsmana z 2007 r.*⁷ Rozszerzenie dotyczy zwłaszcza analizy prawno-politycznych uwarunkowań funkcjonowania poprzedników i kształtowania się pozycji ombudsmana parlamentarnego w Szwecji.

Rozdział drugi zawiera zważenia na temat przesłanek powstania i pozycji ustrojowej Rzecznika Praw Obywatelskich. Mimo że tematyka powołania instytucji wydaje się po 25 latach jej istnienia niezbyt aktualna, to ze względu na pewną specyfikę ujęcia zagadnienia, a także w celu poprawy kompozycji i kompleksowości całego opracowania, postanowiono po niezbędnym uzupełnieniach zamieścić ten rozdział.

⁷ Patrz przypis nr 1.

W celu przybliżenia problemu kontroli administracji lokalnej przez ombudsmánów, umieszczono również w pracy rozdział traktujący o bardziej interesujących przejawach takiej kontroli, dokonywanej w niektórych krajach europejskich, wraz z opisem ustroju tejsze administracji w tych krajach.

W rozdziale czwartym dokonano analizy przejawów i przyczyn występowania nieprawidłowości w działaniu jednostek samorządu terytorialnego. W porównaniu do wcześniejszych publikacji autora⁸ znacznie zwiększono liczbę opisanych przypadków oraz zmodyfikowano wnioski podsumowujące.

W rozdziale piątym zamieszczono systemowe spostrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich, dotyczące stanu administracji samorządowej, wyniki badań nad tą administracją, jak i opinie do projektów zmian prawa samorządowego.

Rozdział szósty to pewna kompilacja zważen teoretycznych i spostrzeżeń praktycznych, dotyczących funkcjonowania administracji samorządowej i administracji publicznej w ogóle.

W rozdziale siódmym zawarto analizę stanu istniejącego i przemyśleń na temat determinant skuteczności kontroli sprawowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich. W porównaniu do wcześniejszych publikacji autora⁹ zmodyfikowano wnioski wynikające z rozważań.

Zakończenie zawiera tezy określające tak poglądy autora w kwestii poprawy działalności instytucji opisywanej, jak i przyczyny spadku efektywności działania podmiotów opisywanych w opracowaniu.

Wykaz literatury, podobnie jak wykaz aktów prawnych, zawiera jedynie wskazanie faktycznie powoływanych w publikacji prac i aktów, bez zbędnego, zdaniem autora, rozszerzania wykazów o niekoniecznie wartościowe i przydatne pozycje.

W opracowaniu skorzystano głównie z literatury autorstwa kolejnych Rzeczników, albo przedstawicieli doktryny, których przedmiotem zainteresowania jest działalność Rzecznika.

Na zakończenie chcę złożyć podziękowania swoim mentorom – prof. dr. hab. Janowi Bociowi, pod którego kierownictwem powstała praca w swym pierwotnym kształcie, i na którego życzliwe uwagi zawsze można liczyć, oraz dr. hab. prof. UW. Konradowi Nowackiemu, który do wydania niniejszej publikacji mnie namówił, i napisał pozytywną recenzję wydawniczą.

⁸ *Ibidem.*

⁹ *Ibidem.*

I. Antecedencje i współczesny rozwój instytucji ombudsmana

1. Najstarsze poprzedniki – przegląd instytucji i poglądów

Na temat kontroli sprawowanej przez ombudsmana nad administracją napisano we wszystkich podręcznikach traktujących o prawie administracyjnym¹. Formuła podręcznika nie pozwala jednak na szersze potraktowanie tego problemu. Różne aspekty kontroli dokonywanej przez ombudsmana czy polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich omawiane są w literaturze fachowej, a przede wszystkim w opracowaniach Biura Rzecznika. Brak więc kompletnego opracowania, traktującego o źródłach ideologicznych i organizacyjnych tej instytucji.

Problem kontroli nad wykonywaniem władzy państwowej jest ponadczasowy. Władzę tę w każdym wypadku sprawuje suweren. Ma on władzę prawnie nieograniczoną o pierwotnym charakterze, niezależną w stosunkach zewnętrznych i najwyższą w stosunkach wewnętrznych². Władzy tej jednak nie może sprawować samodzielnie. Z biegiem czasu następuje wzrost liczby dziedzin, jakie władza obejmuje jako przedmiot swego zainteresowania z tego czy innego powodu. Omnipotencja suwerena ulega ograniczeniu, zwłaszcza w odniesieniu do wykonawstwa jego woli. Tam, gdzie kontrola tego wykonawstwa wymyka się spod nadzoru suwerena, dochodzi do nadużyć. Nadużycia te skutkują najczęściej wystąpieniem krzywdy jednostki, podległej władzy suwerennej. Suweren nie może takiego stanu rzeczy tolerować, gdyż podważa to sens istnienia jego władzy czy też legitymacja do jej sprawowania słabnie. Dlatego od najdawniejszych czasów suwereni, obojętnie czy jako podmioty zindywidualizowane, czy zbiorowe, starają się zapobiec występowaniu rozziwu między treścią ich woli a woli tej urzeczywistnianiem. Tworzone więc były od zawsze instytucje mające za zadanie ochronę członków społeczności przed samowolą państwa, rozumianego jako aparat do wykonywania poleceń władzy, a dającego się dziś określić jako administracja. Do takich instytucji, rozumianych zarówno podmiotowo, jak i przedmiotowo, należy zaliczyć instytucję skargi do władzy, instytucję prawa do występowania z petycjami, następnie powstanie szczegól-

¹ Np. J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000; Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000; J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, część II, Zakamycze 2001; Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2001.

² B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne, Wprowadzenie*, Wrocław 1993, s. 129.

nych organów sądowych. Do tego rodzaju instytucji należy także instytucja ombudsmanna. Kontrola sprawowana przez Ombudsmanna to kontrola nie sądowa i nie administracyjna, choć do administracji (niekiedy i sądownictwa) się odnosząca. Nazwać by można ją kontrolą społeczno-prawną³.

Słowo „ombudsman”, pochodzące z języka szwedzkiego, zostało rozpowszechnione przez angielskojęzyczną literaturę prawniczą.

Słowo „ombudsman” pochodzi od terminu „ombud”, używanego na oznaczenie osoby występującej w roli reprezentanta i rzecznika innego podmiotu czy instytucji⁴. Określenie odnosi się wyłącznie do osoby, a nie do urzędu. Dopiero określenie, o jaki rodzaj interpretacji chodzi, nadaje temu terminowi znaczenie techniczno-prawne. Szwedzki pierwowzór urzędu nazywa się Justitieombudsman, która to nazwa jest różnie tłumaczona. Najwłaściwsze wydaje się określenie – Rzecznik Sprawiedliwości⁵.

W niemieckojęzycznej literaturze prawniczej, dla potrzeb ogólnego określenia instytucji tego typu, używa się pojęcia „Ombudsman”, ale w odniesieniu do instytucji istniejących w tamtejszym porządku prawnym czy też w odniesieniu do Ombudsmanna Unii Europejskiej używa się określenia „Bürgerbeauftragte”, będącego odpowiednikiem określenia szwedzkiego⁶.

Poszczególne kraje, wprowadzając u siebie instytucje podobne do szwedzkiego pierwowzoru, używały dla ich nazwania różnych określeń. „Ombudsman” w Wielkiej Brytanii nazwany został Parlamentarnym Komisarzem do Spraw Administracji (Parliamentary Commissioner for Administration). W Austrii nosi on miano „Volksanwaltschaft”, co tłumaczone jest jako „Obrońca Ludu” – lub „Rzecznik Ludowy”⁷, ewentualnie „Rzecznik Społeczny”⁸. W Portugalii jest to „Rzecznik Sprawiedliwości” (Provedor de Justica), we Francji „Mediator” (Le Mediateur de la Republique), w Hiszpanii „Obrońca Ludowy” (Defensor del Pueblo), a w Grecji „Obrońca Obywateli” (ang. De-

³ J. Stembrowicz, *Od ombudsmanna do mediatora*, „Miesięcznik Literacki” nr 12, 1973, s. 88.

⁴ M. Grzybowski, *Ombudsman w państwach nordyckich. Geneza, ewolucja i współczesne oblicze instytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1989, s. 72.

⁵ A. Filipowicz, *Ombudsman – kariera instytucji*, „Organizacja – Metody – Technika” nr 12, 1982, s. 32.

⁶ Np. W. Hummer, *Stellung und Funktion des Bürgerbeauftragten des Europäischen Parlaments*, Innsbruck 1995. Także na ten temat: N. Banaszak, *Rzecznik Obywateli Unii Europejskiej*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji XLI, Wrocław 1998, s. 65; E. Popławska *Ombudsman Unii Europejskiej*, „Przegląd Legislacyjny” nr 1-2, 1998, s. 266; J. Paliwoda używa określenia „rzecznik interesu publicznego”, *Prokuratorowska kontrola przestrzegania prawa*, Warszawa 1970, s. 50.

⁷ S. Gebethner, *Sejmowy rzecznik praw obywatelskich (Rozważania de lege ferenda)*, „Państwo i Prawo” nr 11, 1986, s. 6.

⁸ H. Rossman, *Ombudsman (rzecznik społeczny) a ochrona praw podstawowych w Austrii*, „Państwo i Prawo” nr 6, 1979.

fender of Citizens)⁹. Szwedzką nazwę „Parlamentarny Ombudsman” całkowicie zaadoptowały Norwegia i Dania, a także np. Holandia i Irlandia.

Występowanie tak wielu nazw na określenie instytucji, której cechą charakterystyczną jest sprawowanie mocno odformalizowanej kontroli administracji, nie zmienia faktu, że wszystkie te instytucje są do siebie bardzo podobne. Poszczególne kraje zaadoptowały ją w sposób, który odpowiada ich warunkom społecznym, kulturze i systemowi politycznemu. Chociaż występują poważne różnice i warianty systemu, zwłaszcza w zakresie nadzoru, kompetencji, obowiązków i statusu w obrębie państwowej, rządowej lub lokalnej struktury, to wszystkie te instytucje zajmują się badaniem skarg, zażaleń czy też innych wystąpień obywateli, badając przez to poprawność działania władz publicznych i ich urzędników. Przesłanki wprowadzenia tego rodzaju instytucji tkwią w fakcie przenikania państwa do wszystkich dziedzin życia, w rozpowszechniającej się biurokracji przy braku przejrzystości i zrozumiałości wielu czynności podejmowanych przez organy władzy i administracji państwowej. Te warunki razem z pozostającą w dyspozycji państwa nowoczesną techniką spowodowały absolutną zależność obywatela od tegoż państwa oraz pozwoliły na powstanie w nim poczucia bezradności¹⁰.

U wszystkich współcześnie występujących ombudsmanów można wyróżnić kilka cech podstawowych. Po pierwsze, jest to organ powoływany przez parlament, rządziej przez głowę państwa, samodzielny i niezawisły, nie powiązany ze strukturami administracji ani sądownictwa. Jego zależność od powołującego ma charakter raczej formalny. Ombudsman może być odwołany z urzędu jedynie w wyjątkowych przypadkach, np. w wypadku, gdy popełni przestępstwo lub nienależycie wykonuje swe obowiązki, a biorąc pod uwagę wysokie wymagania przy weryfikacji kandydatur – kwalifikacje co najmniej sędziego, nieskazitelna opinia – praktycznie nie występuje.

Po drugie, ombudsmeni dokonują na wniosek, ale także z urzędu, kontroli legalności, celowości, słuszności czy sprawiedliwości działań i rozstrzygnięć administracji, a czasami także sądów. Najczęściej kontrola dokonywana jest przez pryzmat ewentualnego naruszenia przez podmioty kontrolowane praw obywatela czy praw człowieka. Są jednak ombudsmeni, którzy dokonują kontroli w celu usunięcia nieprawidłowości w działalności podmiotów kontrolowanych, do praw jednostki nie odnosząc się właściwie wcale.

Po trzecie, ombudsman nie jest z reguły wyposażony w żadne władcze środki oddziaływania. Wobec instytucji, w których działaniu dostrzega nieprawidłowości, może stoso-

⁹ Większość nazw za: *Ombudsmeni krajowi. Zbiór regulacji prawnych*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2005. Wiele przykładowych nazw instytucji, także pozaeuropejskich, podaje I. Malinowska, *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2007, s. 58.

¹⁰ M. Jełowicki, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, „Organizacja – Metody – Technika” nr 1, 1988, s. 2.

wać jedynie metody perswazyjne, monitować, co najwyżej sugerować, konieczność uruchomienia kontroli instancyjnej. Każdy ombudsman informuje parlament o swej działalności i spostrzeżeniach w jej trakcie poczynionych. Nie należy jednak przeceniać skuteczności tego uprawnienia ze względu na fakt, że parlament nie jest ze swej natury ciałem fachowym, a informacje ombudsmana, przedstawiane z reguły raz do roku, są najczęściej spóźnione. Nieprawidłowość działania i jej skutki przeważnie już nie istnieją, a jeżeli tak nie jest, to poinformowanie o tym parlamentu nie daje natychmiastowych skutków. W kontaktach z parlamentem ważne jest to, że ombudsman za pośrednictwem uprawnionych podmiotów może być inicjatorem tworzenia nowych lub zmiany wadliwych aktów prawnych. Nierzadkie są niestety przypadki, kiedy to właśnie parlamenty wydają akty normatywne, które ombudsman jest zmuszony zaskarżać do sądów konstytucyjnych.

Po czwarte wreszcie, ombudsman jest organem łatwo dostępnym dla skarżącego, a jego postępowanie jest odformalizowane i najczęściej bezpłatne. Ujemną stroną takiego rozwiązania jest napływ ogromnej liczby skarg, z których większość – średnio ok. 70 %, jest po wstępnym badaniu odrzucana jako nie leżąca w gestii ombudsmana¹¹.

Urząd ombudsmana może być monokratyczny lub kolegialny. W niektórych krajach występuje na szczeblu centralnym, w innych tylko na lokalnym (także municypalnym), a jeszcze w innych na jednym i na drugim. Ombudsmeni mogą mieć właściwość ogólną, mogą także występować ombudsmeni wyspecjalizowani, np. do spraw wojskowych czy spraw mniejszości narodowych. Różnorodność rozwiązań jest naprawdę duża.

Przedstawiona tu krótka charakterystyka instytucji ombudsmana może być pomocna przy próbie odpowiedzi na pytanie, a właściwie próbie wyjaśnienia czy wręcz rozstrzygnięcia sporu o poprzedniki tejże instytucji. Poglądy nauki są w tym wypadku niejednolite. Kolejni autorzy powołują się najczęściej na występujące we wcześniejszych opracowaniach ustalenia, poglądy i przykłady, sytuujących historyczne poprzedniki już w starożytności. Takie podejście nie pozwala ustalić miejsca położenia rzeczywistych, ideowych i organizacyjnych korzeni ombudsmana. Powinien on być postrzegany nie tylko jako instytucja, jaką znamy dziś. Należy także zwrócić uwagę na historyczne, filozoficzne i polityczne przesłanki powstawania mechanizmów, mających na celu kontrolowanie administracji na sposób charakterystyczny dla ombudsmanów. Szersza retrospekcja przeszłości pozwoli na dokonanie lepszej oceny teraźniejszości i sformułowanie diagnozy i obrazu przyszłych instytucji kontrolnych interesującego nas typu. Przy opisie poprzedników instytucji współczesnego nam ombudsmana, poprzedniki te traktowane są raczej jako wzorce ideowe, a nie instytucjonalne.

¹¹ Cechy instytucji: Grzybowski, *Ombudsman...*, s. 14-15. Bardzo rozbudowaną typologię instytucji przedstawiła I. Malinowska, *Rzecznik...*, s. 58-73.

Pierwsze wzmianki o powołaniu urzędu czy też urzędnika obserwującego działania administracji państwowej, wysłuchującego skarg poddanych i informującego o tym panującego można spotkać już ok. 2200 lat temu w Chinach. Panująca tam dynastia Hanów (206 p.n.e.-221 n.e.) posiadała system nadzoru i kontroli administracji, zwany „Kontrolą Yuana”, w postaci instytucji rzecznika (Yuana) z siedzibą w stolicy kraju oraz oddziałów w trzynastu prowincjach. Następnie centralna instytucja rzecznika została podzielona na trzynaście oddziałów, ale jeden z nich kontrolował pozostałych¹². W czasach dynastii Sui (581-618 n.e.) oraz dynastii Tang (618-904 n.e.) centralna instytucja rzecznika została podzielona na dwa niezależne oddziały, z których jeden zajmował się kontrolą i nadzorem pracowników cywilnych oraz oficerów wojska, a drugi stanowił ciało doradcze cesarza. W okresie panowania dynastii Ming (1368-1644 n.e.) oraz dynastii Ching (1644-1911 n.e.) instytucja Yuana zobowiązana została do nadzoru i kontroli działania władz także pod względem etyki. Pod koniec tego okresu natomiast instytucja ta na szczeblu lokalnym została znacznie rozbudowana, gdyż zaczęło funkcjonować po 15 Yuanów w prowincjach, odpowiedzialnych za różne dziedziny życia, przesyłających swoje raporty władcy¹³.

L. Garlicki, powołując się na G. F. Caidena, występowania przypadków powoływania takich urzędników, których zadaniem byłoby kontrolowanie administracji w imieniu panujących, czy to władców, czy rządzących grup, dopatruje się już w Egipcie faraonów¹⁴. W teokratycznym państwie egipskim faraon nie mógł zarządzać dość rozległym terytorium jednoosobowo. Prowadzenie wielkich inwestycji państwowych i utrzymywanie armii samo w sobie, a także pośrednio w związku z koniecznością zdobywania środków, wymagało utworzenia sprawnej administracji. Z jej największym rozkwitem mamy do czynienia w okresie tzw. nowego państwa. Najistotniejszą rolę odgrywała wówczas właśnie administracja skarbowa. Urzędy sprawowali liczni pisarze i nadzorcy nie zawsze pochodzący z otoczenia władcy czy szlachty, co wcześniej było regułą. W miarę rozwoju terytorialnego zaczęła być tworzona zdecentralizowana administracja prowincjonalna. Najwyższą po faraonie władzę w państwie sprawował wezyr (w jęz. egipskim – czati). Tytuł ten, mając jeszcze swoje poprzedniki, pojawił się w okresie panowania IV dynastii. Był on zwierzchnikiem wszystkich egipskich urzędników oraz centralnej administracji. Reprezentując wolę władcy, miał ogromną władzę i uprawnienie

¹² The Control Yuan Republic of China (Taiwan), Historical Background, <http://www.cy.gov.tw/ct.asp?xItem=6036&CtNode=989&mp=21>, za: I. Malinowska, *Rzecznik...*, s. 52.

¹³ *Ibidem*, s. 53.

¹⁴ L. Garlicki, *Ewolucja instytucji rzecznika praw obywatelskich (ombudsmána) w świecie współczesnym*, [w:] *idem* (red.), *Rzecznik...*, s. 9, za: G. F. Caiden, *International Handbook of the Ombudsman*, t. I, London 1983.

nia. Będąc swoistym ministrem spraw wewnętrznych, otrzymywał raporty „gubernatorów prowincji”, kontrolował rozdział ziemi, kontrolował administrację grup zawodowych, zarządzał policją i poborem rekrutów. Jego wysłannicy (uput), przynoszący rozkazy, przeprowadzali dochodzenia w jego imieniu, bezpośrednio kontrolowali administrację na głębokiej prowincji. Wezyr był też odpowiednikiem dzisiejszego ministra sprawiedliwości. Przewodniczył najwyższemu trybunałowi i rozmaitym radom urzędniczym. Jemu też zdawał sprawozdania nadzorca pieczęci jako najwyższy urzędnik skarbowy. Oznaką jego godności był wizerunek Maat – bóstwa, personifikacji sprawiedliwości, którym to wizerunkiem ozdabiano szaty wezyra. Administracja egipska była silnie scentralizowana i zbiurokratyzowana, co stanowiło podstawę bogactwa i potęgi państwa. Oczywiście i w tym państwie nie wszystko działało prawidłowo. Jednym z niewielu zachowanych pomników prawodawstwa egipskiego jest Stela Horemheda¹⁵. Król deklaruje w niej, iż za pomocą nowych praw zamierza położyć kres niesprawiedliwości, która zapanowała w kraju za jego poprzedników. Prawa te formułowano z myślą o karaniu urzędników, którzy sprzeniewierzali dobra ściągane od chłopów na rzecz króla¹⁶. Można sobie tylko wyobrazić, jak okradani byli chłopci, skoro urzędnicy nie bali się okradać władcy, za co przecież groziła kara chłosty, obcięcie nosa lub wygnanie. Należy dodać, że ideałem oficjalnej doktryny było utrzymywanie ludu w pokorze i posłuszeństwie. Działający w Egipcie wezyrzy, będąc „uszami i oczami” władcy, byli niewątpliwie, wraz ze swymi podwładnymi, poprzednikami ombudsmanów, chociaż byli jednocześnie tych władców ramieniem. Należy także zwrócić uwagę na rolę kapłanów, którzy byli szczególnego rodzaju sędziami, wyznaczającymi kierunki postępowania władzy w zgodzie z nakazami religii.

W antycznej Grecji doszukał się poprzedników ombudsmana były austriacki Rzecznik Ludowy, autor wielu prac naukowych na temat tej instytucji V. Pickl. Wskazuje na utworzony w antycznej Sparcie, ok. 750 r. p.n.e., urząd efora. Wybieranych przez zgromadzenie ludowe (apella) czterech eforów sprawowało pieczę nad całą działalnością państwa. Z czasem przejęli oni więcej władzy politycznej, aż do przejęcia rządzenia państwem, i utracili swe pierwotne funkcje¹⁷.

Początki tego urzędu, podobnie jak i początki całego ustroju politycznego Sparty, nie zostały w pełni zbadane. Ustrój spartański, jaki dziś znamy najlepiej, jest to ustrój VI w. p.n.e. Ukazuje eforów posiadających już pełnię władzy. Prawdopodobnie pierwotnie

¹⁵ Stela – płyta monolityczna pokryta na ogół tekstem hieroglificznym, za: G. Rachet, *Słownik cywilizacji egipskiej*, Warszawa 1994, s. 331.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ V. Pickl, *Die Volksanwaltschaft – ein Fall für das „sanfte Recht“*, Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, H. 3-4, 1987, s. 135 i n.

byli mianowani przez króla, co mogłoby potwierdzać teorię Pickla. W VI w. p.n.e. byli wybierani przez lud i posiadali ogromną władzę. Oni przewodniczyli geruzji (28-osobowa rada starszych), zapewne następczyni rady królewskiej, sprawującej sądownictwo w sprawach karnych, i apelli, a także mogli usuwać urzędników w okresie ich urzędowania. Spoczywały w ich rękach sprawy finansowe państwa, sądownictwo cywilne (bez spraw rodzinnych i spadkowych), nadzór nad obywatelami, korespondencja zagraniczna i prawo ewentualnego wydalenia cudzoziemców. W ceremoniale ich godność była tak podkreślona, że można uznać cześć im oddawaną jako równorzędną czci oddawanej królom¹⁸. W odpowiednim okresie w Sparcie królowie musieli co miesiąc składać wobec eforów przysięgę, że będą postępować zgodnie z prawem, eforowie zaś z kolei zobowiązywali się solennie szanować władzę królewską¹⁹.

W innych źródłach można przeczytać, że eforów było pięciu, wybieranych na jeden rok i sprawujących pełnię władzy wykonawczej w wyniku przejęcia większości uprawnień należących wcześniej do królów²⁰. Jako ciekawostkę można przytoczyć, że w wypadku najazdu wroga eforowie mieli prawo pozbawiania życia bez sądu, dowolnej liczby periojków (mieszczan)²¹. Dość to dziwne uprawnienie jak na domniemanych poprzedników ombudsmana.

Kolejnym wymienianym w literaturze poprzednikiem instytucji ombudsmana są, zgodnie z poglądem V. Pickla, urzędnicy – eutynowie. W antycznych Atenach dziesięciu takich urzędników czuwało nad tym, aby inni urzędnicy przestrzegali postanowień uchwalonych przez reprezentację obywateli²². Gdzie indziej z kolei: eutynowie to urzędnicy państwowi w Atenach i innych miastach greckich, którzy przeprowadzali kontrolę sprawozdań (zwanych euthyne) składanych przez urzędników po upływie kadencji, dotyczących wydatkowania pieniędzy państwowych²³.

Działania mające na celu ograniczanie omnipotencji władz i demokratyzację życia społecznego są charakterystyczne dla całej antycznej Grecji. Sprawujący władzę nawet w szczytowym okresie demokracji w Atenach zawsze stanowili mniejszość, a w dodatku byli to tylko mężczyźni. Budziło to niezadowolenie grup, które akurat w danym okresie historycznym wpływu na władzę i dostępu do urzędów nie miały. Widomym znakiem chęci uniknięcia wszelkich niepokojów społecznych są, tworzone już VII w. p.n.e., ko-

¹⁸ K. Kumaniecki, *Historia kultury starożytnej Grecji i Rzymu*, Warszawa 1975, s. 86 i n.

¹⁹ G. L. Seidler, *Przedmarksistowska myśl polityczna*, Kraków 1974, s. 91.

²⁰ M. Sczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1973, s. 40.

²¹ *Ibidem*.

²² V. Pickl, *Die Volksanwaltschaft ...*

²³ Z. Piszczek (red.), *Mała encyklopedia kultury antycznej*, Warszawa 1973, s. 247.

dyfikacje prawne. Spisywanie prawa z jednej strony gwarantowało bezpieczeństwo posiadaczom, z drugiej – chroniło pozostałych, dostrzegających w kodyfikacjach szansę na ograniczenie bezprawia i samowoli²⁴. Taką kodyfikacją była kodyfikacja Drakona, przewidująca przede wszystkim zaostrezenie odpowiedzialności karnej przestępców. Do dziś funkcjonuje pojęcie „drakońskich kar”.

Postępowy charakter, z interesującego nas punktu widzenia, miała reforma ustrojowa Solona. Dokonał on nowego podziału wolnych obywateli na cztery grupy (klasy), zależnie od posiadanego majątku. Najuboższa z czterech klas otrzymała istotne uprawnienia polityczne. Poprzez uzyskanie prawa do udziału w zgromadzeniu ludowym (ekklezji) mogła ona wpływać na wybór urzędników i na ogólny kierunek polityki państwowej. Spośród wszystkich Ateńczyków, którzy ukończyli 30 lat, wybierano sędziów przysięgłych – heliaja. Był to sąd apelacyjny od orzeczeń urzędników w sprawach cywilnych. W sprawach karnych była heliaja zdaje się jedyną instancją (wyjawszy najcięższe przestępstwa)²⁵. Każdy więc wolny obywatel miał teoretycznie możliwość paraliżowania ewentualnych nadużyć magistratury. Urzędnicy rekrutowali się z warstw najbogatszych. Oddanie przez Solona części funkcji sądowniczych najszerszym masom ludowym miało jednak stać się z czasem bronią w ręku walczącej demokracji. Przeprowadzone, podobnie jak reformy Solona w VI w. p.n.e., reformy Kleistenesa praktycznie złamały znaczenie arystokracji, choć dostęp do urzędów miały tylko dwie najwyższe warstwy najbogatszych.

Największy rozwój instytucji demokratycznych w Grecji nastąpił w tzw. klasycznym okresie, z jakim mamy do czynienia po wojnach perskich w V w. p.n.e. w Atenach. Siły demokratyczne, kierowane najpierw przez Efiatesa, a potem przez Peryklesa, usunęły wszystkie konserwatywne urządzenia tego miasta-państwa. Najważniejsze było rozciągnięcie zasady wyboru przez losowanie także na urząd archontów, będących najwyższymi dotąd urzędnikami. Zasada ta była stosowana wcześniej tylko w odniesieniu do niższych urzędników. Wprowadzenie losowania jako metody powoływania urzędników było na owe czasy posunięciem postępowym. Przed objęciem przez nich urzędowania dokonywano oceny kandydatów, badając ich moralność i czy rzeczywiście są obywatelami ateńskimi. Wychodzono z założenia, że wszelki w ogóle urząd może sprawować każdy obywatel. Założenie to było słuszne, ponieważ urzędnicy byli jedynie wykonawcami praw i woli ludu, wyrażonej na zgromadzeniu ludowym. Żadne ważne decyzje nie należały do ich kompetencji. Władza najwyższych urzędników państwowych, czyli archontów, została ograniczona do pieczy nad prawem rodzinnym i spadkowym. Powie-

²⁴ G. L. Seidler, *op. cit.*, s. 92.

²⁵ Za K. Kumaniecki, *op. cit.*, s. 80.

rzono im także funkcje sakralne i przewodniczenie w procesach sądowych. Ponieważ uważano, że nawet tak ograniczona władza mogłaby być groźna dla ustroju, prawnie zakazano powtórnego wyboru na ten sam urząd. Cechą charakterystyczną tego okresu jest kolegialność urzędów, z reguły dziesięcioosobowych. W bieżących sprawach władzę sprawowała rada pięciuset. Jest rzeczą oczywistą, że rada taka nie mogła urzędować stale w pełnym składzie. Urzędowało więc zawsze tylko 50 radnych (po dziesięciu z każdego okręgu administracyjnego) przez jedną dziesiątą część roku.

Władzę suwerenną sprawowało zgromadzenie ludowe, w którym mogli uczestniczyć wszyscy wolno urodzeni obywatele, ukończywszy 20 lat. W dawnych czasach obradowano jedynie nad wnioskami przygotowanymi przez radę, a mówcy wolno było tylko zgłaszać poprawki do wniosku, zalecać odrzucenie go lub stawiać wniosek przeciwny. Jedynym hamulcem przeciwko wprowadzeniu ustaw niezgodnych z wcześniejszymi aktami było przysługujące każdemu obywatelowi prawo oskarżenia wnioskodawcy, nawet po uchwaleniu wniosku, o niezgodność uchwały z konstytucją²⁶. Na zgromadzeniu ludowym zrealizowano zasadę wolności przemówień, która wraz z zasadą równości w zajmowaniu urzędów i zasadą równości wobec prawa stanowiła fundament praw politycznych obywatela. Ten obywatel, który wydawał się niebezpieczny dla ustroju, mógł zostać skazany przez zgromadzenie na wygnanie (ostracyzm).

Wobec faktu, że urzędnicy wybierani byli przez losowanie, nie cieszyli się specjalnym autorytetem i nie mieli wielkiej władzy, na pierwszy plan w państwie ateńskim wybijały się jednostki, które najczęściej nie sprawowały żadnego oficjalnego urzędu, lecz umiały przemawiać na zgromadzeniu i nakłaniać lud do przyjęcia lub odrzucenia wniosków. Byli to demagodzy. Należy zaznaczyć, że wówczas określenie to nie miało pejoratywnego zabarwienia i oznaczało przywódcę ludu.

Jako ciekawostkę należy podać, że państwo ateńskie opiekowało się niezdolnymi do pracy i dziećmi poległych.

W krajowej literaturze brakuje właściwie wzmianek o wspomnianych eutynach. Zamieszczony opis instytucji demokratycznych w Grecji ma na celu przybliżenie innych demokratycznych instytucji kontrolnych i całego kontekstu polityczno-prawnego ich działania w tym miejscu i czasie.

W starożytnym Rzymie jako poprzedniki instytucji ombudsmana wskazywane są dwa różne urzędy i mechanizmy kontroli. L. Garlicki za G. F. Caidenem wymienia instytucję rzymskich cenзорów²⁷. Z kolei V. Pickl wskazuje na trybunów ludowych. Napisał on, że utworzona prawdopodobnie w 494 r. p.n.e. instytucja trybunów ludowych

²⁶ *Ibidem*, s. 146 i n.

²⁷ L. Garlicki, *Ewolucja...*, s. 9.

chroniła plebejuszy rzymskich przed bezprawnymi ingerencjami urzędników w ich prawa. Gwarancją właściwego działania urzędu była zasada nietykalności trybunów. Słabą stroną tej koncepcji, według V. Pickla, jest często przemilczany w literaturze przedmiotu fakt, że trybuni nierzadko nadużywali swej funkcji w demagogicznych celach i to rozumianych w tym wypadku pejoratywnie²⁸.

W związku z taką różnicą poglądów warto przyjrzeć się bliżej wcześniej wymienionym oraz innym urządům rzymskim w kontekście ich podobieństw do współcześnie rozumianych instytucji ombudsmana.

Jako datę powołania urzędu cenzorów M. Jaczynowska podaje rok 443 p.n.e.²⁹ Byli to urzędnicy o charakterze specjalnym. W III w. p.n.e., uważanym za okres pełnego rozwoju demokracji rzymskiej, wybierani oni byli przez komicja centurialne, w których przewagę mieli obywatele o wyższym statusie majątkowym i społecznym, w liczbie dwóch na pięć lat. Władzę swą sprawowali tylko przez 18 miesięcy³⁰. Zadaniem ich było przeprowadzenie spisu majątkowego, czyli cenzusu, podział obywateli na grupy majątkowe i terytorialne oraz sporządzenie listy senatorów. Cenzorowie prowadzili również część spraw finansowych, nadzorując prowadzenie prac publicznych, wyznaczając wysokość ceł, podatków itp.³¹ Ponadto cenzorowie układali budżet państwowy, ustalając listę dochodów i wydatków, wydzierżawiali cła i domeny państwowe, sprawowali wreszcie nadzór nad wykonywaniem wszelkich robót publicznych. W związku z tak sformułowanymi zadaniami mieli cenzorowie prawo kontroli nad wypełnianiem obowiązków obywateli wobec państwa, nad ich życiem prywatnym³². Za uchylenie się od obowiązków wojskowych i naruszanie dobrych obyczajów cenzorzy mogli wymierzać karę cenzorską w postaci skreślenia z listy senatorów czy przesunięcia obywateli w obrębie klas majątkowych, co miało wpływ na ich prawa polityczne. Od decyzji cenzorów nie było odwołania³³. Wraz z upadkiem republiki urząd cenzora stracił całkowicie swe znaczenie w związku z przejęciem ich uprawnień przez cesarzy.

Cechą charakterystyczną życia politycznego, a w konsekwencji ustroju republiki rzymskiej, była walka między patrycjuszami a plebejuszami. Podział na te dwie grupy jest równie stary jak Rzym. W początkach republiki patrycjusze byli ściśle zespoleni z pierwotną organizacją rodową, tylko do nich należało prawo użytkowania ziemi pań-

²⁸ V. Pickl, *Die Volksanwaltschaft ...*

²⁹ M. Jaczynowska, *Historia starożytnego Rzymu*, Warszawa 1976, s. 35.

³⁰ *Ibidem*, s. 80, podobnie: K. Kumaniecki, *op. cit.*, s. 329.

³¹ M. Jaczynowska, *op. cit.*, s. 80.

³² K. Kumaniecki, *op. cit.*, s. 329.

³³ E. Klein, *Powszechna historia państwa i prawa*, cz. I, Wrocław 1996, s. 16.

stwowej, które było przeżytkiem wspólnej własności rodowej. Plebejusze byli osobiście wolni, ale zwłaszcza we wcześniejszym okresie istnienia republiki, pozbawieni większości praw politycznych. Z czasem zyskiwali na znaczeniu, otrzymując możliwość starania się o nawet najwyższe urzędy państwowe. Pod względem gospodarczym byli plebejusze równi patrycjuszom, posiadali gospodarstwa rolne, zajmowali się handlem i rzemiosłem. Co ciekawe, istniał formalny zakaz zawierania mieszanych małżeństw między tymi klasami³⁴. Rywalizacja tych dwóch stanów występowała niemalże przez cały okres istnienia republiki rzymskiej.

Kluczowym osiągnięciem plebejuszy było ustanowienie trybunów ludowych (trybunów plebejskich). Wybierani przez zgromadzenia plebejskie na rok, w liczbie pierwotnie dwóch, później dziesięciu, trybuni, nie znajdując się ściśle w strukturze urzędów republiki, mieli za zadanie ochronę plebejuszy przed nadużyciami patrycjuszy lub urzędników. Trybunom przysługiwało prawo zwoływania zebrań plebejskich i przewodniczenia im. Z czasem uzyskali prawo inicjatywy ustawodawczej na zgromadzeniach, prawo zwoływania senatu, przewodniczenia jego posiedzeniom i zgłaszania projektów ustaw. Mieli prawo wnoszenia sprzeciwu wobec zarządzeń urzędników i projektów ustaw, jeśli ich zdaniem były one szkodliwe dla interesów plebejuszy. Mogli karać urzędników i osoby działające na szkodę plebejuszy karami więzienia i grzywny pieniężnej. Trybuni ludowi uważani byli za osoby święte, znajdujące się pod opieką bogów i stąd nietykalne. Każdy akt gwałtu skierowany przeciwko trybunowi ludowemu powodował wyjęcie sprawcy gwałtu spod prawa. Mógł więc on być bezkarnie zabity, a jego majątek podlegał konfiskacie³⁵. Oligarchia senatorska pragnęła podporządkować sobie trybunów. Powiększenie liczby trybunów do dziesięciu w praktyce ograniczyło ich władzę. Ponieważ trybunom przysługiwało także weto wobec projektów kolegi, starano się tą drogą zablokować ich działalność. Wśród dziesięciu zawsze mógł się znaleźć jeden oddany interesom senatu czy patrycjuszy w ogóle. Podobnie jak cenzorzy, trybuni stracili swe znaczenie w związku z przejściem ich uprawnień przez cesarzy.

Z przytoczonych charakterystyk dwóch urzędów, wymienianych w literaturze jako poprzedniki instytucji ombudsmana, wynika, że bliżej do tegoż ombudsmana trybunowi ludowemu niż cenzorowi. Nie jest możliwe pominięcie w niniejszym opracowaniu faktu, że jeszcze jeden z wyższych urzędników rzymskich – pretor – miał uprawnienia godne uwagi przy poszukiwaniu korzeni instytucji ombudsmana. Pretor miał uprawnienia zbliżone do uprawnień dzisiejszych prokuratorów. Pod względem formalnym badał, czy występujące sporne roszczenie należy do tych, któremu prawo rzymskie daje ochronę,

³⁴ Por. M. Jaczynowska, *Historia ...*, s. 43; E. Klein, *op. cit.*, s. 8.

³⁵ E. Klein, *op. cit.*, s. 20.

a następnie sprawę przekazywał do sądów. Pretor sam ustalał i ogłaszał publicznie zasady sprawowania swego urzędu. Pretorzy, których w I w. p.n.e. było aż 16, w większości pełnili swe urzędy, zarządzając prowincjami, lub stali na czele specjalnych trybunałów karnych, powołanych do rozpatrywania przypadków przestępstw nadużycia władzy, popełnianych przez namiestników prowincji – zdzierstwa, przekupstwa. Do przestępstw tych należały także: przekupywanie wyborców podczas ubiegania się o urzędy, kradzież lub sprzeniewierzenie majątku publicznego, zdrada stanu. Prawo wystąpienia z oskarżeniem przed tymi trybunałami posiadał każdy obywatel³⁶. Generalnie ówczesne skargi na administrację, biorąc pod uwagę tryb ich wnoszenia i postępowanie w sprawie, bliższe były dzisiejszym skargom, wnioskom i petycjom niż skargom do ombudsmana.

Jak więc widać, nie da się jednoznacznie ustalić, jaki urząd miał najwięcej cech z zakresu uprawnień kontrolnych, zbliżonych do interesującego wzorca. Przydatne do dalszych rozważań nad źródłami ideowymi powoływania ombudsmanów będzie to, że cesarze rzymscy przejęli pełną kontrolę nad administracją państwa, a właściwie swoją administracją, jako pełni suwereni, równi godnością bogom lub w dalszej perspektywie z woli boga panujących.

Niewiele w fachowej literaturze, oprócz tego, co napisano, można znaleźć na temat poprzedników instytucji ombudsmana, występujących w państwach okresu feudalnego. Biorąc pod uwagę rodzaj i zakres kontroli właściwych ombudsmanowi, to z interesującym urzędem mamy do czynienia w państwie Franków.

Oto dla podporządkowania sobie hrabiów i kontroli ich działalności Karol Wielki ustanowił inspektorów królewskich (*missi dominici*), pracujących wspólnie hrabiego i biskupa. Odwiedzali oni poszczególne hrabstwa swego okręgu inspekcyjnego, wysłuchiwali skarg ludności, odbywali sądy i zdawali królowi sprawozdania ze swych inspekcji³⁷. Prawdopodobnie wzrost znaczenia panów feudalnych, osłabiający jednocześnie władzę monarchy, sprawił, że instytucja ta nie utrzymała się długo.

W czasach nieco późniejszych, urzędnicy administrujący wydzielonymi im ziemiami kraju (państwa frankońskiego, ale także w Niemczech i innych) zaczęli traktować te ziemie, wspólnie z posiadanymi tam włościami, jako prywatny majątek. Była to tzw. feudalizacja urzędów. Dokonany został w ten sposób nie tylko podział władzy, ale także podział terytorium państwowego pomiędzy króla i wielkich właścicieli ziemskich³⁸. Częstokroć w zamian za przywileje lub lojalność, władcy przekazywali takie dobra faktycznie nimi władającym. W tym okresie we Francji i w Niemczech, administrację lokal-

³⁶ *Ibidem*, s. 19.

³⁷ *Ibidem*, s. 61.

³⁸ *Ibidem*, s. 86.

ną na terenie dawnej domeny królewskiej zaczęto tworzyć z byłych immunitetowych urzędników sądowych – adwokatów. We Francji nazywano ich prewetami, a w Niemczech wójtami cesarskimi lub landwójtami. Sprawowali oni zarząd nad domenami królewskimi oraz wykonywali władzę sądowniczą, administracyjno-skarbową i wojskową nad zamieszkałą tam ludnością. We Francji rychło powołano inspektorów królewskich, kontrolujących działalność prewotów. Inspektorzy ci, występujący pod nazwą balliwów lub seneszalków, byli urzędnikami wędrującymi, przypominającymi początkowo frankońskich missi dominici. Przekształceni zostali z czasem w urzędników stałych, pośredniczących między królem a prewotami. Baliwowie posiadali uprawnienia wojskowe (stali na czele pospolitego ruszenia swego okręgu), sądowe (pierwsza instancja dla szlachty, druga dla mieszczan) i administracyjno-skarbowe (ogłaszali ustawy królewskie i kontrolowali ich wykonanie, ściągali świadczenia należne królowi). Prewoci pełnili swój urząd za określoną kwotę wpłacaną do skarbu państwa. Wygospodarowaną nadwyżkę z uzyskanych środków zatrzymywali dla siebie (można by to nazwać dzierżawą urzędu). Baliwowie byli na ogół prawnikami powoływanymi i odwoływanymi początkowo przez króla, otrzymywali określone pensje, a to czyniło ich posłusznymi narzędziami monarchy³⁹.

Z przypadkiem dwóch, przywoływanych w literaturze traktującej o ombudsmanach z nazwy urzędów mamy do czynienia w średniowiecznej Hiszpanii. Urzędami działającymi poza ramami zwykłych procedur odwoławczych i interwencyjnych, pośredniczącymi między władzą publiczną a obywatelami, był Sahib-al-Mazalim z epoki muzułmańskiej i Justicia Maior z XIII w. Sahib-al-Mazalim, powoływany przez sułtana i traktowany jako „sędzia niesprawiedliwości do spraw nadzwyczajnych i wyjątkowych”, pełnił funkcję ochrony praw obywateli, przeciwstawiając się zniewagom ze strony władz i urzędników państwowych. Justicia Maior, wprowadzony przez szlachtę aragońską, przeciwstawiającą się wykonywaniu władzy monarchy absolutnego w dziedzinie sądownictwa, stał się narzędziem w ochronie przywilejów tej szlachty w stosunku do interpretowania prawa pozostających w służbie królewskiej sędziów i urzędników⁴⁰.

Zarówno przykład hiszpański, jak i instytucję missi dominici oraz podobną – missi regis, wskazuje Pickl jako oczywisty przykład przyjęcia wzorców islamskich przez państwa innej kultury prawnej przy tworzeniu instytucji kontrolnych, podobnych do instytucji ombudsmana. W wypadku Hiszpanii wpływy islamskie uważa za ewidentne, nato-

³⁹ *Ibidem*, s. 92.

⁴⁰ B. Szepietowska, *Obrońca Ludowy w Hiszpanii*, [w:] L. Garlicki (red.), *Rzecznik...*, s. 253; także: J. Söderman, *Gibt es den klassischen parlamentarischen Ombudsmann?* Festakt aus Anlaß des zwanzigjährigen Bestehens der Österreichischen Volksanwaltschaft, maszynopis powielony przez Europejski Instytut Ombudsmana, Innsbruck 1997, *passim*.

miast w wypadku państwa Merowingów i Karolingów za wysoce prawdopodobny⁴¹. Islamska jeszcze Hiszpania sąsiadowała przecież z państwem Franków długie wieki.

Inną ciekawą instytucją był angielski Sąd Kanclerski. Uprawnienia sądowe kanclerza rozwinęły się z przekazania mu do samodzielnego załatwiania petycji skierowanych do króla, przechodzących przez jego ręce. Sąd Kanclerski stosował postępowanie uproszczone, bardziej elastyczne od konserwatywnego i sztywnego angielskiego prawa pospolitego. Sąd Kanclerski wyrokował w sprawach cywilnych, wedle nieformalnych zasad słuszności. Do sądu tego udawali się przede wszystkim ludzie przekonani, że w zwykłym sądzie wskutek obowiązywania sztywnych zasad angielskiego prawa nie znajdą sprawiedliwości. Sąd Kanclerski wywarł przez swoje orzecznictwo istotny wpływ, korygujący prawo pospolite. Dzięki działalności tego sądu powstał w Anglii swoisty dualizm prawa, opartego z jednej strony na prawie pospolitym, z drugiej – na normach słuszności⁴².

Podobnych przykładów urzędów, mniej lub bardziej przypominających swymi uprawnieniami kontrolnymi model kontroli sprawowanej przez ombudsmiana, można by znaleźć więcej, także w historii Polski. To, że przestrzeganie ładu prawnego, zespołu zasad postępowania, na których straży stoi aparat kontroli wyposażony w aparat przymusu lub nie, jest równie starym zjawiskiem jak prawo i nierozzerwalnie z nim związana organizacja państwowa. Takie więc poszukiwanie poprzedników ombudsmiana do sformułowania żadnych konkretnych wniosków nie musi koniecznie prowadzić. Niemniej jednak fakt występowania na przestrzeni wieków wielu urzędów tkwiących w strukturach administracji, sądownictwa, *quasi*-sądowych albo znajdujących się całkowicie poza takimi strukturami i sprawujących kontrolę działania administracji, w oparciu o prawne, paraprawne, ale i pozaprawne kryteria, stanowi dowód na to, że pomysł powołania takiej kontroli zrodził się znacznie wcześniej niż w XVIII- czy XIX-wiecznej Szwecji.

Wszyscy autorzy podają zgodnie (lecz najczęściej powołując się jeden na drugiego), że bezpośrednim poprzednikiem współczesnego ombudsmiana jest pełnomocnik króla Karola XII. Po klęsce w bitwie pod Połtawą w 1709 r. Karol XII zbiegł do Turcji, gdzie próbował zmontować koalicję przeciwko Rosji. Pełnomocnik ten (szw. ombud) miał pod jego nieobecność pełnić funkcję oczu i uszu królewskich, szczególnie w zakresie sprawnego uiszczania podatków oraz pracy organów wymiaru sprawiedliwości i organów administracji⁴³.

⁴¹ V. Pickl, *Die Volksanwaltschaft ...*

⁴² E. Klein, *op. cit.*, s. 166.

⁴³ E. Hansen, *Ombudsman w państwach skandynawskich i podstawowe przejawy jego działalności*, „Studia Prawnicze”, z. 32, 1972, s. 201.

Szczegółowo o instytucji pełnomocnika królewskiego i o jej dalszych losach aż do powstania instytucji ombudsmiana we współczesnym kształcie przyjdzie napisać później. W tym miejscu należy podjąć próbę wyjaśnienia, skąd wziął się pomysł powołania takiej wyjątkowej instytucji kontroli. Większość autorów, niekiedy zaznaczając, że może być to interesujące zagadnienie, unika wywodów na ten temat, uznając rozważania takie za niecelowe. Tymczasem odpowiedź na to pytanie może rzucić nowe światło nie tylko na zjawisko kontroli sprawowanej przez ombudsmiana, ale na zjawisko kontroli administracji w ogóle.

Generalnie można wskazać na dwie koncepcje, wskazujące źródła ideowe i organizacyjne instytucji ombudsmiana. Jedna z nich to koncepcja prezentowana przez byłego austriackiego Rzecznika Ludu V. Pickla, doszukującego się korzeni instytucji w prawie islamskim. Druga, rzadziej prezentowana, wskazuje na istnienie antecedencji instytucji w szwedzkich rozwiązaniach instytucjonalnych, znacznie wyprzedzających inicjatywę Karola XII. Praktycznie jedynym autorem na taką możliwość wskazującym jest J. Boć⁴⁴. Warto przybliżyć obie koncepcje.

Karol XII był władcą absolutnym. Powołany przez niego ombudsman był tej władzy narzędziem. Czy możliwe jest, aby przy powoływaniu tej instytucji skorzystał z wzorców tureckich czy też szerzej – islamskich?

Pierwszym z autorów, który twierdząco odpowiada na to pytanie, jest Ibrahim al-Wahab⁴⁵. Napisał on, że wiele instytucji rządowych i reform za panowania Karola XII było opartych na zagranicznych modelach i doktrynach. Cytuje historyczne dokumenty szwedzkiej Rady Królewskiej, ukazując paralele pomiędzy Kanclerzem Sprawiedliwości – utworzonym w 1718 r. urzędzie „kontrolera generalnego” – a instytucją tureckiego urzędu Sędziego Najwyższego – Qadi al Quadat⁴⁶.

Na I. al.-Wahaba powołuje się również V. Pickl, poszukując islamskich korzeni instytucji ombudsmiana⁴⁷. Napisał on, że instytucję badania (rozpatrywania) skarg można rozpatrywać tylko w kontekście działania administracji publicznej. Stąd jej historia jest także historią administracji w ogóle. Termin „administracja” nie został użyty w Ko-

⁴⁴ J. Boć, *Kontrola dokonywana przez Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo ...*, s. 410.

⁴⁵ I. al-Wahab, *The Swedish Institution of Ombudsman*, Stockholm 1979, *passim*.

⁴⁶ Z polskich autorów wspomina o tym S. Gebethner, *Sejmowy...*, s. 8. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że Królewski Ombudsman (czy Nadprokurator – patrz dalej) z 1713 i Kanclerz Sprawiedliwości z 1719 r. (a nie 1718 r.) to nie to samo. Pierwszy był oczami i uszami absolutnego władcy, drugi, o kompetencjach przypominających prokuratorskie, był członkiem egzekutywy, wprowadzie królewskiej, ale królem nie był już Karol XII. Działał pod kontrolą parlamentu i powołany został po śmierci Karola. Faktu tego powszechnie nie zauważa się w literaturze, i przyjdzie go wyjaśnić przy okazji omawiania drugiej z wymienionych koncepcji.

⁴⁷ V. Pickl, *Islamic roots of Ombudsmansystems*, „The Ombudsman Journal” nr 6, 1987, s. 101 i n.

ranie, ale wiele jego wersetów zasadniczo dotyczy systemu polityczno-administracyjnego. Islam jest religią kształtującą państwo i prawo. Przestrzeganie prawa jest jedną z podstaw islamskiej ideologii. Zobowiązani są do tego władcy, a należyte wykonywanie wymiaru sprawiedliwości jest celem dla całej wspólnoty muzułmańskiej i powinno być praktykowane bez baczenia na status socjalny, rasę lub wiarę obywatela. Przed czasami proroka Mahometa nie było administracji we właściwym tego słowa znaczeniu. Każdy szczepek czy miasto Beduinów stosowały własne miejscowe regulacje, inaczej niż w zorganizowanych państwach rzymskim, bizantyjskim czy perskim. To Mahomet wprowadził administrację. Wyznaczył gubernatorów prowincji, sędziów i poborców podatkowych. Odpowiadali oni bezpośrednio przed nim. Brak informacji o tym, czy były na nich skargi. W swym testamencie prorok wyraził nadzieję, że państwo będzie zarządzane sprawiedliwie i efektywnie, co miało zostać osiągnięte przez połączenie autorytetu z odpowiedzialnością. Po śmierci Mahometa, Kalif Omar (634-644 r.) zasłynął jako wielki reformator. Zorganizował nie tylko system administracji, ale także system jej kontroli. Wszyscy obywatele mogli wnieść skargę, pierwotnie do niego samego, a później do instytucji specjalnie w tym celu utworzonej. Ponadto, przy okazji corocznych pielgrzymek do Mekki, gromadzili się wszyscy administrujący, którzy musieli w obecności całego gremium wytłumaczyć się ze skarg na nich składanych. Właśnie wówczas utworzono instytucję Muhtasiba. Był on strażnikiem moralności w wielu dziedzinach życia, szczególnie w miastach nadzorował przestrzeganie prawidłowości reguł w handlu i rozstrzygał spory. Ciesząc się całkowitą niezależnością, sprawował funkcję zwaną „hisbah”. Jej rolą było zagwarantowanie przestrzegania pryncypiów religijnych w codziennym życiu. W Egipcie urząd ten przetrwał do połowy XIX w. W czasach otomańskich był zastępowany przez inne instytucje. Pickl uważa za interesujące, że rozwiązania te przejęli także krzyżowcy w Jerozolimie, używając nawet arabskiego określenia Muhtasib, zmienionego z czasem na Mathessep⁴⁸.

Precyzyjniej zadania i pozycję tego urzędnika opisują J. i D. Sourdela⁴⁹. Określają oni funkcję „hisbah” jako polegającą na nakazywaniu dobra i zabranianiu zła i uznając go za wyższego urzędnika sądowego. W praktyce był Muhtasib funkcjonariuszem miejskim, czuwającym nad dobrymi obyczajami, zwalczającym oszustwa handlowe i dokonującym niekiedy bardzo dokładnych kontroli. Kontrolowana była przede wszystkim działalność rzemieślników, karane nieuczciwe i oszukańcze transakcje, sprawdzana dokładność wag i miar. Muhtasib i jego podwładni czuwali nad utrzymaniem porządku w miastach i zapewniali swobodę ruchu ulicznego. W tym zakresie podobny był Muhta-

⁴⁸ *Ibidem*, s. 102.

⁴⁹ J. i D. Sourdela, *Cywilizacja Islamu*, Warszawa 1980, s. 235.

sib do syryjskiego „agoranomosa” (nadzorca rynku) miast hellenistycznych. Ci nadzorcy rynków, w warunkach państwa islamskiego, musieli także i przede wszystkim troszczyć się o to, by ludność była lojalna, jak by można to dziś określić. Oni właśnie byli obowiązani organizować propagandę, gdy wprowadzono nowy reżim w XIII w. – po Fatymidach – Turków Seldżuckich, aby nie śpiewano piosenek znieważających pamięć trzech pierwszych kalifów. Muhtasib zajmował w ten sposób szczególne miejsce w organizacji politycznej i społecznej. Chociaż niekiedy występował jako wyspecjalizowany zastępca naczelnika straży, to był on także cenzorem, który mógł pozwolić sobie na przekazywanie opinii lub nagan samemu władcy. Był też arbitrem dobrych obyczajów i rzetelnych opinii, który w swej sferze działania nie musiał przyjmować od nikogo rozkazów, słowem – był stróżem muzułmańskiego ładu moralnego. Każdy czyn zasługujący na naganę, każde zewnętrzne uchybienie prawu, każda doktryna godna potępienia podlegały jego kompetencji⁵⁰.

Era kalifów trwała pod rządami Omajjadów i Abbasydów do 847 r. W okresie tym zaznaczyły się duże wpływy, zwłaszcza bizantyjskie, perskich Sassanidów, a w północnej Afryce rzymskie. Niemniej jednak specjalne instytucje rozpatrujące skargi zostały zachowane. Tendencję wzrostową przejawiała praktyka powierzania takich funkcji sędziom. Podczas panowania Abbasydów (750-847 r.) utworzono instytucję, której przeznaczeniem było rozpatrywanie skarg, zwaną diwan al-mazalim. Była ona biurem, sekretariatem czy agencją rozpatrującą skargi ludności na urzędników państwowych. Instytucja była kierowana przez sędziego – seniora odpowiedzialnego za rozpoznawanie tych skarg⁵¹.

Szerzej tę z kolei instytucję opisuje P. K. Hitti⁵². Napisał on, że urząd inspekcji i skarg (diwan al-nazar fi al-mazalim) był swego rodzaju sądem apelacyjnym lub sądem najwyższym przeznaczonym do właściwego załatwiania spraw niesprawiedliwych wyroków, wydawanych przez wydziały administracyjne i polityczne. Geneza tego urzędu sięga wstecz do czasów omajjadzkich, ówczesnie bowiem panujący kalif Abd al.-Malik był pierwszym kalifem, który przeznaczył specjalny dzień na osobiste wysłuchiwanie odwołań i skarg swoich poddanych. Podobnie postępowali następni kalifowie. Al.-Muhtadi (869-870 r.) był ostatnim, który kontynuował ten zwyczaj⁵³. Dalej Hitti, powołując się na pracę historyka włoskiego, napisał, że normandzki król Roger II (1130-1154 r.) wprowadził tę instytucję na Sycylię, gdzie zapuściła ona korzenie w europejską glebę⁵⁴. Sycylią władali

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ V. Pickl, *Islamic...*, s. 103.

⁵² P. K. Hitti, *Dzieje Arabów*, Warszawa 1969, s. 266.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ *Ibidem*, za M. Amardi, *Storia dei Musulmani di Sicilia*, t. III, Catania 1937-1939, s. 452.

w pewnych okresach zarówno Arabowie, jak i wikingowie. Mamy w ten sposób kolejny punkt styku obu kultur i nie wiadomo, czy rozwiązanie arabskie zostało przyjęte przez wikingów, czy też ci ostatni skorzystali ze znanych sobie wzorców, o czym dalej.

Hitti opisuje także inne instytucje państwa islamskiego, o których Pickl ledwo wspomina albo charakteryzuje bardzo nieprzejrzyście. Chodzi tu o wydział policji (diwan as-suria). Wydział był kierowany przez urzędnika sahib as-suria, który występował jako szef policji przybocznej straży nadwornej, a w czasach późniejszych piastował czasami stanowisko wezyra. Wezyr był w tym czasie *alter ego* kalifa. Każde duże miasto miało swoją własną specjalną policję, która także pełniła obowiązki wojskowe i była z reguły dobrze płatna. Szef miejskiej policji nazywał się muhtasib, ponieważ występował jako nadzorca targów i opiekun moralności. Do obowiązków jego należało nadzorowanie, aby w handlu używano właściwych odważników i miar, aby spłacano uzasadnione długi (choć nie miał żadnej sędziowskiej władzy), aby obowiązujące zasady moralne były utrzymywane i aby nie wykonywano czynności zakazanych przez prawo, takich jak: gry hazardowe, lichwa oraz publiczna sprzedaż wina. Między innymi interesującymi obowiązkami takiego szefa policji wymienić można także pieczę nad moralnością publiczną, sprawowaną w taki sposób, że wymierzano chłostę tym, którzy farbowali swoje siwe brody na czarno, w celu zdobycia względów pań⁵⁵. Rozstrzyganie w tym miejscu zagadnienia – kto wierniej opisał powyższe instytucje, nie ma praktycznego znaczenia.

W toku swych dalszych wywodów V. Pickl zauważa, że praktyka powierzania sędziom funkcji związanych z rozpatrywaniem skarg, podobnie jak praktyka powoływania instytucji skargi te rozpatrujących, w państwach islamskich została zachowana po dzień dzisiejszy. Pod panowaniem tureckim zajmował się tym Qadi al Qudat, czyli „sędzia sędziów”, którego można by nazwać dziś ministrem sprawiedliwości. Według tegoż autora sędzia ten gwarantował sprawne i w zgodzie z islamskimi pryncypiami działanie urzędników, włącznie z sułtanem, w rozwiązywaniu spraw obywateli w ich relacjach z państwem i wzajemnych oraz przed niesprawiedliwością i nadużyciami władzy⁵⁶.

Teza o możliwości kontrolowania sułtana przez Najwyższego Sędziego wydaje się dość nieprawdopodobna i trudno znaleźć jej potwierdzenie w innych źródłach. Powszechny jest pogląd, że sułtan był władcą absolutnym, zajmującym najwyższe miejsce w systemie rządów opartych na świętych prawach islamu, i tak np. twierdzi R. Lewis⁵⁷. Prawa te, choć wyznaczały sztywne granice jego władzy, wyposażały go zarazem

⁵⁵ *Ibidem*, s. 267.

⁵⁶ V. Pickl, *Islamic...*, s. 105.

⁵⁷ R. Lewis, *Życie codzienne w Turcji Osmańskiej*, Warszawa 1984, s. 22 i n.

w ogromny autorytet jako będącego ich uosobieniem i najwyższym wykonawcą, zwłaszcza że jako spadkobierca kalifatu – urzędu następcy proroka Mahometa – był on zarazem politycznym i wojskowym przywódcą całej społeczności muzułmańskiej. Pomimo to, dla upewnienia się, że wszystkie podejmowane przezeń decyzje natury politycznej pozostają w zgodzie ze świętym prawem, był on zobowiązany przed wydaniem każdego ważnego aktu uzyskać dlań akceptację, ale akceptację wielkiego muftiego – najwyższego dostojnika religijnego, a nie sędziego. Jeżeli, jak to się czasem zdarzało, mufti odmawiał swej aprobaty, sułtan albo musiał zarzucić projekt, albo usuwał opornego muftiego z urzędu i zastępował go innym, bardziej skłonnym do współpracy i gotowym znaleźć jakieś religijne uzasadnienie dla przedsięwzięć władzy. Mógł się wprawdzie sułtan obawiać religijnego autorytetu muftiego, na ogół jednak dzierżył ster władzy mocną ręką, przy czym jego głównym atutem był fakt, iż cała administracja, a częściowo także i armia, składała się z sułtańskich niewolników, nad którymi miał władzę życia i śmierci. Administracja ta była zresztą bardzo sprawna, zwłaszcza biorąc pod uwagę rozmiary państwa. Osobistym przedstawicielem sułtana i pierwszym ministrem odpowiedzialnym za wszystkie nominacje w wojsku i administracji, zarówno centralnej, jak i na szczeblu prowincjonalnym, był wielki wezyr. Dowodził armią w czasie wojny – jeśli sułtan zdecydował się nie czynić tego osobiście – a oprócz tego spoczywała na nim odpowiedzialność za zachowanie prawa i porządku w stolicy. Pozostawał jednak wezyr w takim samym stopniu niewolnikiem sułtana jak najędźniejszy rekrut w armii. Jeżeli okazał się nieudolny lub niewiarygodny, mógł w każdej chwili utracić urząd, a jeśli zawiódł zaufanie władcy – nawet życie⁵⁸.

Sądownictwo w Imperium Osmańskim rozdzielone było między kadich (sędziów) i muftich (strażników wiary i interpretatorów prawa). Podczas gdy kadi rozstrzygał spory z zakresu prawa cywilnego i sprawy karne, mufti badał, na wniosek kadiego lub z własnej inicjatywy, zgodność rozstrzygnięcia z prawem islamskim. Natomiast wszelkie skargi i petycje rozpatrywane były na posiedzeniach „diwanu”, będącego swego rodzaju radą ministrów sułtana. Wystąpienia obywateli nie zawsze były kierowane bezpośrednio do niego. Podobnie odpowiedzi na skargi, w formie swoistych rozporządzeń, wydawanych w imieniu sułtana, były często autorstwa różnych urzędników. Często pośrednikiem takim był kadi Stambułu. Ponieważ mufti Stambułu był najwyższym muftim, podobnie i kadi Stambułu był najwyższym kadim. Cały ten system był mało przejrzysty. Niemniej aktywność najwyższego sędziego w dziedzinie rozpatrywania skarg i petycji obywateli nie budzi wątpliwości.

⁵⁸ *Ibidem*.

Na poparcie swojej tezy o islamskich korzeniach ombudsmana V. Pickl przywołuje przykłady dzisiejszych rozwiązań ustrojowych. Współcześnie w Arabii Saudyjskiej funkcjonuje „Ministerstwo Skarg”, cieszące się prawnym uprzywilejowaniem i faktycznie posiadające status sądu najwyższego⁵⁹. Dzisiejszym europejskim ombudsmanem również najczęściej zostaje osoba posiadająca kwalifikacje sędziego.

Ostatecznie, jak napisał V. Pickl, instytucje rozpatrujące skargi w różnych krajach arabskich rozwinęły się w rozmaity sposób. Podobnie jak w innych dziedzinach, wpływy zagraniczne, szczególnie brytyjskie i francuskie, zdominowały lub wyrugowały islamskie tradycje prawne. Im bliżej jednak współczesności, tym więcej krajów tworzy instytucje pokrewne tamtym wywodzącym się z dawnego dziedzictwa islamu. Jest to szczególnie widoczne w krajach, które nie są arabskie, ale większość społeczeństwa wyznaje islam. Takim krajem jest Pakistan. W 1983 r. powołano tam urząd ombudsmana, zwanego Mohtasib, z wyraźnym odwołaniem się do islamskiej koncepcji władzy kontrolnej – hisbah. Pokrewieństwo tych instytucji jest ewidentne. Następców Mohtasiba kalifa Omara odnajdujemy dziś w większości krajów arabskich, choć w różnych rolach. Najczęściej spotykamy się z nim jako najwyższym kontrolerem czy nadzorcą handlu. Jedną z jego funkcji jest baczenie, aby klienci nie byli oszukiwani. W Ammanie jest odpowiedzialny za kontrolę handlu złotą biżuterią. Tak więc sprawdza on znaki probiercze i legalność cen⁶⁰.

Podobnych przypadków wymienia V. Pickl więcej. Szerzej opisuje np. wspomniane już Ministerstwo (Radę) Skarg w Arabii Saudyjskiej. Ciało to utworzono w 1982 r. i było to następstwem kontroli przeprowadzonej w urzędzie premiera, przeprowadzonej w 1954 r. (?). Szef Rady Skarg ma rangę ministra i odpowiada bezpośrednio przed królem. Kompetencje Rady są bardzo szczegółowo uregulowane prawem. Zajmuje się ona nie tylko sprawami nieprawidłowości w działaniach urzędów i urzędników w sprawach indywidualnych, ale także np. załatwianiu sporów wynikających przy realizacji umów zawieranych z organami państwa. Rada sprawuje także funkcje organu śledczego w sprawach o naruszenia ustawy antykorupcyjnej i ustawy o bojkocie Izraela. W sprawach tych Rada może wydawać decyzje rozstrzygające. Od jej wszelkich orzeczeń nie przysługuje odwołanie.

W Jordanii specjalny urząd do spraw skarg istniał w latach 1980-1981. Następnie jego funkcje przejęła Komisja Służby Cywilnej. Z kolei w Bahrajnie za nadzorowanie administracji odpowiada Biuro Służby Cywilnej. W Sudanie istnieje Komisja Kontroli

⁵⁹ Wspomina o tym także I. C. Kamiński, *Możliwość tworzenia prawa w islamskiej kulturze prawnej. (Zarys problemu)*, „Państwo i Prawo” nr 7, 1997, s. 41.

⁶⁰ V. Pickl, *Islamic...*

Administracji w strukturach Zgromadzenia Ludowego. Ze względu jednak na swe kompetencje przypomina ona raczej znane w Europie komisje petycji⁶¹.

Wymieniając takie przykłady, V. Pickl sugeruje, że są to poprzedniki instytucji od dawna w tradycji islamskiej zakorzenione. Stąd też wysnuwa wniosek, że Karol XII, bawiąc w Turcji, poznał instytucje od dawna w islamskim porządku prawnym istniejące, a ideę przeniósł na grunt szwedzki.

Aby zweryfikować słuszność poglądów V. Pickla czy też innych koncepcji, należy dokonać dość szczegółowej analizy historii Szwecji, politycznych, społecznych i prawnych uwarunkowań jej ustroju, cech charakterystycznych rozwiązań instytucjonalnych oraz ich odrębności w porównaniu ze znanymi z historii innych krajów europejskich.

2. Szwedzkie korzenie instytucji

Nie ulega wątpliwości, że instytucja ombudsmana, w kształcie znanym i powielanym dziś w większości krajów świata, powstała w Szwecji. Teoria, jakoby geneza instytucji ombudsmana tkwiła w specyficznych szwedzkich rozwiązaniach instytucjonalnych, znacznie wyprzedzających inicjatywę Karola XII, wydaje się bardziej prawdopodobna niż opisane wyżej koncepcje V. Pickla.

Przeblysk geniuszu Karola XII w tej akurat dziedzinie jest mało prawdopodobny, mimo że był osobą o wybitnych zdolnościach i nieprzeciętnej osobowości. Historycy, opisujący dzieje Szwecji w poważnych dziełach, nie przybliżają samej postaci władcy, koncentrując się na wydarzeniach i ich skutkach, jakie miały miejsce podczas jego panowania. Karol XII określany jest jako typ nieprzystępnego, fascynującego i legendarnego bohatera, ale raczej nie stratega i polityka⁶². Panowanie to Karol rozpoczął w roku

⁶¹ *Ibidem*, s. 104.

⁶² I. Andersson, *Dzieje Szwecji*, Warszawa 1967, s. 187. Bez ceremonii opisuje postać tego króla P. Jasienica. Jak twierdzi ten autor: „przed wyruszeniem na wojny szesnastoletni Karol dzielnie polował na niedźwiedzie, ćwiczył ramię, ścinając łby cielętom i wyprawiał rozmaite, przeważnie dość ordynarne brewerie. Karol XII był wysoki, przystojny, odznaczał się prostactwem oraz zamiłowaniem do słów grubych. Najczęściej jednak milczał. Nosił rapier tak ogromny, że nie pasujący nawet do jego wzrostu, a posługiwał się nim sprawnie i chętnie. Miał pociąg do wyrafinowanego, niezłomnego okrucieństwa oraz brudu. Dłonie, czarne przeważnie jak święta ziemia, nie różniły się kolorem od mankietów koszuli. Tradycyjnej w tamtych czasach peruki nie nosił, a do czesania włosów służyły mu własne palce. Kwatery obierał sobie w najbardziej cuchnących dzielnicach zdobywanych miast, ewentualnie w kurnych chatkach. Jedną i tą samą derką służyła mu za materac i kołdrę. Nieprawdopodobnie wytrzymały na trudy, jadł tudzież pił mało i byle co. Odważny do szaleństwa, uważał za konieczne ciągle popisywać się niepoczytalnym męstwem”. W towarzystwie kilku osób wyruszał na zwiady i prowadził natarcia. W efekcie w jednej z takich sytuacji zginął, o dziwo dopiero po 18 latach takiego wojowania. Jak pisze dalej Jasienica: „znakomitym taktykiem na pewno był, lecz nie miał pojęcia o strategii i polityce. Znał się na wszystkim najlepiej i ufał tylko sobie. Do pracy w zespole nie nadawał się zupełnie. Karol umiał tylko przyjmować raporty i wydawać rozkazy. Był zadziwiająco zdolny i tępy. Wojny pro-

1697 r., mając lat 15, a w wieku 18 lat ruszył na wojny. Nie były one przez Szwecję sprowokowane. Ze względu jednak na charakter króla i chęć podtrzymania mocarstwowej pozycji Szwecji, Karolowi bardzo odpowiadały. Zginął w 1718 r. ugodzony kulą w głowę, próbując zdobyć umocnienia broniące dostępu do fiordu Oslo. Do dziś historycy nie rozstrzygnęli, skąd padł strzał, czy z obozu nieprzyjacielskiego, czy też spośród grona ludzi bezpośrednio otaczających króla⁶³.

Aby udowodnić stawianą wyżej tezę o szwedzkich korzeniach instytucji i wyjaśnić kwestię – gdzie znajdują się poprzedniki instytucji ombudsmana, konieczny jest szerszy wywód.

W Szwecji, podobnie jak w innych krajach germańskich, w trakcie gdy powstawała ich państwowość, tworzenie ustroju i praw odbywało się na zasadzie współdziałania wszystkich wolnych przedstawicieli danej społeczności. W społeczności tej przodującą rolę odgrywali chłopci posiadający własne gospodarstwo, w Szwecji nazywani bönder. Zależnie od położenia byli oni żołnierzami, rozstrzygali spory, podejmowali wspólnie decyzje dotyczące całej wspólnoty. Wszyscy wolni obywatele należeli do tzw. rodu. Ród odgrywał w czasach germańskich znaczącą rolę. System wzajemnych relacji między członkami takiego rodu można określić jako „prawo sąsiedzkie”. Obowiązywało ono przeważnie tylko na terenie zamieszkiwanym przez dany ród i dlatego też z czasem straciło na znaczeniu. Niewątpliwie jednak wywarło ono wpływ na późniejszy kształt wzajemnych stosunków między obywatelami⁶⁴.

Stosowano stare i tworzone nowe normy dla danego obszaru na thingu, czyli na wiecu, a więc zgromadzeniu uzbrojonych, wolnych ludzi. Wiecem kierował „lagman” (szw. człowiek prawa) – pierwotnie interpretator i nosiciel ustnej tradycji prawnej, później należący do warstwy możnych. Z czasem wytworzył się podział na okręgi – dzielnice, z których każda miała swój thing⁶⁵.

Warunki naturalne Skandynawii sprawiały, że od najdawniejszych czasów ludy tam zamieszkujące musiały zajmować się handlem i rozbojem na ziemiach położonych na południe od swoich siedzib. Skala ich wypraw była kolosalna. Wikingowie (Waregowie) utrzymywali ożywione kontakty handlowe z Kalifatem Bagdadzkim, z Arabami

wadził wbrew doradcom i racji stanu. Wszelkie okrucieństwa żołnierzy brał na siebie, a często je zalecał jako sposób postępowania. Ubóstwiał mordowanie”. Z Turcji, gdzie się schronił po klęsce pod Połtawą, został Karol praktycznie wydalony po awanturze, którą wszczął, i w wyniku której stracił cztery palce oraz po kawałku ucha i nosa, P. Jasienica, *Rzeczpospolita Obojga Narodów*. Część trzecia: *Dzieje agonii*, Warszawa 1986, s. 38 i 39.

⁶³ A. Kersten, *Historia Szwecji*, Ossolineum, Wrocław 1973, s. 240.

⁶⁴ Szerzej na ten temat: N. Herlitz, *Grundzüge der schwedischen Verfassungsgeschichte*, Deutsch-Nordische Schriftenreihe aus dem öffentlichen Recht, 1, Rostock 1939, s. 14 i n.

⁶⁵ I. Andersson, *op. cit.*, s. 40.

zetknęli się również na południu Europy⁶⁶. Bezsporny jest dziś pogląd, że byli oni jedną z sił sprawczych utworzenia zarówno Państwa Nowogrodzkiego, jak i Rusi Kijowskiej⁶⁷. Wyprawy wikingów, zarówno udział w najazdach normańskich w zachodniej Europie, jak i kupiecka głównie ekspansja na Wschodzie, odegrały niezwykle istotną rolę w kształtowaniu się stosunków społecznych w Szwecji (także Norwegii i Danii). Miały wpływ na postępujące rozwarstwienie majątkowe, a co za tym idzie – społeczne. W tych czasach ukształtowała się warstwa możnych złożona przede wszystkim ze wzbogaconych na wyprawach wodzów, zwanych „jarłami”. Także wcześnie władcy byli przede wszystkim wodzami.

Wielkim sprzymierzeńcem w dążeniach do zjednoczenia państwa było chrześcijaństwo. Proces chrystianizacji Szwecji rozpoczął się w latach trzydziestych IX w. i ciągnął się aż do XII stulecia. Chrześcijaństwo pierwotnie docierało na północ przez wikingów i obcych kupców. Niejeden żeglarz czy wojownik przyjmowali chrzest we Francji czy Anglii. Także wśród przywożonych niewolników немало było chrześcijan. Z czasem do Szwecji zaczęli docierać niemieccy i angielscy misjonarze. Pierwsze arcybiskupstwo powstało w 1164 r. w Starej Uppsali. Królowie zaczęli dążyć do uzyskania sankcji kościelnej przez obrzęd koronacji. Po raz pierwszy korzystając z takiej sankcji, o ile wiadomo, koronowany został przez arcybiskupa na króla w 1210 r. Erik Knutsson⁶⁸. Należy zauważyć, że ugruntowanie się i religijna stabilizacja w Szwecji nastąpiła już po okresie walk cesarstwa i papieństwa o inwestyturę, co miało istotny wpływ na kształt feudalizmu w tym kraju.

Wiekii XII do XIV mają dla historii Szwecji szczególne znaczenie. Wiele ukształtowanych wówczas form zarówno w dziedzinie społeczno-gospodarczej, jak ustrojowo-prawnej przetrwało do XVIII, a nawet XIX w. Specyficzny przebieg rozwoju feudalizmu w Szwecji istotnie zaważył na dalszych dziejach społeczeństwa i państwa. Specyfika ta była tak wyraźna, że o ile w sferze stosunków ekonomiczno-społecznych z feudalizmem mamy niewątpliwie do czynienia, to o tyle w sferze ustrojowoprawnej feudalizmu takiego nie było. Nigdy nie doszło w Szwecji do procesu zanikania lub marginalizacji znaczenia politycznego licznej i stosunkowo silnej warstwy wolnych chłopów (bönder) ani do rozbicia feudalnego⁶⁹. We władaniu chłopów znajdowało się, zależnie od różnych czynników i w różnych okresach, od ok. 30 do ponad 50 % ziemi wraz z większością praw wolnym posiadaczom przysługujących.

⁶⁶ Patrz poprzedni porozdział.

⁶⁷ Por. A. Kersten, *op. cit.*, s. 34 i n.; I. Andersson, *op. cit.*, s. 25 i n.

⁶⁸ I. Andersson, *op. cit.*, s. 43.

⁶⁹ A. Kersten, *op. cit.*, s. 48.

Przez dziesiątki lat po powstaniu zjednoczonego królestwa brak było więzi pomiędzy dzielnicami, które zachowały znaczną odrębność, samodzielność i niezależność od władzy centralnej, reprezentowanej przez króla. Do dziś na mapie Szwecji widnieją ich, pochodzące jeszcze sprzed średniowiecza, nazwy. Dzielnice składały się z mniejszych okręgów, zwanych *härad* lub *hundare*. Te z kolei były podzielone na mniejsze jednostki terytorialne do celów związanych z organizacją wojskowości, sądownictwa i kościelną. Można by je nazwać parafiami. Każda dzielnica miała swoje odrębne prawa oraz instytucje. Najważniejsze sprawy rozstrzygane były na wiecu (*thing*). Lokalne wiece odgrywały dużą rolę we wszystkich jednostkach terytorialnych.

Osoba króla łączyła dzielnice, żyjące własnym życiem. Królowie Szwecji, podobnie jak wcześniej królowie ludów Skandynawii zamieszkujących, byli obierani przez wolnych ludzi królestwa spośród członków panującej dynastii. Prawa poszczególnych dzielnic przewidywały obiór króla, jak również możliwość jego usunięcia. Od końca XIII do początków XVI w. żaden król nie panował do końca swego życia. Co ciekawe, każdorazowa, gwałtowna zmiana panującego nie oznaczała zmiany dynastii panującej. System elekcji, ukształtowany już w okresie jednoczenia państwa, został następnie rozwinięty i utrwalony przez zwody praw dzielnicowych i statuty królestwa. Król po elekcji zobowiązany był złożyć przysięgę, że będzie przestrzegał i chronił prawa wszystkich wolnych obywateli. Warto zauważyć, że w tradycji germańskiej wolni ludzie nie mogli być obciążani obowiązkiem realizacji innych świadczeń niż służba wojskowa. Miało to niewątpliwie wpływ na wzajemne odniesienia władzy państwowej i państwa tego obywateli.

We wczesnym średniowieczu ukształtował się stan możnowładców, pochodzących z rodów wielkich *bönder* i przywódców wojskowych. W tymże okresie wczesnego średniowiecza, w okresach bezkrólewia lub małoletniości króla, tworzyli oni rządy samodzielne lub regencyjne⁷⁰. Nie bez znaczenia było to, że panujący król szukał wsparcia, wykonując swą władzę w sytuacji, gdy jej wykonywanie uzależnione było, jak powiedzielibyśmy dziś, od kapryśnej woli wyborców. Dodatkowo lokalne *thingi* wyrażały swą wolę w bardzo mało przejrzysty sposób zarówno co do formy, jak i treści. W XIII w. znakomici mężowie królestwa zaczęli spotykać się na „zgromadzeniach panów”. Był to wygodny środek, aby uzyskać w formie zbliżonej do aktu prawnego rozstrzygnięcie w sprawach bieżących. Była to też reprezentacja, którą łatwo zgromadzić. W ostatnim okresie średniowiecza, naznaczonym szczególnym nasileniem walk o panowanie w Szwecji, podobnie naturalną rzeczą było zgromadzenie reprezentantów chłopstwa czy mieszczan. Zgromadzenia możnych nie odbywały się jednak w żadnej, trwale ukształto-

⁷⁰ I. Andersson, *op. cit.*, s. 43.

wanej formie. Stąd też z czasem zamiast zgromadzeń zaczęto zwoływać tzw. Radę Królestwa, posiadającą ograniczoną liczbę członków. Skład Rady został ostatecznie ukształtowany na mocy Statutu ze Skänninge w 1284 r. Do Rady wchodził z mocy prawa arcybiskup oraz możni i duchowieństwo wyznaczeni przez króla. Liczbę członków określono na 12, ale w późniejszym czasie była ona zmienna; niekiedy było 30-40. Zwalniające się miejsca były obsadzane na mocy mianowań królewskich⁷¹. W skład Rady wchodził także najwyższy dostojnik królestwa: kanclerz (najczęściej osoba duchowna) – kierujący kancelarią, marszałek – zajmujący się sprawami wojska i drots⁷² – zajmujący się sprawami wewnętrznymi, sądami i nadzorem nad urzędnikami królestwa. Utworzenie Rady i urzędów koronnych stanowiło ważny krok ku centralizacji królestwa, ale stwarzało jednocześnie możliwość ograniczenia władzy monarchy przez przedstawicieli możnowładztwa i kościoła⁷³. W owym czasie nie można było przewidzieć, że Rada i obieralny król staną się podmiotami skazanymi na stałą niemal walkę o władzę w ciągu następnych sześciu wieków, a to w zasadniczy sposób przyczyni się do powstania instytucji nas interesującej.

W średniowieczu nastąpiły także przeobrażenia społeczne, które doprowadziły do ukształtowania się uprzywilejowanej warstwy, nazwanej w początkach czasów nowożytnych szlachtą. Tworzyły ją grupy społeczne zajmujące najwyższe miejsca w hierarchii wolnych: wspomniane wyżej możnowładztwo, wywodzące się z dawnej arystokracji rodowej, wodzowie, lokalni przywódcy, drużynnicy książęcy. W 1280 r. w Alsnö wydany został statut, będący ważnym etapem w rozwoju stanu szlacheckiego. Stanowił on, że dobra należące do króla, biskupów i rycerzy będą uwolnione od świadczeń innych niż służba rycerska. Ponieważ wymóg posiadania odpowiedniego ekwipunku był możliwy do spełnienia także przez dużą część bönder, grupa obywateli, których dotyczył przywilej, była bardzo duża. Z grupy tej jednak tylko lepiej urodzeni mogli sprawować urzędy administracji królewskiej. Kształtowanie się stanu szlacheckiego szło w parze ze stopniowym przełamywaniem separatyzmów dzielnicowych. Dobra, otrzymane np. w drodze nadań królewskich, rozsiane w różnych częściach kraju, koligacje, pełnione urzędy dworskie, wszystko łącznie przyczyniało się do tego, że górna warstwa tworzącego się stanu nie była związana ze swoją jedynie jednostką terytorialną, lecz miała wspólne interesy, w których imię mniej lub bardziej solidarnie występowała wobec króla⁷⁴. Przyczyn występowania

⁷¹ N. Herlitz, *op. cit.*, s. 45.

⁷² W niemieckim przekładzie opracowania N. Herlitz używa się określenia „Truchle”, co w języku polskim oznacza „stolnik”.

⁷³ A. Kersten, *op. cit.*, s. 70.

⁷⁴ *Ibidem*, s. 62.

sporów między królem a stanami było kilka i powstawały one wokół zagadnienia przywilejów i walki o władzę.

Jak wspomniano wcześniej, przez blisko trzy wieki żaden król nie panował do naturalnego końca swojego życia. Królobójstwo było czymś wręcz zwyczajnym. Okresy interregnum wypełnione były albo walkami pretendentów do tronu, albo rządami różnych innych podmiotów – najczęściej regentów albo Rady. W 1319 r. na tron wyniesiono trzyletniego wówczas Magnusa Erikssona. Na krótko przed elekcją odziedziczył on również Norwęgę. W Szwecji oczywiście za króla miała rządzić Rada. Przy okazji elekcji sporządzony został niezwykle ważny dokument. Można powiedzieć, że był on próbą ustanowienia konstytucji Szwecji. Potwierdzono w nim przywileje szlachty i kościoła. Odtąd król nie mógł samowolnie nakładać podatków, zapewniono bowiem radzie i społeczeństwu prawo wyrażania zgody na nowe obciążenia. W dokumencie jasno podkreślona została zasada elekcyjności tronu. Było to wymierzone przeciwko zapędom przedstawicieli panującej dynastii Folkungów, zmierzających do przygotowania dziedziczności tronu. W ten sposób arystokracja wzięła władzę w swoje ręce⁷⁵. Wydarzenie to zamyka okres pierwszych walk między możnowładztwem a królem, z których władza królewska wyszła pokonana. Akt z 1319 r. określany często jako „karta wolności” lub szwedzka Magna Charta został zaprzysiężony w imieniu króla przez sprawującą regencję Radę⁷⁶. Należy jednak uznać, że członkowie arystokracji należeli do ludzi o bezspornie wysokich kwalifikacjach. Działalność w Radzie i udział w sprawowaniu funkcji administracyjnych podnosiły jej doświadczenie polityczne. Oprócz tego od bardzo dawnych czasów członkowie znamienitszych rodów działali na polu sądownictwa w charakterze lagmanów.

Pod koniec XIII w. lokalne thingi zaczęły tracić swe uprawnienia sądownicze na rzecz króla, który działał najczęściej przez swego pełnomocnika (ombud) uczestniczącego w thingach i wyrokującego w niektórych sprawach⁷⁷. Jest to pierwszy pełnomocnik króla, o jakim wspominają autorzy traktujący o historii Szwecji. Obowiązujące wówczas prawo, podobne we wszystkich dzielnicach, opierało się na poszanowaniu zasad pokoju i sprawiedliwości oraz równości wszystkich obywateli wobec Boga. Zaakcentowanie takiej równości to zapewne nie tylko znak dominacji wiary chrześcijańskiej. Stare prawa znajdowały swe oparcie również w podobnych zasadach, a regulowały dosłownie wszystkie aspekty współżycia – np. określały rodzaj i rozmiar odszkodowania, gdy „koń stratował zboże” lub „świnia tarza się po wale otaczającym

⁷⁵ I. Andersson, *op. cit.*, s. 54.

⁷⁶ A. Kersten, *op. cit.*, s. 73.

⁷⁷ *Ibidem*, s. 67.

pole”⁷⁸. Było to na długo przed tym, jak na Półwyspie Skandynawskim usłyszano o prawie rzymskim. System sądownictwa sprawowanego na thingach przez pełnomocników króla, z jedną instancją odwoławczą, istniał do XVII w.⁷⁹

W czasach wspomnianego Magnusa Erikssona dokonał się kolejny, niezwykle ważny krok w kierunku ujednolicenia stosunków panujących w kraju. Opracowano wspólne Landslag – Prawo Krajowe. Prawo to zostało zredagowane ok. 1350 r. Spisano zasady ustroju politycznego Szwecji pozostające w zgodzie z pryncypiami sformułowanymi przy elekcji w 1319 r. Szwecję określono jako monarchię elekcyjną z zastrzeżeniem, że nowy król powinien być wybrany przede wszystkim spośród synów dotychczasowego. W treści roty przysięgi królewskiej umieszczono jego podstawowe obowiązki. Oprócz oczywistych obowiązków wobec Boga i kościoła, „król winien nie naruszać żadnego prawa królewskiego i prawa całego ludu Szwecji. Miał wzmacniać i strzec wszelkiej sprawiedliwości i prawdy, prześladować wszelką niesprawiedliwość i nieprawdę, zarówno prawem jak również swoją królewską mocą. Miał być bezpieczny i wierny swemu ludowi, to znaczy nie mógł nikomu, biednemu czy bogatemu przynosić żadnej szkody bezprawnym wyrokiem. Nie mógł król bez prawa i prawnego wyroku sądu pozbawiać kogokolwiek majątku. Król winien rządzić zgodnie z tym co mówi stare prawo i Rada Królestwa. Przysięga ludu z kolei obejmowała przyrzeczenie zachowania posłuszeństwa i przyrzeczenia płacenia należnych danin”⁸⁰. Postanowienia tego prawa krajowego obowiązywały całe wieki i były przestrzegane. Potwierdzają to dziś konstytucjoniści szwedzcy twierdząc, że tradycje ochrony obywateli przed samowolą państwa mają swe źródło już w średniowiecznych statutach i prawach królestwa, a ustawa konstytucyjna z 1809 r. (obowiązująca do 1974 r.) bezpośrednio się do nich odwoływała⁸¹.

W czasach dynastii Folkungów toczone były w Szwecji bratobójcze wojny domowe o władzę. Utraciwszy ją przejściowo, Magnus Eriksson wezwał w 1359 r. do Kalmaru nadzwyczajną Radę Królestwa. Mieli w niej uczestniczyć przedstawiciele wszystkich stanów: po czterech chłopów z każdej dzielnicy, reprezentanci miast handlowych, biskup i dwóch kanoników z każdej diecezji. Nie wiadomo dziś, czy zwołany zjazd odbył

⁷⁸ Za I. Andersson, *op. cit.*, s. 46. H. J. Berman dowodzi, że podobnie szczegółowe regulacje znaleźć można we wszystkich germańskich prawach szczepowych, H. J. Berman, *Prawo i rewolucja. Kształtowanie się zachodniej tradycji prawnej*, Warszawa 1995, *passim*.

⁷⁹ A. Kersten, *op. cit.*

⁸⁰ Za I. Andersson, *op. cit.*, s. 55.

⁸¹ O. Petersson, *Zapis konstytucyjny i żywa tradycja*, [w:] T. S. Edvardsen, B. Hagtvet (red.), *Nordycki model demokracji i państwa dobrobytu*, Warszawa 1994, s. 21.

się i jaka była jego rola. Sam jednak znany ze źródeł projekt zajmuje ważne miejsce w dziejach parlamentaryzmu szwedzkiego⁸².

Następnie przyszedł okres niefortunnej Unii Kalmarskiej (1397 r.), kiedy to Dania, Norwegia i Szwecja – w której granicach znajdowała się poważna część dzisiejszej Finlandii, połączone zostały unią personalną pod berłem Eryka Pomorskiego, wnuka królowej Danii. Zamki i lenna obsadzali cudzoziemcy. Cudzoziemscy wójtowie byli znienawidzeni przez chłopów. Oskarżano ich o samowolę, nieposzanowanie praw, ucisk. Wójtowie i dowódcy zamków nabywali rozległe dobra, ciągnęli też korzyści z posiadanych nadań i sprawowanych urzędów. Kwestionowano zasadę elekcyjności tronu Szwecji. Było to sprzeczne z interesami możnowładców. Ludność Szwecji, wobec prób narzucenia dominacji duńskiej, podjęła walkę. Unia zakończyła się pasmem powstań i walk wewnętrznych. W ich końcowym okresie kierownictwo nad antyduńskimi wystąpieniami przejęła Rada. Jeden z jej przywódców – Karol Knutsson – był w tym czasie trzykrotnie osadzany na tronie Szwecji przez możnych i dwukrotnie przez nich obalany. Zgodnie z prawami Szwecji, przy braku synów królewskich, każdy dobrze urodzony Szwed mógł zostać królem. Był Karol pierwszym władcą reprezentującym narodowe dążenia Szwedów skierowane przeciw unii. Mógł liczyć na poparcie ludności, widzącej w nim swego króla. Częściej jednak wdawał się w grę polityczną między różnymi stronnictwami możnych, z których każde było gotowe w miarę potrzeby odwołać się do mas albo szukać poparcia króla unii i jego duńskich wojsk⁸³. Takie komponowanie doraźnych koalicji, chłopów z królem, możnych z chłopami czy króla z możnymi, było cechą charakterystyczną życia politycznego w Szwecji.

Konsolidacja społeczeństwa szwedzkiego w walce z dominacją duńską i wewnętrzne walki o władzę zaowocowały ponadto rozwojem instytucji, która w większości krajów Europy, w tak dojrzałej formie, jeszcze nie występowała. Mowa tu o parlamencie.

W latach 1515-1517 toczyła się kolejna wojna domowa. Jeden z przywódców zwalczających się stronnictw spróbował znaleźć poparcie w tej walce u powszechnej reprezentacji społeczeństwa, ujętej w skuteczne i obowiązujące formy. Wyrażanie woli przez reprezentację społeczeństwa nie było w Szwecji niczym nowym. Deputowani reprezentujący swoje prowincje brali udział w zgromadzeniach elekcyjnych. Magnus Eriksson zwołał innego rodzaju reprezentację. Jednak z reguły najważniejsze sprawy rozpatrywano na posiedzeniach Rady, która występowała jako reprezentant różnych grup społecznych. W okresie walk z dominacją duńską i wojen domowych idea reprezentacji stanowych przybrała bardziej konkretną postać. Zgromadzenia or-

⁸² A. Kersten, *op. cit.*, s. 88.

⁸³ *Ibidem*, s. 122.

ganizowane były często w warunkach polowych, a mieszczanie i uzbrojeni bönder obozowali w pobliżu tych zgromadzeń. Były to jednak stany wyjątkowe, a nie trwałe formy. W drugiej połowie XV w. debaty na różnego rodzaju zgromadzeniach ludowych – thingach czy targach – zaczynały odgrywać coraz większą rolę polityczną. Przywódcy wojujących stronnictw po prostu szukali poparcia. Od tego nie było już daleko do urzeczywistnienia idei, aby przy pomocy rozszerzonej reprezentacji, w której braliby regularnie udział mieszczanie i bönder, stworzyć instytucję działającą obok tradycyjnych posiedzeń Rady, a czasem działającą przeciwko niej. Z prawa kanonicznego przyjęto zasadę, że to, co wszystkich dotyczy, powinno być zatwierdzane przez wszystkich. Podczas walk dwóch dostojników królestwa przyszedł dla zgromadzenia – Riksdagu – moment przełomowy⁸⁴.

Zwołania pierwszego takiego zgromadzenia dokonano na początku 1517 r. Zebranych: szlachcie, kupcom i „ludziom pospolitym”, zwołujący przedstawił swój pogląd na istniejący spór i uzyskał ich poparcie. Już w listopadzie tego samego roku doszło do kolejnego posiedzenia. Riksdagi z tego okresu były właśnie zgromadzeniem zwoływanym doraźnie w celu uzyskania akceptacji dla jakiegoś poglądu lub rozwiązania. Już wtedy jednak wykształciła się praktyka rozpatrywania na takich zgromadzeniach wszelkich skarg, jak wcześniej na zgromadzeniach regionalnych. Tak było i w 1517 r. Od początku więc Riksdag stał się swego rodzaju nadzwyczajnym trybunałem do spraw skarg⁸⁵. Jednak to powstała wcześniej Rada Królewska zyskała w tym minionym, burzliwym stuleciu wysoką pozycję.

Po okresie kolejnych walk wewnętrznych, w 1521 r. obrano regentem Gustawa Wazę. Dokonało tego zgromadzenie panów – herredag⁸⁶. Był to dopiero prawdziwy koniec Unii. Po wyparciu Duńczyków z granic Szwecji i Finlandii, w 1523 r. Gustaw Waza został obrany przez Riksdag królem. Od końca XIII w. miał to być pierwszy król panujący nieprzerwanie do końca swego życia. Nowy władca zdawał sobie sprawę, że jeżeli nie chce podzielić losu swoich poprzedników, musi ograniczyć władzę możnych i du-

⁸⁴ I. Andersson, *op. cit.*, s. 100.

⁸⁵ N. Herlitz, *op. cit.*, s. 49. A. Kersten podaje, że w styczniu 1435 r. w Arboga, w okresie powstania przeciw Duńczykom, zebrał się zjazd przedstawicieli szlachty i miast handlowych oraz członków Rady przy udziale przywódców powstania i że zjazd ten bywa określany jako „pierwszy Riksdag Szwecji”, A. Kersten, *op. cit.*, s. 112.

⁸⁶ A. Kersten podaje nazwę Herredag, ale nie wyjaśnia, jakie zgromadzenie kryło się pod tym mianem. Chodzi prawdopodobnie o wczesnośredniowieczną instytucję zgromadzenia możnych, z którego wywodziła się późniejsza Rada i które na początku XVI w. zaczęło ustępować miejsca Riksdagowi. A. Kersten w dalszej części swej pracy wymienia Herredag jako coś zupełnie innego niż Riksdag, A. Kersten, *op. cit.*, s. 139; natomiast N. Herlitz wyjaśnia, że pierwotnie przedstawiciele wszystkich warstw społeczeństwa zbierali się pod zwyczajową nazwą Herrentag (niem.) – Herredad (szw.), a dopiero od lat czterdziestych XVI w. przyjęto określenie Reichstag (niem.), czyli Riksdag (szw.), N. Herlitz, *op. cit.*, s. 84.

chowieństwa. Zwłaszcza to ostatnie znajdowało się w stałym konflikcie z królem, a gromadzone przez dostojników kościoła bogactwo budziło niechęć pozostałej szlachty. Państwo natomiast znajdowało się w bardzo trudnej sytuacji finansowej. Trudno byłoby nowymi ciężarami obarczać chłopów czy szlachtę. W 1527 r. w Västerås przedstawił więc król Riksdagowi propozycję przejęcia kontroli nad dobrami duchowieństwa przez koronę. Jak można się było tego spodziewać, wśród szlachty, mieszczan i chłopów aprobata była pełna. Dochody kościoła zostały opodatkowane, majątki klasztorów przejęte w całości przez szlachtę jako lenna, przez koronę lub króla osobiście. Państwo stało się zwierzchnikiem kościoła. Jakkolwiek nie zerwano jeszcze ze starym porządkiem, to posunięcia te utorowały drogę ideom reformacji.

W tym czasie, właśnie w celu umocnienia swej władzy, przeprowadził król reorganizację administracji. Miejsce obsadzających do tej pory zamki królewskie lenników – możnowładców, zajęli wójtowie ziemscy, całkowicie zależni od władzy centralnej. Powstała sprawna, centralna administracja skarbowa. Urzędnikom koronnym stwarzano dobre warunki pracy, tak więc służba królewska przyciągała zdolnych ludzi. Król nie szczędził pieniędzy, wysyłając na studia zagraniczne młodych ludzi, stawiając warunek, że po powrocie będą pracowali w urzędach dworskich⁸⁷.

Za następców Gustawa I w polityce zagranicznej Szwecji uwidacznia się nowy, agresywny, często ryzykowny styl, który zrodził się z teorii Machiavellego o ekspansji i wojnie jako najważniejszych zadaniach rządów⁸⁸. Niefortunne dynastyczne alianse z Rzeczpospolitą, wzrost ambicji rozwijającego się państwa zapoczątkowały epokę wojen, dających w efekcie Szwecji mocarstwową pozycję. Przez ponad wiek państwo to prowadziło ze zmiennym szczęściem ekspansję, która miała niezwykle istotny wpływ na kształt przyjętych po tym okresie rozwiązań ustrojowych⁸⁹.

Synowie Gustawa, Eryk XIV i Jan III, znacznie wzmocnili pozycję możnowładztwa. Członkowie rodów magnackich obdarzani byli tytułami hrabiów i baronów, zasiadali w Radzie Królestwa, pełnili najwyższe urzędy, dowodzili wojskami. Aby zabezpieczyć się przed ich nielojalnością, wspomniany Eryk ustanowił specjalny sąd, najwyższy sąd królewski, zwany również Wysoką Komisją, który ferował bezwzględne wyroki wobec przedstawicieli najwyższej arystokracji, gdy tylko król posądził ich o niewierność. Król Eryk, zwany Erykiem Szalonym – był postrzegany jako władca genialny, ale nieobliczalny i nieufny. Wszedł w konflikt ze swym bratem Janem i uwięził go. Otaczał się doradcami niskiego pochodzenia, co budziło sprzeciwy możnych. Ostatecznie w wyni-

⁸⁷ A. Kersten, *op. cit.*, s. 149.

⁸⁸ I. Andersson, *op. cit.*, s. 124 i n.

⁸⁹ A. Kersten, *op. cit.*, s. 162 i n.

ku powstania kierowanego przez braci Eryka, uwolnionych tymczasem z więzienia Jana i Karola, króla obalono, a Riksdag pozbawił go korony.

Po obaleniu Eryka inicjatywa przeszła w ręce arystokracji i szlachty. Zgodziła się ona na objęcie tronu przez Jana III w zamian za przywileje. Na Riksdagu w 1569 r. ustalono, że szlachta będzie miała pierwszeństwo w pełnieniu urzędów dworskich. Sądzić szlachcica mógł tylko równy mu stanem. Zmniejszono powinności wojskowe szlachty. Aby zmniejszyć napór roszczeń niższej szlachty, król hojnie rozdawał możliwym tytuły. Uznanie władzy nowego króla i zmiany na tronie sankcjonować miał swoim autorytetem Riksdag. Można więc uznać, że była to przesłanka powstania nowej formy konstytucjonalizmu. Odtąd szlachta jako stan, a Riksdag jako instytucja miały tworzyć przeciwwagę w stosunku do silnej władzy królewskiej. Riksdag nie był jeszcze w stanie przejąć władzy, ale szlachta, zwłaszcza jej górna warstwa, zaczęła domagać się prawa do współdecydowania w sprawach krajowych, co było skierowane przeciwko silnym rządów króla i jego administracji. Szybko doszło do konfliktu króla z Radą, a to w sprawie stosunków z Rzeczpospolitą, gdzie od 1587 r. panował syn Jana III – Zygmunt III. Król traktował sprawy te jako zagadnienie czysto dynastyczne, Rada natomiast była przeciwna angażowaniu się w te alianse, słusznie uważając, że może z tego być tylko wojna. Tak się zresztą też stało, gdy po śmierci Jana, Zygmunt objął koronę szwedzką. Oczywiście przed tym rządy ponownie przejęła Rada, a regentem został trzeci z synów Gustawa I – Karol Sudermański. Szybko okazało się, że Karol pragnie władzy dla siebie. Pokojowe, jak i militarne zabiegi Zygmunta, aby utrzymać pod swym panowaniem oba królestwa, nie przyniosły oczekiwanego rezultatu. Karol, przy poparciu bönder i Riksdagu, w 1600 r. rozprawił się z opozycyjnie nastawioną częścią Rady, a w 1604 r. objął rządy jako Karol IX⁹⁰.

W okresie tym, nazywanym często w historii Szwecji „epoką wczesnych Wazów”, ustabilizował się politycznoustrojowy kształt państwa, jaki miał przetrwać aż do XIX w. Król dążył do wzmocnienia swojej władzy i rywalizował o nią z możliwymi, często korzystając ze wsparcia klas niższych, posiadających swoje przedstawicielstwo – Riksdag. Proces zyskiwania znaczenia przez to zgromadzenie uwidaczniał się właśnie w okresach kryzysów. W latach 1520-1529 zbierał się Riksdag pięć razy, w latach 1560-1569 jedenaście razy, w latach 1590-1599 dziesięć razy, a w pierwszym dziesięcioleciu XVII w. sześć razy. W pozostałych latach tego okresu Riksdag zebrał się tylko siedem razy. Tymczasem nie miał on w tym czasie żadnych trwale i prawnie ustalonych kompetencji. Zajmował się jednak niezwykle istotnymi politycznie sprawami: wyborem i zaprzysiężeniem króla, kwestiami sprawowania władzy w okresie bezkrólewia, odpowiedzialnością sprawujących władzę, a nawet sądzeniem ich (1600 r.). Riksdag podejmował następnie

⁹⁰ I. Andersson, *op. cit.*; A. Kersten, *op. cit.*

także istotne decyzje zarówno w sprawach polityki zagranicznej, dotyczące wojny, pokoju i sojuszy, jak i polityki wewnętrznej – kwestie religijne. Z czasem zaczął również decydować o podatkach. Niezwykle istotne znaczenie ma to, że członek zgromadzenia, zgodnie z wywodzącym się ze średniowiecza prawem, we wszystkich sprawach, zwłaszcza skarg na bezprawne i nieprawidłowe działanie administracji, miał prawo domagać się rozstrzygnięcia królewskiego. Riksdag stał się w ten sposób instancją skargową. Gdy skargi dotyczyły dużych grup obywateli, stawały się z czasem istotną formą inicjatywy ustawodawczej⁹¹.

Rada Królestwa, podobnie jak w średniowieczu, w czasach panowania pierwszych Wazów zbierała się od czasu do czasu. Nadal jej członkami byli znamienici arystokraci, ale już bez udziału biskupów. W burzliwym XVI w. jej działalność doczekała się pisemnych uregulowań. W czasach Gustawa Wazy i Eryka XIV zadaniem rady było zachowanie i wzmacnianie władzy i majestatu królewskiego. Później przejściowo przyjęto średniowieczne rozwiązanie, zgodnie z którym król nie może decydować bez uzgodnienia z Radą. Po krwawej rozprawie z opozycją w Radzie, takiego rozwiązania zaniechano. W regulaminie królewskim z 1602 r. wyznaczono Radzie rolę pośrednika między ludem i królem oraz sprecyzowano jej pozycję – Rada radzi, a nie rządzi⁹².

W 1611 r. Karol IX zmarł. Arystokracja doczekała się znów swojej chwili. Moźni nienawidzili zmarłego króla i jego poprzedników otaczających się „nisko urodzonymi” sekretarzami. Siedemnastoletni Gustaw Adolf zgodnie z obowiązującym prawem przez następnych siedem lat byłby uznawany za nieletniego. Stało się jednak tak, że w zamian za przyrzeczenie nowych przywilejów obwołano go królem jeszcze tego samego roku. Koronacja miała jednak nastąpić w 1617 r. Młody władca musiał przyrzec, że będzie rządził przy wsparciu magnaterii, często zwołując zjazdy dostojników – Herredag. Król nie miał prawa działać bez wysłuchania zdania stanów, nie mógł bez zgody Rady i Riksdagu ustanawiać praw, rozpoczynać wojny, zawierać pokoju, rozejmów i przymierzy, a także nakładać podatków i przeprowadzać poboru żołnierzy. Szlachta uzyskała władzę nad chłopami mieszkającymi na jej ziemiach przez fakt zwolnienia ich ze świadczeń na rzecz korony⁹³.

Nowy układ sił znalazł wyraz w reformach rządu i administracji, trwających nie tylko za panowania Gustawa Adolfa, ale i po jego śmierci w okresie kolejnej regencji. Podjęto dawny projekt Rady – utworzenia pięciu najwyższych urzędów państwowych, na czele których staliby dostojnicy królestwa: drots, marszałek, admirał, kanclerz i pod-

⁹¹ N. Herlitz, *op. cit.*, s. 84.

⁹² *Ibidem*, s. 81 i n.

⁹³ Oczywiście nie chodzi tu o wolnych bönder.

skarbi. Mieli oni kierować pracą kolegów złożonych częściowo z członków Rady, częściowo zaś ze szlacheckich urzędników. Najwcześniej zreorganizowana została kancelaria. Sprawy zagraniczne powierzono sekretarzom odpowiedzialnym za poszczególne kraje. Podobnie została zorganizowana kamera, czyli skarb królestwa. Na czele jego stał podskarbi i radcy kamery. Urzędy marszałka – dowódcy armii w polu, i admirała – dowódcy floty, zostały utworzone dopiero po śmierci Gustawa Adolfa⁹⁴.

W 1614 r. wprowadzono nowy ustrój sądowy. Uregulowano wymiar sprawiedliwości w niższych instancjach oraz powołano Sąd Najwyższy pod przewodnictwem drotsa, złożony z asesorów, z których czterech miało być członkami Rady, pięciu należeć do stanu szlacheckiego, czterech zaś do niższych stanów. Nieco później wyższe sądy utworzono w innych ważniejszych miastach. Od sądów tych przysługiwało prawo apelacji do króla, który formalnie zachował swą pozycję najwyższego stróża prawa. W rzeczywistości o wyroku decydowała Rada, a nie król. Jako prawo królestwa szwedzkiego przyjęto w 1618 r. stare Kristoferslag, tj. kodyfikację prawa pochodzącą z krótkiego okresu panowania jako króla Szwecji Krzysztofa Bawarskiego (1441-1448)⁹⁵.

Powołanie najwyższych urzędów państwowych przyczyniło się do dalszego wzrostu znaczenia Rady. Zmieniły się też stosunki między królem a Radą. O ile niegdyś król przedstawiał jej swe wnioski na piśmie i otrzymywał pisemną rezolucję Rady, o tyle obecnie odbywały się wspólne narady, których treść protokołowano.

Duży krok ku nowoczesności został dokonany także w dziedzinie administracji. Dawne lenna przekształciły się w okręgi administracyjne, zarządzane nie przez możnych, ale przez wójtów, którzy podlegali wyższym urzędnikom.

Reformy nie ominęły Riksdagu. W 1617 r. opracowany został projekt ordynacji sejmowej, która, co prawda, nie została nigdy oficjalnie uchwalona, lecz w rzeczywistości regulowała działalność przedstawicielstwa czterech stanów. Nie zmierzała ona do zwiększenia znaczenia Riksdagu czy rozszerzenia jego uprawnień, natomiast ustanawiała formy, w jakich miały być realizowane jego obrady. Król przedstawiał stanom swe propozycje na piśmie, następnie obradowały one nad nimi przez kilka dni i udzielały swej odpowiedzi. Każdy stan obradował oddzielnie. Jeśli nie było jednomyślności między stanami, król mógł swoim autorytetem przechylić szalę na rzecz decyzji, którą uważał za najkorzystniejszą⁹⁶. Wadą tych rozwiązań było to, że przedstawiciele stanów nie

⁹⁴ I. Andersson podaje, że w latach 1620-1630 noszono się z zamiarem wprowadzenia urzędu, który miałby zajmować się oświatą i sprawami pomocy społecznej i zdrowia, I. Andersson, *op. cit.*, s. 150.

⁹⁵ A. Kersten, *op. cit.*, s. 194 i n.; I. Andersson wspomniane sądy nazywa sądami apelacyjnymi, *op. cit.*, s. 141.

⁹⁶ A. Kersten, *op. cit.*, s. 195.

byli wybierani przez lokalne zjazdy, kwestionowano więc ich prawo do podejmowania uchwał w imieniu całego stanu.

Nieoczekiwana śmierć Gustawa Adolfa w 1632 r. w bitwie pod Lützen, postawiła przed krajem nowe problemy. Następczyni tronu – Krystyna – miała zaledwie 6 lat. Należało powołać regencję, która sprawowałaby rządy przez okres małoletniości królowej. Przedstawiono projekt rządów regencyjnych, przygotowany – jak twierdził kanclerz – na polecenie zmarłego monarchy, który zdążył go jeszcze zaakceptować. Zgodnie z życzeniem kanclerza Rada zwołała w lutym 1633 r. Riksdag i przedstawiła na nim projekt regencji. Stany żądały, aby Rada i najwyżsi urzędnicy kontynuowali swą działalność, tak jak dotychczas pod nieobecność króla. Rada przejęła uprawnienia króla dotyczące powoływania najwyższych urzędników i obsadziła wakujące urzędy: drotsa⁹⁷ – szefa sądu apelacyjnego i podskarbiego. Okres kilkunastu lat do pełnoletniości Krystyny możni pragnęli wykorzystać do zrealizowania swego programu i ugruntowania oligarchii magnackiej.

W 1634 r. Riksdag zwołany do Nyköpingu uchwalił ustawę o regencji, zwaną „Formą rządu”. Akt ten miał w istocie charakter ustawy konstytucyjnej i zawierał postanowienia dotyczące funkcjonowania rządu, administracji lokalnej, sądów, Riksdagu. Rządy w okresie regencji spoczywały na Radzie Regencyjnej i dwudziestoosobowej Radzie Królestwa. Rada Regencyjna posiadała niemal pełną władzę królewską.

Postanowienia dotyczące Riksdagu w istotny sposób zwiększały rolę szlachty. W skład zgromadzenia mieli wchodzić wszyscy dorośli mężczyźni stanu szlacheckiego, biskup lub superintendent oraz dwóch przedstawicieli kapituły z każdej diecezji, burmistrz i jeden mieszczanin z każdego miasta oraz jeden chłop z każdego okręgu (härad). Ważną zmianą było ustanowienie komisji sejmowej, złożonej z kilku przedstawicieli szlachty z każdego okręgu oraz reprezentantów sześciu największych miast, która była zwoływana w miarę potrzeby w okresie między zgromadzeniami. Uprawnienia Riksdagu i komisji pozostały nadal nie sprecyzowane. Kraj został podzielony na okręgi administracyjne. Naczelnicy okręgów posiadali szeroką władzę administracyjną i sądową⁹⁸.

Ustawa z 1634 r. odegrała znaczącą rolę w historii Szwecji XVII i początku XVIII w. Niemal od chwili jej uchwalenia uważano ją za akt o daleko idącym znaczeniu państwowym, wykraczający poza przejściowe postanowienia na okres małoletniości Krystyny. Zawarty w nim program ustrojowy służył później do walki przeciw absolutystycznym dążeniom królów.

⁹⁷ I. Andersson podaje nazwę riksdrotsa, *op. cit.*

⁹⁸ A. Kersten, *op. cit.* I. Andersson naczelników tych przedstawia jako pośredników między wójtami a królem, niezwykle pozytywnie oceniając ich rolę jako fachowych zarządców, *op. cit.*, s. 171.

Powszechne niezadowolenie wywoływały nowe podatki nakładane w związku z wojnami. Zaczęło dochodzić do poważnych zamieszek. Tymczasem Krystyna Waza, która w 1644 r. uzyskała pełnoletniość, zaczęła szukać oparcia dla swej władzy w magnaterii. W okresie jej dziesięcioletniego panowania liczba rodów uprawnionych do zasiadania w Izbie Rycerskiej (szlachecka, utworzona w 1626 r.) w Riksdagu wzrosła dwukrotnie. Wzrosła też bardzo poważnie liczba rodów uprawnionych do tytułów hrabiów i baronów. Za przejściem do najwyższej kategorii w obrębie stanu szlacheckiego kryły się realne korzyści i prawa. Wzrost potęgi szlachty i możnowładztwa znacząco wpłynął na pogorszenie sytuacji chłopów. Zaczęła się na forum Riksdagu ujawniać praktyka współdziałania izb duchownej, mieszczańskiej i chłopskiej. Ostrze ataków kierowało się przede wszystkim przeciw stale nasilającym się nadaniom dóbr szlachcie. W skargach chłopskich stwierdzano, że panowie traktują wolnych chłopów na równi ze swymi dzierżawcami, że chcą znieść wszelkie różnice między chłopami skarbowymi a chłopami szlacheckimi. Na Riksdagu w 1644 r. przedstawiciele chłopscy informowali, że gdy szlachta nabywa ziemię, pozbawia wolnych chłopów ich praw, nakłada czynsze, a nawet usuwa z ziemi. Gdyby proces ten miał trwać nadal, wolni chłopci przestaliby istnieć. Po uzależnieniu chłopów od szlachty przedstawiciele chłopscy nie będą zasiadać w zgromadzeniu, a wówczas także mieszczaństwo i duchowieństwo stracą na znaczeniu i ulegną pełnej preponderancji szlachty, tak jak się to stało w Danii i w Polsce. Program trzech stanów zawierał żądanie, aby chłopci szlacheccy byli nadal obowiązani do świadczeń na rzecz Korony, oraz wysuwał postulat przeprowadzenia redukcji dóbr – odebrania szlachcie części nadań.

Głównym atutem w walce stanu chłopskiego o swoje prawa było istnienie samorządu i tradycji prawnych. Parafialne thingi piętnowały różnego rodzaju wybryki i nieprawości przedstawicieli wspólnoty, a co ważniejsze, wybierały przedstawicieli do Riksdagu. Tradycja natomiast otwierała drogę każdemu, kto uważał się za pokrzywdzonego, do szukania sprawiedliwości w sądzie. Jakkolwiek trudno zapewne było biednemu uzyskać korzystny wyrok w sporze z bogaczem, to należy pamiętać, że prawa te miały stałe oparcie w istnieniu, reprezentatywnego niemal dla całego społeczeństwa, Riksdagu⁹⁹.

Występując z projektem redukcji dóbr szlacheckich, liczono wyraźnie na poparcie Krystyny, która zachęcała niższe stany, aby występowały ze swymi skargami i postulatami. Sprawa redukcji w zamyśle Krystyny miała pozostać w zawieszeniu wyłącznie jako instrument nacisku na szlachtę i Radę Królestwa. Osiągnąwszy swój cel, w postaci uznania następcy tronu, którym podczas Riksdagu w 1649 r. został Karol Gustaw, syn palatyna Jana Kazimierza, skoligacony z domem szwedzkim, porzuciła myśl o redukcji dóbr, a nadania na rzecz szlachty i magnatów przybrały w latach 1650-1654 ogromne

⁹⁹ I. Andersson, *op. cit.*, s. 159 i n.

rozmiary. Opozycja antyszlachecka, rozczarowana postawą królowej, szukała oparcia w osobie Karola Gustawa. Wazowie przecież uważali się zawsze za ludowych władców i często spotykali się z poddanymi. Stąd też pewnie dlatego panowie polscy odnosili się do nich i w ogóle do Szwedów z pogardą jako do „chłopskiej nacji”.

Na połowę XVII w. datuje się powstanie urzędu, który miałby być jeszcze innym poprzednikiem instytucji ombudsmana. Był to urząd tzw. prowosta korony, wyposażony w prawo nadzoru nad funkcjonowaniem oskarżycieli publicznych w zakresie sprawowanej przez nich kontroli przestrzegania porządku prawnego. Instytucja prowosta obejmowała swym zasięgiem kompetencyjnym również powinności naczelnego oskarżyciela publicznego. Z czasem obowiązki te przejął nowo kreowany urząd prokuratora korony, usytuowany przy Najwyższym Sądzie Apelacyjnym¹⁰⁰.

Krótkie panowanie Karola X Gustawa wypełniały wojny. Od 1655 r. rządził w oparciu o sekretarzy z królewskiej kancelarii polowej, towarzyszącej mu podczas kampanii wojennych. Naśladował tu Eryka XIV i Karola IX¹⁰¹. Rok pokoju od jego wstąpienia na tron do ataku na Polskę w 1655 r. został wykorzystany dla przeprowadzenia częściowej, tzw. małej redukcji dóbr. Karol Gustaw oświadczył, że skarb potrzebuje natychmiast pieniędzy i postawił Izbę Rycerską przed wyborem: albo zgodzić się na wysoki podatek, co rekompensowałoby straty skarbu na skutek nadań, albo też uchwalić zwrot 1/4 dóbr rozdanych po 1633 r. W efekcie uchwalono redukcję.

Lata 1655-1660 to lata wojny nie tylko z Rzeczpospolitą, ale także tradycyjnie z Danią. Na początku 1660 r. w Göteborgu zebrał się Riksdag, aby omówić sytuację wojenną, a także zgodnie z wolą króla uchwalić nowy pobór i specjalne podatki. Nie spodziewanie, wkrótce po otwarciu zgromadzenia, Karol Gustaw zmarł. Jego śmierć pociągnęła za sobą dosyć radykalną zmianę polityki szwedzkiej. Ze starcia tendencji militarystycznych i ekspansywnych z dążeniami pokojowymi, do którego doszło w Radzie i w Riksdagu, zwycięsko wyszli zwolennicy zakończenia wojny. Rok 1660 uważa się za szczytowy moment szwedzkiej potęgi mocarstwowej, po którym zaczął się już zarysowywać jej powolny upadek.

Śmierć Karola X Gustawa oznaczała dla Szwecji perspektywę wieloletnich rządów regencyjnych. Przed śmiercią zdążył król sporządzić testament, wyznaczający Radę Regencyjną złożoną z królowej wdowy Jadwigi Eleonory oraz pięciu najwyższych urzędników królestwa. W testamencie Karol Gustaw wyznaczył nowe osoby do pełnienia

¹⁰⁰ M. Grzybowski, *op. cit.*, s. 66, powołując się na: S. Rudholm, *The Chancellor of Justice*, [w:] D. C. Rowat (ed.), *The Ombudsman Citizens Defender*, London-Toronto-Stockholm 1968. Natomiast A. Kowalska podaje, że pierwsze wzmianki o oskarżycielu – poprzedniku ombudsmana, występują już na początku XVI w., A. Kowalska, *Delegat Sprawiedliwości Parlamentu i Kanclerz Sprawiedliwości w systemie prawa fińskiego*, „Nowe Prawo” nr 10-11, 1977, s. 1462.

¹⁰¹ A. Kersten, *op. cit.*, s. 203.

urzędów. Konstytucja z 1634 r. – Forma rządu, nie została potwierdzona. Testament królewski spotkał się z niezadowoleniem zarówno ze strony magnatów, jak i niższych stanów. Przedstawiciele wielkich rodów uważali, że pozbawia ich wpływów politycznych, oddając władzę w ręce wąskiej grupy dworskiej. Duchowieństwo i mieszczaństwo obawiały się, że zabezpieczenie praw dziedzicznych księcia Karola jest niewystarczające, co może prowadzić do ponownego wzrostu znaczenia magnaterii i wyższej szlachty. Trzy stany nieszlacheckie stwierdzały kategorycznie, że Riksdag, a nie król, powinien decydować o formie regencji. Atakując testament, trzy niższe stany, a także niższa szlachta w Izbie Rycerskiej walczyły o realizację postanowień Riksdagu z 1655 r., a więc o redukcję dóbr. W tej sytuacji podczas jesiennego Riksdagu z 1660 r. Rada Królestwa wystąpiła z kompromisowymi propozycjami. W wyniku dyskusji między Radą Królestwa i stanami Riksdag uchwalił tzw. Dodatek do Formy rządu z 1634 r., który w istotny sposób zwiększał zależność rządu regencyjnego od Rady. W praktyce wszystkie ważniejsze kwestie miały być decydowane większością głosów w czterdziestoosobowej Radzie Królestwa. Riksdag zachował prawo kontroli, m.in. finansowej. Zakazano odbywania zjazdów prowincjonalnych i zwoływania komisji – Riksdag miał być jedyną formą porozumiewania się rządu ze stanami. W postanowieniach tych niewątpliwie ujawniała się głęboka nieufność stanów wobec Rady Królestwa i rządu regencyjnego¹⁰².

Aktywność i znaczenie Riksdagu stopniowo wzrastały. Wyrazem tego było m.in. przekształcenie niektórych banków w banki państwowe pod kontrolą Riksdagu. Na owe czasy było to posunięcie bez precedensu. W polityce wewnętrznej w ogóle na czoło wysuwały się problemy finansowe. Postulowano prowadzenie polityki oszczędności w wydatkach państwowych, obejmującej wszystkie dziedziny, włączając w to wojsko i administrację. Wiele urzędów zniesiono, dostojnicy, którzy pobierali podwójne pensje, zachowali tylko jedną¹⁰³.

Podczas Riksdagu w 1672 r. ogłoszono pełnoletniość siedemnastoletniego syna Karola X Gustawa – Karola XI. Kraj znalazł się w stanie wojny z Brandenburgią i Holandią, a następnie i z Danią. Podczas trzyletniej nieobecności króla w stolicy, nastąpiły dosyć istotne zmiany. Podobnie jak za panowania Karola Gustawa, ośrodek dyspozycji przeniósł się do głównej kwatery królewskiej. Wzorem wielu poprzedników Karol XI opierał się nie na urzędnikach królestwa, ale na osobistych sekretarzach. Rządy sekretarzy – widoma zapowiedź jedynowładczych tendencji króla – wzbudzały niezadowolenie Rady Królestwa. Domagała się ona, by przynajmniej kilku przedstawicieli wyłonionych spośród niej towarzyszyło Karolowi i uczestniczyło w podejmowaniu decyzji. Karol wszakże odrzucił

¹⁰² A. Kersten, *op. cit.*, s. 213; I. Andersson, *op. cit.*, s. 174 i n.

¹⁰³ A. Kersten, *op. cit.*, s. 218.

te propozycje. Walka, jaką Rada toczyła z królem, była dla reprezentowanych przez nią kół magnaterii i szlachty walką o zachowanie dotychczasowej pozycji ekonomicznej i społecznej. Królewskie propozycje nowych podatków wojennych i poboru żołnierzy wywołały spory między nieszlachtą a szlachtą oraz między szlachtą a magnaterią.

W 1680 r. podczas Riksdagu Król stwierdzał, iż potęga Szwecji jest zagrożona, czego dowiodła ostatnia wojna, potrzebna jest więc silna armia i flota, które zapewnią obronę królestwa i jego prowincji, muszą się więc znaleźć na to dostateczne środki. Podjęta uchwała o redukcji wszystkich nadań wraz ze zniesieniem hrabstw i baronii poważnie naruszyły ekonomiczne podstawy potęgi magnaterii szwedzkiej, a także w jeszcze większym stopniu ograniczyły jej znaczenie polityczne. Przed zakończeniem Riksdagu król uzyskał tzw. deklarację stanów 1680 r., która otworzyła drogę absolutyzmowi. Stany stwierdzały, iż król jest związany w swych działaniach tylko prawami królestwa szwedzkiego i odpowiada jedynie przed Bogiem. Przykazanie, by rządził w oparciu o Radę, miało oznaczać prawo do zasięgania opinii Rady i komunikowania jej decyzji królewskich¹⁰⁴.

Po raz kolejny w historii Szwecji walka między jedynowładczymi dążeniami monarchy a magnaterią, reprezentowaną przez Radę Królestwa, która pragnęła ograniczyć władzę króla, zakończyła się klęską magnaterii. Karol XI nie musiał więzić i mordować przywódców opozycji magnackiej, co czyniono dawniej, miał bowiem oparcie w trzech nieszlacheckich stanach oraz w niższej szlachcie. Proces wzrostu latyfundiów magnackich został nie tylko zahamowany, ale cofnięty, podobnie jak rosła w ciągu XVII w. społeczna i polityczna dominacja szlachty nad pozostałymi stanami. W przeciwieństwie do postanowień o redukcji z 1655 r. wielka redukcja z 1680 r. była konsekwentnie realizowana.

Zwycięstwo nad Radą odniesione przez Karola XI i stany podczas Riksdagu w 1680 r. umożliwiło dalsze ograniczenie jej roli politycznej. Kiedy w 1681 r. część członków Rady próbowała na własną rękę, z pominięciem monarchy, pertraktować z posłem francuskim w Sztokholmie, Karol wykorzystał to, by podkreślić, iż Rada nie ma prawa działać samodzielnie. Rada Królestwa (Riksråd) została przemianowana w Radę Królewską, doradczy organ panującego, zmienił się też jej skład. Nowa Rada Królewska była w większości złożona z ludzi bliskich królowi i od niego uzależnionych. Ponieważ pełniła funkcje Najwyższego Trybunału, wchodzili do niej najwybitniejsi prawnicy, których zdania król bynajmniej nie lekceważył. Król nie oglądał się zresztą na formalne kompetencje, osobiście rozstrzygał w różnych kwestiach, nierzadko pomijając wyższych urzędników.

¹⁰⁴ *Ibidem*, s. 224.

Uwolniony się od ograniczeń, jakie magnateria i magnacka Rada Królestwa stwarzały władzy królewskiej, Karol XI począł konsekwentnie dążyć do uniezależnienia się od Riksdagu. Skrócono czas trwania sesji. Sprawy, które dotychczas bezwarunkowo wymagały akceptacji Riksdagu: nowe prawa, podatki, pobór, redukcja, polityka zagraniczna, były przez króla przedkładane w sekretnych propozycjach tylko tajnej komisji, złożonej z przedstawicieli szlachty, duchowieństwa i mieszczan¹⁰⁵.

Karol XI tworzył w Szwecji system rządów jednowładczych, wówczas gdy w sąsiedniej Danii panował absolutny władca Chrystian V, a z francuskiego Wersalu świecił innym monarchom europejskim przykład Ludwika XIV. Nietrudno znaleźć wiele analogii między sytuacją tych trzech krajów. Absolutyzm w Szwecji miał jednak o wiele większy związek z tradycją szwedzką niż z ideami filozoficznymi i państwo-prawnymi drugiej połowy XVII w. i nawiązywał raczej do średniowiecznych wzorców. Kiedy zmarł Karol XI, jego najstarszy syn nie ukończył jeszcze 15 lat. Jak przewidywał testament, rządy objęła królowa wdowa Jadwiga Eleonora wraz z pięcioosobową Radą Królewską. Wbrew oczekiwaniom rządy regencyjne trwały krótko – tylko pół roku. Nie czekając, aż następca tronu Karol ukończy 18 lat, zwołany w 1697 r. Riksdag uznał go pełnoletnim, powołując się na dojrzałość i zdolności królewicza. W decyzji tej znalazły wyraz obawy niższych stanów przed regencją.

Karol XII nie spełnił nadziei wiązanych z jego młodym wiekiem. Wychowany w ideologii absolutyzmu, posunął swe dążenia jedynowładcze dalej jeszcze niż ojciec. Od pierwszej chwili z zapałem i gorliwością poświęcił się rządzeniu państwem, pozostawiając Radzie Królewskiej niemal wyłącznie sprawy sądowe. Podczas wojen, które wypełniała niemal całe panowanie Karola XII, Rada rezydująca w Sztokholmie była przez króla pozbawiona prawa samodzielnego działania i podejmowania decyzji w sprawach państwowych. Nawet gdy odległość między stolicą a kwaterą królewską wynosiła tysiące kilometrów, Karol żądał, aby Rada ograniczała się do wypełniania jego poleceń, rozkazów i zarządzeń. Z biegiem lat despotyzm młodego władcy wzrastał i nawet doradcy towarzyszący mu w polu mieli niewielki wpływ na jego decyzje i postępowanie. Mimo to nieobecność króla musiała pociągnąć za sobą wzrost roli Rady Królewskiej, choć Karol XII czynił wszystko, by ograniczyć zakres jej uprawnień. Po klęsce w bitwie pod Połtawą w 1709 r. Karol XII zbiegł do Turcji, gdzie próbował zmontować koalicję przeciwko Rosji. Datująca się od 1700 r. nieobecność króla w kraju doprowadziła z jednej strony do wzrostu władzy Rady Królewskiej, nie do końca akceptującej militarne zaangażowanie Szwecji w wojnę na dwóch frontach (z Saksonią i Rosją, a w praktyce także z Polską), z drugiej zaś – do wystąpienia licznych nieprawidłowości w funkcjonowaniu

¹⁰⁵ *Ibidem*, s. 227.

administracji i sądownictwa. Kiedy król stał się gościem, a następnie jeńcem w Turcji i kontakt z nim był utrudniony, na Radę spadła odpowiedzialność za politykę szwedzką. Większość członków Rady, w tym także kierujący polityką zagraniczną prezydent kancelarii, reprezentowała tendencje pokojowe, licząc się nawet z perspektywą strat terytorialnych. Na początku 1710 r. bez wiedzy króla zebrała się w Sztokholmie komisja złożona z delegatów wszystkich stanów. Zgromadzeni, podkreślając, iż decyzje o wojnie i pokoju należą wyłącznie do monarchy, stwierdzili, że beznadziejne położenie, w jakim znalazła się Szwecja, wymaga nadzwyczajnych metod działania. Wola stanów nie miała jednak znaczenia dla Karola XII. Nie zrezygnował on jeszcze z planów szwedzko-tureckiej koalicji i poważnie myślał o ataku na Polskę z Pomorza¹⁰⁶.

Wobec niepowodzeń wojennych Rada zwołała w 1713 r. Riksdag, który miał rozważyć wysunięte przez Anglię propozycje mediacji. Stany poparły pokojowe stanowisko Rady Królewskiej. Do króla wysłano pismo zawierające żądanie zawarcia pokoju. Duchowieństwo i mieszczaństwo domagało się, aby zgromadzenie nie rozwiązywało się aż do chwili podpisania pokoju, wyrażając w ten sposób nieufność w stosunku do Rady i króla. Debaty przerwał list Karola XII zakazujący odbywania Riksdagu podczas nieobecności króla. Zgromadzeni rozjechali się, nie podejmując decyzji. Powrót Karola XII, który w ciągu dwutygodniowej podróży przebył ok. 2400 km i w listopadzie 1714 r. dotarł do Stralsundu, położył kres pokojowym wysiłkom Rady.

Właśnie w 1713 r. Karol XII przesłał z Turcji nowe zarządzenie w sprawach administracji, które poddawało wszelkie wysiłki władz i administracji, zmierzające do poprawy sytuacji kraju, bardziej skutecznej centralnej kontroli. Wprowadzono nowe centralne formy zarządzania¹⁰⁷. Wprowadzono nowy regulamin kancelarii, na mocy którego utworzono sześć wydziałów wykonujących całość zadań administracji państwowej. Kierownicy tych wydziałów otrzymali nazwę Pełnomocnych Radców. Jednocześnie utworzono urząd „Nadprokuratora”, który w imieniu korony sprawował nadzór nad wykonywaniem istniejących aktów prawnych i sprawował nadzór nad urzędnikami¹⁰⁸.

¹⁰⁶ *Ibidem*, s. 230 i n.

¹⁰⁷ I. Andersson, *op. cit.*, s. 193.

¹⁰⁸ N. Herlitz, *op. cit.*, s. 114. M. Grzybowski pisze: W 1713 r. powołał więc Karol XII specjalnym ordonansem swojego „Najwyższego Ombudsmanną” (Högste ombudsmannen), M. Grzybowski, *op. cit.*, s. 66; podobnie W. Hummer, *op. cit.*, s. 6. Określenie Nadprokurator, jakim posługuje się N. Herlitz, wydaje się właściwsze niż Najwyższy Ombudsman, jakie podaje Grzybowski, gdyż jest bardziej adekwatne do: po pierwsze, roli, jaką urząd miał spełniać, po drugie, charakter urzędu bardziej zbliżony jest do późniejszego urzędu Kanclerza Sprawiedliwości, co z kolei pozwala założyć ewolucyjną drogę powstawania ombudsmanną parlamentarnego, jako odpowiedź na istnienie kanclerza królewskiego. Dodatkowo Grzybowski w przypisie do akapitu, w którym napisał o Najwyższym Ombudsmanie, przywołuje opracowanie E. Hansena, a ten w ogóle takiego określenia nie używa. Tak czy inaczej Nadprokurator najwyższym pełnomocnikiem niewątpliwie był. Z kolei A. Kowalska, *op. cit.*, określa ten urząd mianem najwyższego komisarza.

Karol dalej prowadził wojny. Podczas oblężenia twierdzy w pobliżu Fredrikshald w 1718 r. Karol XII padł śmiertelnie ugodzony kulą w głowę. Otworzyło to drogę inicjatywom pokojowym. Mocarstwowa pozycja Szwecji została definitywnie złamana.

Śmierć króla, starania o tron i rywalizacja sił politycznych przyczyniły się także do zmian ustrojowych, prowadzących do przeobrażenia monarchii absolutnej w konstytucyjną. Siłą, która dążyła do zapewnienia sobie poważnego, jeśli nie decydującego udziału w rządzie królestwem, był przede wszystkim Riksdag. Trwałe zachwianie się pozycji starej magnaterii szło w parze ze wzrostem znaczenia innych warstw społecznych: przede wszystkim niższej szlachty, a także mieszczan i chłopów. Szybko rozwijała się burżuazja. O ile przez całe minione stulecie stany nieszlacheckie popierały konsekwentnie wszelkie dążenia do zwiększenia zakresu władzy królewskiej, widząc w tym zabezpieczenie przed hegemonią magnaterii, o tyle w 1719 r. i w latach późniejszych zmierzały do ograniczenia władzy króla i Rady na rzecz Riksdagu¹⁰⁹.

Jednocześnie z koronacją nowego monarchy – Fryderyka – w maju 1720 r. została uchwalona konstytucja, która stworzyła podstawy ustroju Szwecji w następnym półwieczu, zwanym „epoką wolności”. Konstytucja 1720 r. wyrosła z ducha swojej epoki, a także i z dawnych szwedzkich tradycji. W dokumencie można bez wątpienia znaleźć odbicie idei społecznych i polityczno-prawnych wczesnego oświecenia, zwłaszcza teorii Locke’a. Jako jedyne źródło władzy konstytucja szwedzka uznawała lud reprezentowany przez Riksdag. Obok tego wszakże konstytucja 1720 r. nawiązywała bardzo mocno do starego Zbioru praw królewskich oraz do aktów 1604 i 1634 r.

Zwierzchność króla została formalnie zachowana, ale Riksdag wedle nowej Formy rządu miał prawo wypowiedzieć królowi posłuszeństwo. Decyzje o wojnie i pokoju nominalnie należały do króla, który powinien był podejmować je po zasięgnięciu opinii Rady. Król i Rada nie miały jednak prawa zaczynać wojny, zawierać pokoju lub podpisywać układów międzynarodowych bez zgody Riksdagu. W Radzie monarcha miał dwa głosy, musiał natomiast podporządkować się zdaniu większości. Konstytucja 1720 r., przywracając elekcyjność monarchii, utrzymywała nadal pewne elementy dziedziczności tronu.

Poważnemu przeobrażeniu uległa Rada, która ponownie stała się Radą Królestwa (Riksråd) i nabrała charakteru rządu. Zlikwidowano prawie wszystkie reformy administracyjne Karola. Szefowie kolegiów przestali wchodzić w skład Rady, poza prezydentem kancelarii, który zajmował pierwsze miejsce w Radzie. Jego pozycja była zbliżona do pozycji premiera w XIX i XX w. Rada była odpowiedzialna przed Riksdagiem. Wyrazem jej ścisłej zależności od stanów było m.in. określanie (od 1723 r.) jej członków jako pełnomocników stanów. Wyboru nowych członków dokonywał król wraz

¹⁰⁹ Elekcyjny riksdag przyjął 21 lutego 1719 r. nową konstytucję, zwaną Formą rządu, dającą mu przewagę nad królem i Radą. Patrz: A. Kersten, *op. cit.*, s. 249.

z urzędującą Radą spośród trzech kandydatów przedstawionych przez komisję Riksdagu, złożoną z 24 przedstawicieli szlachty, 12 mieszczan i 12 duchownych. Odwołanie członka Rady leżało w kompetencji zgromadzenia stanów. Był to więc załączek rządów parlamentarnych. Ogólne zebranie Rady było zwoływane tylko w rzadkich wypadkach. Normalnie praca odbywała się w dwóch komisjach: jedna zajmowała się administracją oraz sądownictwem, druga sprawami zagranicznymi i obroną państwa. Radzie podlegało też Kolegium Kancelarii – najwyższy organ administracyjny. Kancelarz Sprawiedliwości (Justitiekansler) zastąpił Nadprokuratora, wykonując te same zadania, nadal w imieniu króla¹¹⁰.

Uprawnienia Riksdagu nie ograniczały się do działalności ustawodawczej. Nadzorował on bezpośrednio politykę finansową. Poczynając od 1726 r., uzyskał też duży wpływ na politykę zagraniczną, a od 1734 r. na sądy w sprawach politycznych. Riksdag miał się zbierać nie rzadziej niż co trzy lata.

Cztery stany w dalszym ciągu obradowały oddzielnie. Prawo zasiadania w Riksdagu mieli wszyscy mężczyźni stojący na czele rodów szlacheckich ewentualnie ich pełnomocnicy, nawet należący do innego rodu. W 1719 r. Riksdag uchwalił, iż każdy członek izby dysponuje jednym głosem, znosząc tym samym różnice między magnaterią i szlachtą. W zgromadzeniach uczestniczyło zazwyczaj kilkaset osób.

W izbie duchownych zbierali się biskupi, superintendenci oraz wybrani pełnomocnicy diecezji, przeciętnie ok. 50 osób. Na czele izby stał arcybiskup.

Stan mieszczański reprezentowali przedstawiciele 101 miast Szwecji i Finlandii. Zazwyczaj jednak liczba obecnych nie przewyższała 80-90 osób. Prawo głosu przy wyborze posłów przysługiwało tylko osobom mającym prawo miejskie, zarówno kobietom, jak i mężczyznom, obowiązywał też cenzus majątkowy.

Wybór posłów chłopskich odbywał się na lokalnych tingach. Każda härad stanowiła okręg wyborczy, ale ze względu na koszty zazwyczaj kilka okręgów wysyłało jednego przedstawiciela; przeciętnie w Riksdagu zasiadało ok. 150 chłopów.

Prawo inicjatywy we wszelkich sprawach przysługiwało stanom, indywidualnie członkom każdej izby, komisjom Riksdagu i wreszcie Radzie oraz królowi¹¹¹.

Bardzo dużą rolę w systemie rządów tego okresu odgrywały komisje Riksdagu. Najważniejszą z nich była Tajna Komisja, do której wchodziło 50 przedstawicieli szlachty, 25 duchownych i 25 mieszczan. Chłopi byli z niej wyłączeni. Nominalnie do zakresu jej działania należały: polityka zagraniczna, obrona, zarządzenia administracyjne i sprawy finansowe, ale w rzeczywistości Tajna Komisja wykraczała daleko poza

¹¹⁰ N. Herlitz, *op. cit.*, s. 178; także M. Grzybowski, *op. cit.*, s. 67.

¹¹¹ A. Kersten, *op. cit.*, s. 251 i n.

swe kompetencje i przejęła wszystkie uprawnienia Riksdagu w okresie między zgromadzeniami. Stąd wynikało wielkie znaczenie stanowiska marszałka Izby Rycerskiej, który był przewodniczącym Tajnej Komisji. Obok Tajnej Komisji działały tzw. deputacje stanów, sprawujące kontrolę nad różnymi dziedzinami administracji. Była wśród nich deputacja sprawiedliwości, kontrolująca działalność Rady i jej komisji w tym zakresie, a także zajmująca się sprawami ustawodawstwa. Była także deputacja skarg, przygotowująca rezolucje mające stanowić odpowiedź na skargi stanów i obywateli¹¹². Wydaje się, że to właśnie powstanie tych instytucji było pierwszym krokiem do powołania Ombudsmana Parlamentarnego

Elekcja Fryderyka I nie położyła kresu walkom politycznym między partiami, które przekształcały się stopniowo ze stronnictw dworskich w parlamentarne. Rywalizacja o władzę, podsycana przez obce mocarstwa, przede wszystkim Rosję i Francję, stanowiła najbardziej charakterystyczny rys życia politycznego tego okresu. Podczas Riksdagu w 1738/39 r. doszło do starcia dwóch partii, posiadających różne wizje polityczne, które w tym czasie otrzymały nazwy „kapeluszy” i „czapek”. Walka skończyła się sukcesem „kapeluszy”. Zdobyli oni znaczną popularność wśród szlachty i urzędników pochodzenia szlacheckiego. Okres rządów „kapeluszy” to okres, w którym Szwecja po kolejnej wojnie znalazła się pod silną dominacją Rosji w stanie kryzysu ekonomicznego.

Przez 18 lat rządów partii „kapeluszy” partia „czapek” pozostawała w opozycji, by wreszcie zdobyć większość w Riksdagu w 1765/66 r. i przejąć rządy. Osiągnięcie przez partię „czapek” większości w Riksdagu, a także w Tajnej Komisji, pociągnęło za sobą upadek rządów „kapeluszy”. Politykę ekonomiczną partii „czapek” cechowała oszczędność. O dążeniach, a zarazem sile grup społecznych, które doszły wówczas do głosu, świadczą postanowienia Riksdagu. Najbardziej znamienne jest rozporządzenie o wolności druku, uchwalone w 1766 r., a znoszące ustanowioną w 1686 r. cenzurę państwową. Szwecja była trzecim państwem, po Wielkiej Brytanii i Niderlandach, które wprowadziło wolność słowa¹¹³.

W tymże roku sytuacja uległa istotnej zmianie, jeżeli chodzi o Kanclerza Sprawiedliwości. Prawo jego mianowania przeszło z gestii króla w gestię Riksdagu. Urząd Kanclerza Sprawiedliwości przekształcono z instrumentu realizacji władzy „króla w Radzie” (a zatem składnika monarchicznej władzy wykonawczej) w organ zaufania „stanów w parlamencie”. W tej właśnie postaci, przy wzrastającym w miarę upływu czasu znaczeniu ochrony praw obywateli (reprezentowanych przez parlament), instytucja Kanclerza Sprawiedliwości z lat 1766-1772 uznana być może także za pierwowzór ufor-

¹¹² N. Herlitz, *op. cit.*, s. 163.

¹¹³ A. Kersten, *op. cit.*, s. 257 i n.

mowanej w XIX w. (Instytucji Ombudsmana Parlamentarnego). Podporządkowanie Urzędu Kanclerza Sprawiedliwości „stanom w parlamencie” pozostawało w merytorycznym związku z przesunięciem w ręce parlamentu ciężaru decyzji państwowych i głównego udziału w sterowaniu polityką państwa. Fakt zmiany podporządkowania Kanclerza Sprawiedliwości świadczy o istotnym znaczeniu opisywanej instytucji dla wykonywania zwierzchniej władzy publicznej. Opinia ta odnosi się równolegle do dalszego rozwoju wypadków, kiedy to – w latach siedemdziesiątych XVIII w. – po zamachu stanu Gustawa III – Urząd Kanclerza Sprawiedliwości został ponownie podporządkowany królowi i Radzie¹¹⁴.

Mimo zwycięstw partia „czapek”, która reprezentowała młodą szwedzką burżuazję, nie mogła długo utrzymać władzy. Wybory parlamentarne w 1769 r. ponownie wygrała partia „kapeluszy”¹¹⁵.

W końcu tegoż roku Rosja zawarła układ z Prusami i Danią. Trzy państwa zobowiązywały się przeciwdziałać wszelkim próbom zmiany w Szwecji konstytucji z 1720 r. Porozumienie to, dotyczące wewnętrznych spraw tego kraju, było podobne do układów w sprawie Polski, i dowodziło upadku międzynarodowej pozycji państwa szwedzkiego. Rola ambasadora rosyjskiego w Sztokholmie i w Warszawie była dość podobna.

W tak złożonej sytuacji nagła śmierć Adolfa Fryderyka (1771 r.) miała poważne następstwa. Następca tronu wracał z Francji do kraju zdecydowany dokonać przewrotu absolutystycznego. Gustaw, zapatrzony w dwór francuski, dążył do wprowadzenia tegoż ustroju u siebie. W Riksdagu, który miał obwołać Gustawa królem, żadna partia nie miała zdecydowanej większości. Wkrótce nieszlachecka większość Riksdagu obaliła rząd¹¹⁶.

Wszyscy niezadowoleni: szlachta, bogate mieszczaństwo sztokholmskie, a także biedota sztokholmska i masy chłopskie wrogo usposobione wobec rządu, stanowili podporę partii dworskiej. Propaganda królewska umiejętnie podsycala nastroje ludności, operując w miarę potrzeby nawet hasłami antyarystokratycznymi. Wyciągano na jaw najbardziej ciemne strony rządów partii: korupcję, związek z obcymi mocarstwami, wskazując na krytyczne położenie, w jakim znalazła się Polska, jako na groźne memento dla Szwecji. Podpisanie pierwszego traktatu rozbiorowego przez Katarzynę II, Fryderyka II i Józefa II odbiło się w królestwie szwedzkim szczególnie głośnym echem.

Gustaw III, który od wstąpienia na tron myślał o dokonaniu zamachu stanu, w sierpniu 1772 r. obsadził ważniejsze obiekty w mieście i aresztował członków Rady.

¹¹⁴ M. Grzybowski, *op. cit.*

¹¹⁵ A. Kersten, *op. cit.*, s. 271 i n.

¹¹⁶ *Ibidem*, s. 274.

Nie napotkał żadnego oporu, przewrót odbył się całkowicie bez rozlewu krwi, przy radosnym aplauzie tłumów.

Po zamachu Gustaw III uzasadnił dokonanie przewrotu koniecznością ratowania zagrożonej ojczyzny, zniesienia „despotyzmu” rządów partii, przywrócenia praworządności. Zgromadzeni przedstawiciele stanów zaakceptowali zamach, uchwalając konstytucję przedstawioną przez Gustawa. Akt miał praktyczny charakter i nie stanowił wyrazu określonych idei polityczno-prawnych. Można w nim, co prawda, odnaleźć niektóre idee fizjokratów francuskich i echa Monteskiuszowskiego podziału władz. Wiele też w konstytucji Gustawa III zostało zaczerpnięte z dawnego prawa szwedzkiego. Nowa konstytucja nie ustanawiała pełnego jedynowładztwa. Zachowując liczne prerogatywy stanów, znacznie jednak rozszerzyła zakres władzy króla. Wedle niej panujący, odpowiedzialny tylko przed Bogiem i ojczyzną, rządził państwem. Podlegała mu Rada miała doradzać, a nie rządzić. Król sprawował zwierzchność nad najwyższymi urzędami i mianował urzędników. Rada utraciła charakter rządu i została ściśle związana z najwyższymi urzędami państwowymi. Wśród jej członków przewagę mieli prawnicy, ponieważ spełniała ona funkcje najwyższego trybunału. W organizacji administracji centralnej konstytucja 1772 r. nie wprowadziła poważniejszych zmian. Utrzymano rozwiązania sprzed przewrotu w zakresie zwalczania nadużyć urzędników. Wydawano np. szczegółowe instrukcje określające kompetencje urzędów w celu uniknięcia dowolności w ich działaniu¹¹⁷.

W zakresie polityki zagranicznej uprawnienia króla były ograniczone przez Radę i stany. Bez ich zgody nie mógł zaczynać wojny, zawierać pokoju i przymierzy. W sprawach wewnętrznych król miał prawo wydawać zarządzenia administracyjne, natomiast ustanawianie nowych praw pozostało w kompetencji Riksdagu. Król dysponował dochodami państwowymi, ale nałożenie nowych podatków wymagało akceptacji stanów. Podstawowe uprawnienia Riksdagu zostały okrojone. Zachował on prawo inicjatywy ustawodawczej, dzieląc je z królem. Przedstawiciele stanów mogli ponadto składać królowi skargi, rodzaj interpelacji, w sprawach administracji i polityki ekonomicznej. Jednak, jak już wspomniano, ponownie król, a nie Riksdag, powoływać miał Kanclerza Sprawiedliwości¹¹⁸. Uprawnienia Kanclerza przypominały te, które posiadał kiedyś drots¹¹⁹.

Tajna Komisja Riksdagu została zniesiona. Konstytucja przewidywała istnienie dwóch komisji: państwowej i bankowej, złożonych z przedstawicieli trzech wyższych

¹¹⁷ I. Andersson, *op. cit.*, s. 224.

¹¹⁸ A. Kowalska napisała: „Nowy regulamin kancelarii królewskiej z 1779 r. określił szeroki zakres działalności kanclerza jako nadzorczego organu króla. Czuwał on nad przestrzeganiem przepisów prawa i przywilejów przez sędziów i urzędników oraz przez wszystkich podwładnych króla. W owym czasie urząd kanclerza był połączony z urzędem ministra sprawiedliwości. Dopiero w 1809 r. te dwa urzędy oddzielono”, *op. cit.*, s. 1463.

¹¹⁹ N. Herlitz, *op. cit.*, s. 209.

stanów. Życie parlamentarne tak aktywne w poprzednim okresie niemal całkowicie zamarło. Partiom zakazano działalności.

Złagodzone i unowocześniono wymiar sprawiedliwości. Już w 1772 r. zostały ostatecznie zniesione tortury, nominalnie zabronione od 1734 r., lecz mimo to w dalszym ciągu stosowane. Z inicjatywy króla Riksdag w 1778/79 r. zniósł karę śmierci za niektóre przestępstwa. Poprawiła się prawna sytuacja dzieci pozamażeńskich i ich matek – krok na owe czasy bardzo postępowy¹²⁰.

Natomiast w 1774 r. znowelizowano prawo o wolności druku, znacznie zawężając zakres swobód. Zakazano krytykowania polityki zagranicznej, ataki zaś na rząd były traktowane jako zdrada i zbrodnia przeciw majestatowi królewskiemu. Wolno było tylko wypowiadać się na temat działalności poszczególnych urzędników. Wprowadzona została ścisła cenzura książek, broszur i gazet.

Upadek rządów parlamentarnych i jego skutki są obecnie różnie oceniane. Jedni dzielą sady propagandy Gustawa III, w których eksponowano anarchię, korupcję, ingerencję obcych mocarstw w życie polityczne. Wedle nich zamach stanu w 1772 r. położył kres anarchii wewnętrznej i rządowi partyjnym, których następstwem był upadek międzynarodowego znaczenia Szwecji. Zdaniem wielu, Gustaw III miał uchronić kraj przed podzieleniem losów Rzeczypospolitej, utratą niepodległości i rozbiorem między Danią i Rosją. Liberalna i demokratyczna opcja odmiennie oceniła „epokę wolności”, na plan pierwszy wydobywając zmniejszenie różnic stanowych, wolność druku, odpowiedzialność rządów przed społeczeństwem reprezentowanym przez Riksdag¹²¹.

Protegując w trakcie swych rządów szlachtę, Gustaw III rozwiał nadzieje, jakie chłopci i mieszcianie pokładali w zamachu stanu. Najwcześniej niezadowolenie ogarnęło chłopów. Z prowincji napływały liczne skargi na pańszczyznę i inne ciężary, do których szlachta zmuszała chłopów. Z początku Gustaw III zajmował dość życzliwe stanowisko wobec skarg, w miarę jednak jak rosły niepokoje, usiłował je złożyć na karb agitacji duńskich i rosyjskich podżegaczy, i współdziałających z nimi opozycjonistów.

Gustaw III, głęboko przekonany o swej wielkiej popularności, nie doceniał rozmiarów i siły narastającej opozycji, obejmującej z czasem wszystkie stany. Świadomie podsyłał antagonizmy społeczne, aby je wykorzystać do wzmocnienia swej pozycji.

W 1789 r. król nakazał posłom szlacheckim opuścić salę obrad Riksdagu, a pozostałym przedstawicielom trzech niższych stanów przyrzekł zniesienie wszelkich przywi-

¹²⁰ A. Kersten, *op. cit.*, s. 276 i n.

¹²¹ *Ibidem*, s. 277-278. Porównanie do Polski nie wydaje się z perspektywy czasu szczęśliwe. Pierre Chaunu wyraża pogląd, że Polska musiała upaść, bo była w tym czasie konfederacją sejmików i magnackich republik, tzn. dziesięciu tysięcy wielkich włości, a jej system polityczny odpowiadał temu, który na Zachodzie istniał w X stuleciu, P. Chaunu, *Cywilizacja wieku Oświecenia*, Warszawa 1989, s. 137.

leją stanowych. Przywódców opozycji zwolniono z aresztu dopiero po zakończeniu obrad parlamentu. Resztę izby szlacheckiej Gustaw pozyskał za cenę pewnych ustępstw, m.in. za odstąpienie od zapowiadzanego projektu zrównania stanów. Riksdag, zgodnie z wolą króla, uchwalił 21 lutego poprawkę do konstytucji z 1772 r., zwaną aktem jedności i bezpieczeństwa, która poważnie zwiększyła zakres władzy królewskiej. Ograniczono uprawnienia stanów, a Rada Królestwa, po 500 latach istnienia, została praktycznie zlikwidowana. Szlachta utraciła wiele przywilejów. Jedynie najwyższe urzędy zostały jeszcze zastrzeżone dla osób tego stanu. Chłopi otrzymali prawo nabywania ziemi szlacheckiej, nie uprawianej lub położonej w obrębie osiedli¹²².

W walce z opozycją Gustaw III świadomie unikał stosowania terroru. Mając za sobą chłopów, mieszczan i duchowieństwo, król nie musiał opierać się na policji, aby powstrzymać działalność opozycji. Szlachta jednak, a zwłaszcza arystokracja, nie chciała się wyrzec bezpośredniej władzy. W atmosferze narastającej nienawiści do króla-tyra- na powstał plan zamordowania Gustawa. W 1792 r. król został postrzelony i wskutek ran zmarł. Jego syn Gustaw Adolf miał 13 lat. Kilkuletnie rządy regencyjne brata królewskiego – Karola – nie przyniosły jednak istotnych zmian w ustroju państwa.

Gustaw IV Adolf (1792-1809), pozbawiony talentów ojca, fanatyczny obrońca starego porządku, mało uwagi poświęcał sprawom wewnętrznym królestwa, pozostawiając je sekretarzom państwa i urzędnikom. Wbrew oczekiwaniu, nie nastąpiły poważniejsze zmiany personalne i większość polityków z okresu panowania Gustawa III nadal pozostawała na uboczu¹²³.

Wojny napoleońskie negatywnie odbiły się na interesach Szwecji. Biorąc początkowo aktywny udział w koalicji antyfrancuskiej, po pokoju w Tylży z 1807 r. znalazła się w niewłaściwym obozie. Rosja, wykorzystując zamieszanie na arenie międzynarodowej, zaatakowała Finlandię. W efekcie Finlandia została utracona na zawsze.

Utrata Finlandii wzmogła narastające niezadowolenie z polityki Gustawa, ale największe sprzeciwy wywołały królewskie plany dalszej wojny z Rosją. Ośrodkiem opozycji była armia. Koła wojskowe nawiązały kontakt z opozycją parlamentarną. Jeden z dowódców wojsk w marcu 1809 r. na czele 3000 ludzi ruszył w kierunku Sztokholmu. Króla aresztowano. Zamachowcy nie posiadali wyraźnego programu politycznego. Stany, zgromadzone na plenarnym posiedzeniu, pozbawiły praw do korony szwedzkiej Gustawa IV Adolfa i jego potomków. Ustalono, że elekcję musi poprzedzić uchwalenie nowej konstytucji.

¹²² A. Kersten, *op. cit.*, s. 286.

¹²³ *Ibidem*, s. 288.

W dniu 5 czerwca 1809 r. projekt konstytucji przyjęły wszystkie izby. Następnego dnia książę Karol – brat Gustawa III, były regent, uznał nową konstytucję, po czym stany obrały go królem.

W akcie konstytucji zwyciężyły tendencje umiarkowane. Twórcy jej nawiązywali do polityczno-prawnych koncepcji Monteskiusza, konfrontując je z tradycjami szwedzkimi, przy czym przeciwstawiali się zarówno sejmowładztwu „epoki wolności”, jak i absolutyzmowi Gustawa III¹²⁴.

Wedle nowej konstytucji król sprawował najwyższą władzę i osobiście nie odpowiadał przed stanami. Do niego należało mianowanie dziewięciu członków Rady Państwa (Statrad). Decyzje królewskie wymagały natomiast podpisu urzędnika (sekretarza państwa) odpowiedzialnego za dany resort. Wraz z Radą Państwa i sekretarzami król miał prawo zawierać układy pokojowe i sojusze.

Rada dzieliła z sekretarzami państwa funkcje rządu. Trzech członków Rady stało na czele resortów: minister sprawiedliwości, minister spraw zagranicznych i kanclerz dworu, do którego należała m.in. kontrola nad publikacjami. Pozostałych sześciu było „bez teki”. Sekretarze, kierujący urzędami wojny, spraw wewnętrznych, spraw cywilnych, handlu i finansów oraz wyznań, otrzymali prawo zasiadania w Radzie Państwa. Zwierzchnictwo nad armią pełnił generał-adiutant; głównodowodzącym pozostał król. Kanclerz Sprawiedliwości był najwyższym królewskim urzędnikiem w zakresie prawa. Strzegł praw korony i z upoważnienia króla nadzorował wymiar sprawiedliwości, prowadząc dochodzenia w sprawach o przestępstwa popełnione przez sędziów i urzędników. Przestał jednak być członkiem rządu¹²⁵.

Władza ustawodawcza była podzielona między króla i stany. Król, na równi ze stanami, miał prawo inicjatywy ustawodawczej i prawo absolutnego weta.

Konstytucja ustanawiała niezależne sądy. Sprawy łaski rozpatrywał król wraz ze specjalną Radą Sprawiedliwości, wybraną przez Riksdag, której zadaniem była ochrona interesów obywateli przed administracją państwową. Oprócz tego Riksdag, jako swoiste zaakcentowanie równowagi władz, powoływać miał swój odpowiednik Kanclerza Sprawiedliwości (Justitieombudsman) – Ombudsmana Parlamentarnego (Riksdagens Ombudsman), który sprawować miał identyczne jak kanclerz funkcje¹²⁶.

Konstytucja 1809 r., odwołując się do tradycji, gwarantowała dawne prawa i przywileje mieszkańców królestwa szwedzkiego i dodawała nowe: wolność sumienia, słowa i druku, ochronę bezpieczeństwa osób i mienia. Mimo umiarkowanego charakteru kon-

¹²⁴ *Ibidem*, s. 299; także: T. Cieślak, *Zarys historii najnowszej krajów skandynawskich*, s. 14 i n.

¹²⁵ N. Herlitz, *op. cit.*, s. 215.

¹²⁶ *Ibidem*, s. 198.

stytucja ta odegrała ważną rolę w procesie stopniowego przeobrażania się ustroju państwowego Szwecji, powolnej adaptacji dawnych instytucji do nowych, kapitalistycznych stosunków ekonomicznych i społecznych. W kraju, w którym szlachta była zbyt słaba, by do końca bronić starego porządku, a burżuazja nie miała dość siły, aby go obalić na drodze rewolucyjnej, zmiany następowały ewolucyjnie, w ciągu blisko stulecia, od połowy XVIII do połowy XIX w.¹²⁷

* * *

Zamieszczony, dość obszerny, opis historii Szwecji pozwala z dużą pewnością odpowiedzieć na pytanie, gdzie szukać organizacyjnych korzeni instytucji ombudsmana: tkwią one z całą pewnością w specyfice ustroju tego kraju. Jeżeli chodzi o ewentualne przyswojenie wzorca tej instytucji z prawa islamskiego, to należałoby uznać, że wikingowie przywieźli i zastosowali u siebie modele, z jakimi zetknęli się w swych kontaktach z Kalifatem Bagdadzkim czy z instytucjami islamskimi, np. na Sycylii (patrz wyżej). Taka droga rozprzestrzeniania się idei nie jest nieprawdopodobna, zważywszy chociażby na fakt przejmowania podobnych wzorców także przez innych – np. aragoński *Justicia Maior*. Dodatkowo, najwyższe urzędy, które powstały w średniowiecznej Szwecji, zakresem swych kompetencji i umiejscowieniem przy władcy bardzo przypominają rozwiązania islamskie. Tyle że struktura najwyższych urzędów w wielu krajach była w średniowieczu do nich podobna.

Trudności badawcze, istniejące przy poszukiwaniu korzeni instytucji ombudsmana, pomnaża jeszcze fakt, że prawie nikt nie opisywał historii państwa i prawa pod kątem historii urzędów kontrolujących administrację. O instytucjach tego typu pisano jedynie przy okazji. Dodatkowo w pracach o samych ombudsmanach traktujących, występują rażące błędy. Są autorzy, z których prac można się dowiedzieć np., że bitwa pod Połtawą odbyła się w 1712 r., albo inni, którzy twierdzą, że Karol XII utworzył instytucję Kanclerza Sprawiedliwości w 1719 r., czyli po swojej śmierci, myląc jednocześnie pełnomocnika króla absolutnego z kanclerzem powołanym po uchwaleniu demokratycznej konstytucji. Większość jednak podaje tylko 1713 r. jak magiczne zaklęcie, i opisuje instytucję, czasem tylko zauważając, że szwedzkie rozwiązania ustrojowe były odmienne od innych. Były takie rzeczywiście, a złożyło się na to wiele czynników.

Społeczeństwo szwedzkie, od czasów plemiennych do czasów najnowszych, było społeczeństwem – jak byśmy to dziś określili – obywatelskim. Większość tego społeczeństwa miała od zawsze prawa wyborcze i wyłaniała swoją reprezentację zyskującą z czasem coraz większe znaczenie. Powszechne i stosowane często było prawo do skar-

¹²⁷ A. Kersten, *op. cit.*; I. Andersson, *op. cit.*, s. 244.

gi. Istniał samorząd terytorialny i sądowe gwarancje ochrony praw. Feudalizm nie zdołał tych praw ograniczyć, bo w klasycznej swej formie nigdy w Szwecji nie zagościł. Dania, za której pośrednictwem mógł się rozprzestrzenić, była odwiecznym wrogiem i przyjęcie wzorców ustroju społecznego w niej panujących było możliwe w takim stopniu, jak ekspansja prawosławia w Polsce pod zaborami. Wszelkie reformatorskie działania były badane pod kątem ich zgodności ze starodawnymi prawami królestwa. W społeczeństwie tym trwała stale walka o władzę. Centralną pozycję w niej zajmował król.

Pozycja króla w takim społeczeństwie była przeważnie wypadkową jego relacji z obywatelami królestwa. Byli to przecież królowie obieralni i istniało prawo wypowiedzenia im posłuszeństwa. Nawet w średniowieczu sankcja religijna nie stanowiła dla nich dość solidnej tarczy. Możliwość istnienia jak wszędzie, ale jak w niewielu krajach musiało się liczyć z opinią upodmiotowionego społeczeństwa. Wojowniczość królów szwedzkich skutkowałą częstą ich nieobecnością w kraju oraz bezkrólewiem i regencją. Dochodzące wówczas do głosu możnowładztwo nie mogło całkowicie przejąć władzy, gdyż król, po przejęciu władzy, znajdując oparcie w innych stanach, najczęściej bardzo radykalnie się z takimi zakusami rozprawiał. A na poparcie mógł zawsze liczyć, bo był rozjemcą i gwarantem poszanowania praw słabszych, ale liczniejszych. Sojusz był tak mocy, że pozwolił sięgnąć nawet po władzę absolutną. Co więcej – absolutyzm ten wzmacniał ochronę praw obywateli.

Nie tylko jako władca absolutny, król starał się wykonywać swą władzę dobrze. Do tego potrzebna mu była sprawna administracja. A o tym, że była dobra, świadczą fakty. W 1658 r., kosztem Danii, do Szwecji przyłączono Skanię, która do niej praktycznie nigdy nie należała. Kiedy Duńczycy w 1709 r. ponownie wtargnęli na te tereny, spotkali się z nieprzychylnym przyjęciem. W ciągu jednego pokolenia mieszkańcy Skanii stali się Szwedami. Dowodzi to nie czego innego, jak tylko wysokiego poziomu tej administracji i proobywatelskiego podejścia władzy państwowej¹²⁸.

Nawet w okresie wielkich zawirowań na szczytach władzy, urzędy działały bez zmian. Nie inaczej było w 1713 r. To w celu zabezpieczenia ciągłości i trwałości działania państwa (absolutyzmu), Karol XII zreorganizował administrację. Należy bowiem przypomnieć, że zreorganizowane zostały struktury administracji, a nie tylko powołany Najwyższy Pełnomocnik do kontroli jej działania. Władca absolutny zareagował w ten sposób w sytuacji, w której, pod jego nieobecność, mogli dojść do władzy możnowładcy i Riksdag. Ten ostatni przejął władzę rychło po tym (1720), i wykazał się wysokim brakiem sprawności. Dowodem na to jest odejście od samowładztwa parlamentu i ponownie, poprzez okres absolutnych rządów, dojście do rozwiązań sprawdzających się

¹²⁸ I. Andersson, *op. cit.*, s. 172.

w Szwecji od wieków najlepiej – stworzenia równowagi sił. Uregulowania Aktu o rządzeniu, bo taka była właściwa nazwa konstytucji z 1809 r., stanowiły, że „królowi samemu władza w królestwie przypada”, co wcale nie oznaczało samowładztwa króla, a raczej pewien symbol, hołd dla tradycji. Taki zapis obowiązywał do 1974 r.¹²⁹

Jak wspomniano, na szwedzki rodowód instytucji wskazuje J. Boć, podając jako czynnik decydujący to, że przez fakt geograficznego oddalenia, w Szwecji mniejsze znaczenie miało prawo rzymskie i kanoniczne, przez co stare prawa germańskie miały istotny wpływ także na dzisiejszy kształt szwedzkich rozwiązań publicznoprawnych¹³⁰. Podobnie napisał J. Stembrowicz – „Instytucja ta (ombudsmana), kształtująca się od XVIII w., była specyficznym wyrazem szwedzkiej koncepcji organizacji władzy państwowej, polegającej na silnej i niezależnej władzy króla i administracji, przy powierzeniu roli pośrednika w stosunkach: obywatele – organy władzy państwowej – specjalnemu funkcjonariuszowi korony, później stanów, wreszcie parlamentu – którego zadaniem było zapewnienie przestrzegania prawa i wykonywania obowiązków przez funkcjonariuszy państwowych. Była to swoista liberalizacja ustroju monarchicznego, inna niż w tymże okresie parlamentarna droga angielska, którą przeniesiono później na kontynent”¹³¹.

Jeżeli chodzi natomiast o bezpośredniego poprzednika ombudsmana, to jest to po prostu *drots* (czy *riksdrots*)¹³² – znany od początku niemal istnienia państwa szwedzkiego urzędnik, zajmujący się sprawami wewnętrznymi, nadzorem nad sądami i urzędnikami królestwa, także przewodzący Sądowi Najwyższemu¹³³. Dzisiejszy ombudsman szwedzki, jak i połowa jemu podobnych na świecie, ma podobne kompetencje – kontrola administracji i sądów. *Drots*, jako jeden z najwyższych urzędników państwa, wchodził w skład Rady Królestwa. W 1681 r. Rada została przemianowana na Radę Królewską i utraciła realną władzę. W czasie Wojny Północnej, gdy Karola nie było w kraju już od kilkunastu lat, zaczęła Rada jako „komisja obrony” przejmować jego kompetencje, zwołując *Riksdag*. Tego królowie Szwecji zawsze bali się bardzo, bo *Riksdag* mógł pozbawić ich władzy. Stąd też, jak opisano wcześniej, Karol XII listownie zakazał zwoływania zgromadzenia pod jego nieobecność i powołał swych Pełnomocnych Radców i Nadprokuratora, czy jak kto woli – Najwyższego Ombudsmana. Na najwyższych urzędników, członków rady, nie mógł już liczyć. Po jego powrocie dawna Rada przestała się w ogóle liczyć. Nowa konstytucja z 1720 r. nie przewidywała już istnienia wywodzących się z wczesnego średniowiecza

¹²⁹ Por. O. Petersson, *op. cit.*, s. 17.

¹³⁰ J. Boć, *op. cit.*

¹³¹ J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 86.

¹³² Zob. przypis nr 98.

¹³³ Por. N. Herlitz, *op. cit.*, s. 209.

urzędów: kanclerza, marszałka i drotsa. Tego ostatniego zastąpił Kanclerz Sprawiedliwości, wchodzący w skład rządu, a od roku 1809 dublowany przez Ombudsmana parlamentarnego, powołanego znów dla zapewnienia równowagi między Riksdagiem a królem, bo członkiem rządu (Rady Państwa) kanclerz być przestał.

Idea nie była więc wcale nowa. Jeżeli mówić o oparciu na wzorach islamskich, to prędzej były to wzory przywiezione przez wikingów niż przez Karola XII. Jednak tego, że Karol XII mógł działać zainspirowany w pewnym stopniu rozwiązaniami tureckimi, wykluczyć kategorycznie się nie da.

3. Podstawowe źródła ideowe

Istnienie tak wielu organizacyjnych poprzedników instytucji ombudsmiana, od tak dawna i w tak wielu ustrojach państwowych, da się wyjaśnić przez odwołanie się do ideowych jej źródeł. Wszystkie te instytucje, dawniej i dziś, obok kryterium legalności, stosują także w swym działaniu kryterium sprawiedliwości czy słuszności. Te ostatnie rodowód swój wywodzą z prawa naturalnego. Historia instytucji kontrolnych podobnych do ombudsmiana jest więc historią instytucji, które dokonywały kontroli administracji głównie na podstawie tych kryteriów. Wskazanie takie godzi jednocześnie wszystkie teorie na temat pochodzenia wzorca kontroli charakterystycznej dla ombudsmiana – kontroli przestrzegania praw jednostki, bo historia ewolucji prawa naturalnego to historia praw jednostki w ogóle¹³⁴.

Myśl prawa natury znalazła swoich najwybitniejszych przedstawicieli w Europie. Jednakże jej obecność zaznaczyła się również na innych kontynentach, niekiedy znacznie wcześniej niż na kontynencie europejskim. Wszystkie wielkie systemy myślowe, znane w dziejach ludzkości, zawierają koncepcje bardziej lub mniej zbliżone do prawa natury. Zawierają je przede wszystkim wielkie systemy religijne, zarówno europejskie, jak i pozaeuropejskie: hinduizm, buddyzm, judaizm, islamizm. Rekonstruowanie idei prawa natury w różnych tradycjach myśli religijnej skłania do uprawiania szczegółowej komparatystyki koncepcji prawa natury. Rezultaty komparatystyki tego rodzaju wskazują na wielowymiarowość i uniwersalizm prawa natury¹³⁵.

Już w religiach animistycznych tkwią korzenie prawa natury. Nazwa „animizm” obejmuje wyznawców religii animistycznych, należących do społeczeństw zwanych pierwotnymi, prymitywnymi, tradycyjnymi, plemiennymi, które od niepamiętnych czasów zachowują niezmiennie normy prawne. Istnieje u ludów wyznających animizm

¹³⁴ Użyto tu pojęcia „prawa jednostki” jako bardziej adekwatnego do materii poruszanej, niż pojęcia „prawa człowieka”. Por. B. Banaszak, *Prawa jednostki i system ich ochrony*, Wrocław 1995, s. 3.

¹³⁵ R. Tokarczyk, *Historia filozofii prawa*, Zakamycze 2000, s. 17 i n.

świadomość norm obowiązujących wszystkich ludzi, mimo że nie są one nazywane prawem natury. Treść tych norm koncentruje się głównie wokół ochrony życia i zdrowia ludzkiego, a także wokół własności – analogicznie do rozwiniętych koncepcji prawa natury. Normy tego rodzaju obowiązują w równym stopniu wszystkich członków ludności plemiennej, ale szczególnie podkreślają relacje między władzą a poddanymi. Nie są one ustanawiane przez władców plemiennych, nie mogą być przez nich zmieniane ani naruszane. Są rodzajem wyższych norm, stojących ponad prawem zwyczajowym i obyczajami lokalnymi.

Pewne treści o charakterze prawnonaturalnym przenikają praktykę procesu sądu plemiennego. Celem procesu jest tam nie tyle ukaranie sprawcy przestępstwa, ile przywrócenie zachwianej tym przestępstwem naturalnej równowagi społecznej. Utrwalony jest również pogląd, że nie należy karać człowieka bez wykazania jego winy, nie budzącej żadnej wątpliwości. Znajduje tam szerokie zastosowanie norma zakazująca czerpania korzyści z przestępstwa, a szkody spowodowane przez siły wyższe nie powinny powodować niczyjej odpowiedzialności. Tradycja plemienna może być więc przywoływana dla potwierdzenia istnienia w niej treści zgodnych z prawem natury¹³⁶.

Pomijając filozofie wschodnie, kolejną z filozofii – religii, mających istotny wpływ na kształt naszych dzisiejszych poglądów, jest judaizm.

Judaizm, jako kultura prawna narodu żydowskiego, ukształtowany został przez religię judaizmu, objawioną Żydom przez Boga za pośrednictwem Mojżesza na górze Synaj ok. 1250 r. p.n.e., zawierającą rozwinięty system normatywny o charakterze jednocześnie religijnym, moralnym i prawnym. Mojżesz (zm. 1237 r. p.n.e.) do dzisiaj jest czczony przez Żydów, chrześcijan, muzułmanów, a nawet licznych agnostyków.

Głównym źródłem prawa żydowskiego jest Biblia, szczególnie pierwsze pięć ksiąg Starego Testamentu, zwane Pięcioksięgiem albo Księgą Praw lub po prostu Prawem (hebr. Tora). Obok Pięcioksięgi żydowska Biblia zawiera osiem Ksiąg Proroków i jedenaście Ksiąg Pism, w sumie 24 księgi. Dochodzą do tego interpretacje, komentarze, kodeksy, komentarze do kodeksów i odpowiedzi rabinów na kwestie prawne. W sumie jest to olbrzymie prawodawstwo.

W tradycji judaizmu rozwinęły się różne poglądy na temat prawa natury. Za dominujący i reprezentatywny dla współczesnego judaizmu należy uznać pogląd, utrzymujący, że prawo żydowskie zawiera w sobie prawo natury jako jego element składowy. Według tego ujęcia, Mojżesz na górze Synaj otrzymał od Boga prawo pisane i prawo niepisane, przekazane mu ustnie. To pierwsze jest „bożym prawem bożym”, to drugie zaś – „naturalnym prawem bożym”. Prawo pisane, wysnuwane z prawa niepisanego,

¹³⁶ *Ibidem*.

tworzące długą tradycję prawa żydowskiego, jest naturalnym prawem bożym. Jurysprudence żydowska zawiera koncepcje dość łatwo poddające się interpretacji prawnonaturalnej. Wpływy judaizmu o zasięgu uniwersalistycznym zaznaczyły się głównie przez jego oddziaływanie na chrześcijaństwo, a tego z kolei na wartości, które uznawane są jako ogólnoludzkie¹³⁷. Od najdawniejszych czasów przywódcy religijni domagali się od każdego człowieka, bez względu na jego rangę społeczną i status prawny, nie tylko pobożności, ale także etycznego i humanitarnego postępowania¹³⁸.

W śródziemnomorskim kręgu kulturowym starożytności istniały społeczności, które dzięki korzystnemu splataniu się wielu czynników wyniosły rozważania nad prawem na niezwykle wysoki poziom intelektualny. Społeczności te tworzyli Grecy. To oni z wielką wnikliwością analizowali istotę natury człowieka, istotę natury społeczeństwa i istotę natury wszechświata. To oni oddawali hołd prawom boskim, ale i uzupełniali je prawami ludzkimi. To oni byli pionierami kontynuowanych następnie przez tysiąclecia rozważań nad prawami natury. Dzięki oryginalnym osiągnięciom Grecy stali się pierwszymi jakby nauczycielami prawa śródziemnomorskiego kręgu kulturowego¹³⁹.

Podobnie jak w całej historii myśli ludzkiej, także filozofia grecka w swych początkach zmagala się z mitologią, a grecka filozofia prawa z mitologią prawną. Gdy mitologia usiłowała ogarnąć całość zjawisk wszechświata, filozofia zaznaczyła swoje narodziny przez wyodrębnienie z niego idei natury. Wyodrębnienie idei natury było zarazem podziałem całości zjawisk na naturalne i nienaturalne. Będące dziełem filozofii odkrycie natury stworzyło przesłankę dla narodzin idei prawa natury. Charakterystyka wewnętrznych prawidłowości natury, pojmowanej wówczas głównie w fizykalnym sensie tego słowa, prowadzić musiała do wniosku, że człowiek nie jest w stanie dokonać czegoś nienaturalnego, przeciwnego naturze. We wczesnych okresach rozwoju myśli greckiej prawo i religia nie były od siebie wyraźnie odróżniane, toteż traktowano je jako jedność. Prawo przyjmowano jako specyficzny dar bóstwa wyróżniający się odwieczną mocą obowiązującą i określającą, co prawym ludziom czynić przystoi, co im się w społeczeństwie należy, jakie kary oczekują na gwałcicieli utrwalonych porządków. Formy wczesnogreckiego prawotwórstwa i sądownictwa były przesycane ceremoniałami religijnymi. Najwyższy władca państwowy był jednocześnie najwyższym sędzią, często też najwyższym duchownym¹⁴⁰.

¹³⁷ *Ibidem*, s. 25 i n.

¹³⁸ M. Grant, *Dzieje dawnego Izraela*, Warszawa 1991, s. 63.

¹³⁹ R. Tokarczyk, *op. cit.*, s. 30 i n.; także G. L. Seidler, *op. cit.*, s. 80 i n.

¹⁴⁰ R. Tokarczyk, *op. cit.*

Pochodzące z późniejszego okresu dzieła filozoficzne Platona i Arystotelesa wywarły niemały wpływ na kształt nowożytnych instytucji państwowych i ich podstaw doktrynalnych.

Źródła prawa greckiego są fragmentaryczne i w większości doszły do naszych czasów w przekazach o charakterze nieprawniczym. Treść podstawowych aktów normatywnych, jak prawodawstwo Likurga w Sparcie czy Drakona i Solona w Atenach, znane są raczej ze źródeł pośrednich, tj. z dzieł historyków, filozofów, a wreszcie przemówień mówców sądowych, retorów¹⁴¹.

Wobec rozcłonkowania organizmów politycznych Grecji nie zdołał wytworzyć się jakiś zwarty system prawa greckiego. Trwałym natomiast dziedzictwem myśli prawniczej greckiej było opracowanie przez nią filozoficznych, ogólnoteoretycznych pojęć, na których opiera się prawo. Do takich należy przede wszystkim teoria sprawiedliwości, która, wywodząc się od Sokratesa, rozwinięta została przez Platona, a przejęta następnie przez stoików, przeniknęła do filozofii rzymskiej (Cycero) i chrześcijańskiej (św. Augustyn). Poglądom filozofów, w V w. p.n.e. zwanych sofistami, którzy ujmowali prawo jako wyraz świadomej decyzji rządzących i eksponowali jego względny, utylitarny charakter jako instrumentu władzy, Platon przeciwstawił koncepcję prawa jako wartości absolutnej, wyrażającej ideę obiektywnego ładu etycznego, utożsamianego z pojęciem sprawiedliwości. Wydawane przez władzę normy regulujące zachowania ludzkie są tym bardziej sprawiedliwe, im bardziej ucieleśniają owe obiektywne wartości.

Filozofii greckiej zawdzięczamy także określenie pojęcia słuszności, zwłaszcza na podstawie przeprowadzonego przez Arystotelesa rozróżnienia między sprawiedliwością, rozumianą przezeń jako zgodność z prawem, a słusznością. Podczas gdy litera prawa jest formułą oderwaną i ogólną, jej praktyczna realizacja może być niezgodna z poczuciem słuszności. Nakazywałoby ono łagodzić jej ostrze, a nawet odstąpić od litery prawa tam, gdzie jej ścisłe stosowanie byłoby krzywdzące. Idea słuszności służyć mogła nie tylko korygowaniu norm prawa pozytywnego, ale i jego uzupełnianiu tam, gdzie zachowywało milczenie¹⁴².

W prawie ateńskim, które jest najlepiej znane, wykształciło się poczucie legalizmu, uznającego za podstawowe źródło prawa akty prawodawcze, ustawy, które w warunkach demokracji ateńskiej uchwalane były przez zgromadzenia ludowe z udziałem wszystkich obywateli. Na tym podłożu ugruntować się więc mogła idea rządów prawa, tj. pełnego podporządkowania obywateli normom prawnym przez nich samych ustanowionym i przez nich respektowanym.

¹⁴¹ K. Sójka-Zielińska, *Historia prawa*, Warszawa 1989, s. 17 i n.

¹⁴² *Ibidem*; także G. L. Seidler, *op. cit.*, s. 107.

Na gruncie ustroju polityczno-prawnego państw greckich, po raz pierwszy w dziejach doszło do wyodrębnienia ze społeczeństwa jednostki i określenia jej pozycji prawnej. W warunkach demokracji ateńskiej wykształciły się w tej dziedzinie takie pojęcia, jak równość wobec prawa, równy dostęp do funkcji publicznych, równa wolność słowa, równa swoboda dyskusji publicznych i inne. Sformułowanie praw przysługujących jednostkom prowadziło Greków do rozgraniczenia sfery interesu indywidualnego od sfery interesu zbiorowego, któremu przyznawano przewagę w życiu społecznym. Rozgraniczenie to uważane jest za załóżek późniejszego podziału na prawo publiczne i prywatne¹⁴³.

Nowy etap rozwoju prawa greckiego nastąpił wraz z utratą niepodległości politycznej przez państwa greckie i ich wchłonięciem w obręb imperium Aleksandra Wielkiego. W powstałych na terytoriach podboju macedońskiego wielkich monarchiach zwanych hellenistycznymi kształtowały się jakościowo nowe urządzenia i pojęcia prawne. Prawa hellenistyczne nie oznaczały określonego systemu prawa pozytywnego, ale raczej pewien krąg kultury prawnej, który kształtował się w procesie swoistej syntezy tradycji prawnej greckiej i praw ludów orientalnych, jak prawo perskie czy egipskie. Dawny prymat prawa stanowionego ustąpił pierwszeństwa prawu zwyczajowemu, którym w najszerszej mierze regulowane były stosunki społeczne różnorodnych grup etnicznych, narodowości i struktur państwowych świata hellenistycznego¹⁴⁴.

Z górą dwanaście wieków historii Rzymu, poczynając od legendarnej daty założenia miasta w roku 753 p.n.e., a kończąc na upadku cesarstwa zachodniorzymskiego w roku 476 n.e., dzielone jest ze względu na formę ustroju państwowego na okresy: królewski, republiki, pryncypatu i dominatu. Przemiany ustroju politycznego nie miały na ogół bezpośredniego wpływu na rozwój prawa. Stąd też periodyzacja dziejów prawa rzymskiego dokonywana jest w nauce według innych kryteriów, nie zawsze zgodnych z tymi, które wyznaczają kolejne etapy rozwoju państwowości rzymskiej. Największy rozkwit tegoż prawa nastąpił w tzw. okresie klasycznym, tj. w okresie republiki i wczesnego cesarstwa (pryncypatu), by później ustępować miejsca rozwiązaniom wczesnochrześcijańskim¹⁴⁵.

W dobie jureksprudencki klasycznej rozwijały się zainteresowania filozoficzno-etycznymi podstawami prawa. Przenikające od II w. p.n.e. do myśli prawniczej rzymskiej idee filozofii stoików, które następnie przyswoił Rzymianom Cycero, przyczyniły się do nowego spojrzenia na istotę prawa i ocenę jego wartości z punktu widzenia zgod-

¹⁴³ K. Sójka-Zielińska, *op. cit.*, s. 18.

¹⁴⁴ *Ibidem*, s. 19.

¹⁴⁵ *Ibidem*, s. 20 i n.; także G. L. Seidler, *op. cit.*, s. 143 i n.

ności z prawami natury. Obserwacja praktyki życia codziennego potwierdzała wskazania Arystotelesa, że sztywne i rygorystyczne respektowanie normy prawnej może być niesłuszne. Ścisłe trzymanie się litery prawa stanowiło czasem zaprzeczenie sprawiedliwości. O wartości prawa decydować więc miała jej zgodność z poczuciem słuszności, rozumianej jako ideał równowagi społecznej. Przejawem praktycznego posługiwania się ideą słuszności w realizacji prawa była działalność pretorów. Jurysprudencja klasyczna przy znacznym udziale filozofów starała się ujmować prawo w jego wymiarze etycznym – co określano jako sztukę stosowania zasad dobra i sprawiedliwości. Wśród etycznych podstaw prawa znalazły się, obok wspomnianego pojęcia słuszności, takie idee, jak: łagodna życzliwość, dobroć, godność czy człowieczeństwo. Prawnikom przypadło zadanie nasycania norm pozytywnego porządku prawnego owymi etycznymi postulatami, a wierność ideom potrafili nierzadko manifestować własną postawą¹⁴⁶.

Wiekopomne osiągnięcia rzymskiej jurysprudencji ograniczały się głównie do prawa prywatnego i w tej właśnie dziedzinie romanistyka wniosła największy wkład w rozwój prawa przyszłych epok. Prawo publiczne – również prawo karne, które zajmowało się także karaniem za przestępstwa naruszające interesy ogółu – nigdy tej rangi co prywatne nie osiągnęło. Niewątpliwe osiągnięcia prawa rzymskiego znajdujemy również w prawie ustrojowym.

Treść rozważań, zawartych w niniejszym rozdziale, rodzi konieczność przybliżenia filozofii państwa i prawa, a więc filozofii islamu.

Prawo islamu, podobnie jak cała kultura islamu, jest integralnym składnikiem monoteistycznej religii islamu, objawionej przez Boga jej założycielowi Mahometowi (ok. 570-632 r.) działającemu w Arabii. Objawienie Mahometowi przez Allaha swej woli jest głównym źródłem prawa islamu, w języku arabskim zwanego szaria. Treść tego sakralnego prawa zawiera księga – Księga Matka, którą prorok Mahomet utrwalił w Koranie, jako świętej księdze muzułmanów. Jego treści, normujące całokształt zachowań wiernych, pretendują do prawa wieczystego, doskonałego, sprawiedliwego i uniwersalnego¹⁴⁷.

Prawo muzułmańskie jest jakby streszczeniem myśli muzułmańskiej, najbardziej typowym przejawem muzułmańskiego sposobu życia, jest istotnym jądrem samego islamu. Teologia w nauce muzułmańskiej nigdy nie osiągnęła takiej ważności jak prawo. Islam w znacznie większym stopniu niż inne religie ma charakter porządku prawnego,

¹⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁷ R. Tokarczyk, *op. cit.*, s. 28; także A. Mez, *Renesans Islamu*, Warszawa 1980, s. 236 i n.; L. Winowski, *Z zagadnień państwa i prawa islamu*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo, t. II, Wrocław 1964, *passim*.

który reguluje całe życie wiernego muzułmanina według ideału zawartego w nauce religijnej głoszonej przez proroka. Islam ustanowił i z czasem wypracował przez swoich prawników własny, bardzo szczegółowy porządek prawny i zasady sprawiedliwości, ustalając to, co jest słuszne i co jest niesłuszne, co jest dobre i moralnie piękne, a co jest złe i moralnie brzydkie. W muzułmańskiej teorii prawnej jedynie Bóg jest źródłem wszelkiej władzy i sprawiedliwości i tylko On posiada znajomość prawa doskonałego. Podobnie jak na Zachodzie prawo natury było uważane za idealny porządek prawny, którego podstawą są ogólne zasady słuszności i sprawiedliwości, tak prawo muzułmańskie było uważane przez jurystów islamu za idealny i doskonały system prawny. Życ zgodnie z tym prawem znaczyło żyć doskonale. I tak jak istnieją normy prawa natury w samej naturze, i tylko są odkrywane przez człowieka dzięki wysiłkowi jego intelektu, tak też prawo Allaha istnieje od wieków i tylko zostało odkryte ludziom przez Boga za pośrednictwem proroka Muhammada¹⁴⁸.

Prawo muzułmańskie określa obowiązki człowieka wobec Boga i reguły postępowania w stosunkach między ludźmi. Kto czyni źle drugiemu, jest przestępcą i grzesznikiem zarazem. Tylko że karę otrzyma już na ziemi. Jeśli wierny muzułmanin wypełnia wszystkie przepisy prawa islamu, to realizuje zarazem ostateczny cel swojego życia – osiąga pomyślność na tym świecie i zbawienie wieczne w życiu przyszłym. Celem prawa boskiego tu, na ziemi, jest zaprowadzenie porządku i sprawiedliwości w miejsce chaosu i niesprawiedliwości. Prawo islamu pomaga wiernym kroczyć po dobrej „drodze prawa”.

Muzułmańscy juryści twierdzą, że podstawową zasadą prawną w islamie jest wolność i dlatego muzułmanin ma możliwość wyboru między tym, co jest nakazane, co jest obowiązkiem, a tym, co jest zakazane. Wolność ta jednak musi być częściowo ograniczona ze względu na słabość natury ludzkiej, która może sprowadzić człowieka na złą drogę, jeśli nie wspomagałaby go mądrość boża, wyrażona w postaci prawa. Stąd też prawo boskie przekazane ludziom przez Muhammada jest szeregiem przykazań autorytatywnych, obejmujących całość życia ludzkiego. Obejmuje ono więc zarówno nakazy religijne, jak i przepisy prawne w ścisłym tego słowa znaczeniu, obowiązujące jednostkę, a także zasady prawne współżycia społecznego i podstawy organizacji państwa. Prawo to zawiera prawo zwyczajowe dawnej Arabii, liczne elementy i tradycje przejęte od ludów zamieszkujących podbite przez Arabów terytoria¹⁴⁹.

¹⁴⁸ J. Bielawski, *Prawo muzułmańskie*, [w:] H. Rot (red.), *Główne kultury prawne współczesnego świata*, Warszawa 1995, s. 100 i n.

¹⁴⁹ *Ibidem*, s. 102.

Biorąc więc pod uwagę pryncypia, jakie dominowały w prawie islamskim, nie trudno się dziwić, że w tym porządku ustrojowym można doszukać się poprzedników ombudsmana.

Zachodnia kultura europejska ukształtowała się w średniowieczu. Nastąpiła w nim kompilacja greckiej kultury i filozofii, rzymskiego prawa i zakorzenionego w judaizmie chrześcijaństwa. Chrześcijańska kultura średniowieczna przejęła od kultur starożytnych koncepcję prawa naturalnego, zakorzenionego w rzeczywistości nadprzyrodzonej. Główne sfery chrześcijańskiej kultury, a więc moralność, sztuka, religia oraz nauka, w tym także jursprudencja i prawodawstwo, przenikały się wzajemnie, tworząc system wyznaczający określone normy postępowania, które obowiązywały całe społeczeństwo.

W średniowiecznej nauce prawa na plan pierwszy wysunął się dualizm prawa natury i prawa ludzkiego. Prawo natury definiowano jako prawo, którego natura nauczyła wszystkie istoty żywe. Ale dodawano: „natura, to jest Bóg”. Natura stała się więc instrumentem Boga, a jej nakazy odbijały się w rozumie ludzkim z Bożej woli. Teoretycy prawa kanonicznego zakwestionowali ponadto ideę naturalnego prawa wspólnego dla wszystkich istot żywych. Ważne, ich zdaniem, było tylko to, czego natura nauczyła ludzi¹⁵⁰.

Wedle panującego poglądu prawem natury była zawartość Starego Testamentu i ewangelii, a jego główną treścią jest „złota reguła”: czyńcie innym, jak chcecie, aby wam czyniono. W poglądach przeważała identyfikacja podstawowych zasad prawa natury i prawa bożego. Zgadzało się to z ideą, że Bóg identyczny jest z najwyższą naturą twórczą. Podstawową cechą prawa natury (bożego) była jego nadrzędność nad prawem ludzkim. Dopuszczano tylko odstępowanie od zaleceń prawa bożego, które nie są nakazem lub zakazem. Zgadzano się też na dyspensowanie od prawa bożego wyjątkowo, gdy zmuszała do tego konieczność lub skłaniała użyteczność. Ale to tylko zawieszało działanie prawa bożego w konkretnym przypadku, nie niwecząc mocy jego ogólnej reguły.

Kościelna teoria prawa natury (bożego), mało precyzyjna prawniczo, politycznie krępowała swobodę ludzkiego ustawodawcy powagą kościoła jako depozytariusza, strażnika i interpretatora bożego prawa. Stąd próby reinterpretacji prawa natury. Znano dobrze (choćby z Cyserona) tezę o naturalnym rozumie, którego nakazy tworzą prawo natury. Pojawiła się idea, iż matką prawa jest naturalny rozum, rozumny monarcha zaś jest nieomylny. Władca stał się więc interpretatorem racjonalnego wyższego porządku, określającego treść ludzkich praw. Retoryka polityczna stwierdzała, iż władca ma w swym łonie wszystkie prawa naturalne i cywilne.

Tradycjonalizm prawny był niezwykle żywotny. Kronikarze z niechęcią pisali o zwyczaju królów dodawania „nowości” do starego prawa. Prawo lenne wykluczało

¹⁵⁰ Za: J. Baszkiewicz, F. Ryszka, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 1973, s. 137 i n.

zmiany zwyczaju ustawami. Z podniesieniem rangi zwyczaju szło w parze mocniejsze akcentowanie w nauce prawa roli ludu, twórcy zwyczaju. Istniał pogląd, że władca jest tylko pełnomocnikiem ludu i nie ma więcej władzy niż cały lud, góruje tylko władzą nad każdą jednostką z ludu. Z drugiej strony pamiętać należy, iż wiele ustaw w średniowieczu pozostało na pergaminie, a zakorzenione w świadomości ludzi zwyczaje przetrwały niejedną derogację ustawową. Mimo to nauka prawa przyznała władcom prawo zmieniania dawnych zwyczajów i uczyniła ich gospodarzami prawa pozytywnego. Budziło to jednak obawy przed arbitralnością królewską. Rozważano tedy problem: czy władca jest związany prawem pozytywnym, tj. ustawami, które wydał sam (lub jego poprzednicy), oraz zwyczajami, których ustawami swymi nie zmienił. Związanie takie byłoby tamą dla królewskiej arbitralności, pewniejszą niż związanie prawem natury, juredycznie mało konkretnym i interpretowanym przez kościół. W doktrynie prawniczej przeważał pogląd, że monarcha jest związany w rządzeniu prawem pozytywnym, ale że związanie to jest tylko moralne, bez sankcji. Nie można więc wymusić na królu, oporem lub tyranobójstwem, by jego rozkazy respektowały prawo pozytywne. Poddany może go tylko prosić, aby zmienił niesłuszne postępowanie, nie może jednak dyskutować nad czynami króla ani mu się opierać. Pogląd prawników w tej mierze był jednak kwestionowany przez środowiska feudalne, akcentujące prawa stanów do powstrzymywania króla, który postępuje niesprawiedliwie.

Podkreślano wyższość użyteczności publicznej nad pożytkiem prywatnym. Stwierdzano wprawdzie, że przywilej dla zasłużonych jest użyteczny publicznie, bo służy wszystkim jako dobry przykład i zachęta. Ale uznawano zarazem, iż przywileje nie mogą przynosić uszczerbku prawu powszechnemu i ogólnemu dobru, władca zaś może odwoływać przywileje „z racji pożytku publicznego”. W ten sposób podważano tezę o niewzruszalności raz nadanego przywileju¹⁵¹.

W średniowieczu prawo rzymskie, dzięki nauce uniwersyteckiej, wywierało znaczny wpływ na rozwój norm prawnych i praktykę prawniczą. Ale jako całość prawo rzymskie mogło aspirować jedynie do roli prawa pomocniczego stosowanego, gdy brakło rozwiązania w prawie królewskim lub zwyczajowym. Z kolei w odniesieniu do prawa kanonicznego dominowało przekonanie, że jest to prawo ludzkie, choć szczególnie ważne do realizacji prawa bożego na ziemi. Co do podziału kompetencji między prawem świeckim i kanonicznym, w zasadzie przyjmowano, iż to pierwsze reguluje kwestie doczesne, drugie zaś tzw. sprawy duchowe. Jednak podział na sprawy doczesne i duchowe był nader niewyraźny¹⁵².

¹⁵¹ *Ibidem*.

¹⁵² Interesująco na ten temat: W. Osiatyński, *Prawa człowieka i ich granice*, Kraków 2011, s. 25-26.

Szkółą prawa natury miała istotny wpływ na powstanie ostatecznej koncepcji praw jednostki. Z jednej strony miały w tym procesie swój udział czasy odrodzenia z ich żywym zainteresowaniem starożytnością i jej wątkami prawnonaturalnymi. Z drugiej zaś – impuls do gwałtownego niemal rozwoju tego nurtu filozoficznego dał wzrost znaczenia warstwom społeczeństwa zainteresowanym zburzeniem feudalnych porządków – zwłaszcza burżuazji¹⁵³.

Ustrój feudalny i właściwą mu strukturę społeczeństwa sankcjonowało odwieczne prawo, mające za sobą autorytet religii. Przeciwstawiono mu zatem prawo natury – rozumiane również jako system odwiecznych, niezmiennalnych norm, ale mających swe źródło w naturze człowieka i odczytywanych z racjonalistycznie pojmowanego stanu natury. W kontekście akceptowanych założeń naukowo-poznawczych, głoszących, że droga do poznania prowadzi wyłącznie przez rozum, nadano prawu natury rangę absolutną, najdoskonalszą. Elementy znamionujące XVII- i XVIII-wieczną szkołę prawa natury to racjonalizacja procesów poznawczych, indywidualistyczne wyeksponowanie dobra człowieka, przyjmowanie wizji stanu natury i jego prawa oraz teorii umowy społecznej za punkt wyjścia do określenia postulatów politycznych.

Reprezentatywną cechą oświeceniowej szkoły prawa natury było postawienie na pierwszym planie dobra jednostki, zmajoryzowanie przez tę wartość interesu państwa i społeczeństwa. Jako imperatyw wynikający z prawa natury traktowano zakaz poświęcania w jakimkolwiek zakresie dobra jednostki na rzecz ogółu, chyba że respektowanie tego dobra groziłoby rozkładem wspólnoty. Źródłem filozoficznym zarysowującego się tu indywidualistycznego statusu jednostki było zatem z jednej strony wyeksponowanie znaczenia rozumu dla poznania i funkcjonowania świata, a także określenie szczęścia osobistego jako celu działań ludzkich. Rozum, będący właściwością człowieka, jak i spersonifikowane szczęście uważano bowiem za czynniki różnicujące lub indywidualizujące ludzi. Argumentację dla tego rodzaju projekcji pozycji jednostki czerpano też z rekonstrukcji stanu natury, w którym ludzi nie łączyły więzi społeczne. Stan natury miał poprzedzać powstanie społeczeństwa i państwa¹⁵⁴.

Według jednego z poglądów stan natury był dla ludzi na tyle niedogodny, że postanowili przejść do stadium zorganizowanej w państwo społeczności. Dlatego też dążenie do zbliżenia się do warunków pokrewnych temu stanowi oznaczałoby działanie ludzi na

¹⁵³ Za Z. Kędzia, *Burżuazyjna koncepcja praw człowieka*, Wrocław 1980, s. 24 i n.; podobnie inni autorzy na ten temat. Obszerne odwoływanie się do opracowania Z. Kędzi w tym podrozdziale uwarunkowane jest faktem, że autor ten jako jeden z pierwszych badaczy polskich podjął badania nad szeroko rozumianą koncepcją praw człowieka, i mimo znacznego upływu czasu jego opis wydaje się najbardziej sumaryczny i zwięzły jednocześnie. Szerzej na temat terminologii, pojęć i poglądów: I. Malinowska, *Rzecznik...*, s. 19-52.

¹⁵⁴ *Ibidem*. Także: W. Osiatyński, s. 27-28.

swoją szkodę. Uznawano, że w stanie natury panowała wolność. Teoretycznie możliwa była również równość ludzi. Nierealne jednak było szczęście człowieka. Powodem tego była natura ludzka. Egoizm, chęć wykorzystywania innych, odrzucenie zasady równości są podstawowymi cechami człowieka. Warunki panujące w stanie natury powodowały, że negatywne skłonności ludzi dochodziły w pełni do głosu, determinowały postępowanie jednostki. Podstawową zasadą tego stanu było dążenie do samozachowania. W osiągnięciu tego celu jednostka nie zważała na interesy innych. Wolność człowieka powodowała, że był on sam sędzią swoich poczynań. To zaś z kolei stwarzało stan powszechnego zagrożenia. Taka sytuacja uniemożliwiała z kolei samozachowanie. O wyjściu z tego załka mówiła druga zasada stanu natury. Zasada „szukania pokoju”, który cechowałoby ustalenie i przestrzeganie reguł współżycia ludzi. Człowiek, kierując się rozumem, doprowadził do rozwiązania tego problemu. Znalazł autorytet w postaci suwerennej władzy państwowej. Po to, by jednak uzyskać przewagę nad naturą ludzką i zapewnić pokój, władza ta musi być absolutna, jak głosiły poglądy jednych¹⁵⁵.

Drugi biegun ocen wyznaczała wizja stanu natury jako czasu ludzkiego szczęścia. Wówczas bowiem człowiek cieszył się pełnią praw naturalnych. Podstawowym prawem obowiązującym przed powstaniem społeczeństwa było dążenie do zachowania swego istnienia. Zwolennicy pozytywnej wizji stanu natury twierdzili, że w dążeniu do tego celu ludzie nie musieli sobie szkodzić i nie czynili tego, ponieważ postępowali zgodnie z rozumem. Rozum poucza ludzi, że skoro wszyscy są równi i niezależni, żaden nie powinien szkodzić drugiemu, jeżeli idzie o jego życie, zdrowie; wolność i mienie. Tym samym za zasadnicze prawa naturalne jednostki uznano prawa do: życia, do wolności i do własności. Zakres możliwej swobody i aktywności człowieka wyznaczały natomiast w naturalny sposób uprawnienia innych. Albowiem w stanie natury – mimo różnic faktycznych dzielących ludzi – istniała równość praw naturalnych jednostki. Należało więc życie wspólnoty w ramach państwa formować na kształt egzystencji jednostek w stanie natury z poprawkami wynikającymi z konieczności zachowania zorganizowanej społeczności. Myśl ta stała się później jedną z głównych przesłanek liberalnej koncepcji ograniczania funkcji państwa do minimum¹⁵⁶.

Zagadnieniu powstania państwa, a także pozostającej z nim w bezpośrednim związku kwestii statusu jednostki we wspólnocie została poświęcona teoria umowy społecznej. Stanowiła ona pomost pomiędzy filozoficznymi i etycznymi założeniami prawa natury a postulatami politycznymi, jakie z niego wywodzono. Sama idea umowy społecznej nie była wprawdzie owocem omawianej epoki. Głoszono ją już w starożytności. Celem

¹⁵⁵ *Ibidem*.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

organizacyjnym umowy społecznej było utworzenie państwa. Ten pogląd jest wspólny dla wszystkich przedstawicieli szkoły prawa natury. Cechowała ich wrogość wobec arbitralnej władzy. Ich poglądom w kwestii celu umowy społecznej, jej treści, a co za tym idzie ustroju państwowego i wreszcie praw jednostki daleko było jednak do jednolitości. Wydaje się, że celowe będzie omówienie w tym miejscu – chociażby skrótowe – stanowisk dwóch najbardziej znaczących i reprezentacyjnych teoretyków: klasyka liberalizmu J. Locke’a i J. J. Rousseau, który nazywany jest klasykiem demokracji burżuazyjnej, którzy też najbardziej konsekwentnie związali ją z problematyką praw jednostki. Jak wspomniano wyżej, ich poglądy miały istotny wpływ na kształtowanie się idei demokratycznych w Szwecji.

Według Locke’a, celem, dla którego ludzie „wstąpili” w społeczeństwo, było zachowanie ich praw naturalnych i korzystanie ze swej własności w pokoju i bezpieczeństwie. Zdaniem Locke’a, ludzie wskutek umowy społecznej praw tych nie tracili. Rezygnowali natomiast z ich nieograniczonego wykorzystywania. Granicą miały być odtąd prawa innych członków społeczeństwa, wyrażone przez prawo pozytywne. Państwo powinno być tak zorganizowane i mieć taki zakres funkcji, aby nie naruszało praw naturalnych jednostki. W stosunkach obywatel–władza polityczna stroną wyłącznie zobowiązaną jest rząd, podczas gdy lud jest podmiotem jedynie uprawnionym.

Instrumentem mającym regulować, zdaniem Locke’a, życie społeczne było prawo. Regułom prawnym jednostka była podporządkowana również w stanie natury. Wszelako wówczas nie było urządzeń zabezpieczających przed indywidualnym nadużywaniem wolności. W zorganizowanym społeczeństwie, w państwie, warunki po temu istnieją. Celem prawa jest utrzymanie i rozszerzenie swobody człowieka, a nie jej zniesienie lub ograniczenie. Locke zakładał zgodność prawa stanowionego z prawami naturalnymi jednostki. Prawo pozytywne było jedynie ich deklaracją w formie właściwej zorganizowanemu społeczeństwu i państwu. Gwarancję zachowania zgodności prawa pozytywnego z prawem naturalnym upatrywał Locke w udziale społeczeństwa w procesie legislacyjnym. Żadne obowiązki (zwłaszcza podatkowe), żadne ograniczenie prawa naturalnego przez prawo pozytywne nie może być wprowadzone ponad członkami wspólnoty. Ich uczestnictwo w stanowieniu prawa powinno być bezpośrednie albo przez wybranych przedstawicieli zebranych w parlamencie. Idea, że człowiek może zgodzić się na ograniczenie prawa naturalnego przez prawo pozytywne, na ustanowienie powinności tylko w tym przypadku, kiedy jest współautorem tych kroków, została w zasadzie powszechnie w owych czasach przyjęta i weszła na trwałe do doktryny, dotyczącej państwa.

Rousseau, którego twórczość przypadła na wiek XVIII, stał się klasykiem teorii umowy społecznej. Podobnie jak wielu innych myślicieli oświecenia Rousseau wywodzi swą teorię społeczną z podstawowego naturalnego prawa, a zarazem i obowiązku

człowieka do samozachowania. Prawo to nakazuje jednostce poszukiwanie odpowiednich warunków do jego realizacji. Należało znaleźć formę stowarzyszenia, która by broniła i chroniła całą wspólną siłą osobę i dobra każdego jej członka i dzięki której każdy, łącząc się ze wszystkimi, słuchałby jednak tylko siebie i pozostał równie wolny jak przedtem. Jest to problem zasadniczy, który rozwiązuje umowa społeczna.

Doktryna Rousseau była odmienna w zasadniczej mierze od tego, co głosili inni przedstawiciele szkoły prawnonaturalnej. Był on przekonany, że powstanie społeczeństwa oznacza postęp w rozwoju ludzkości, polegający na wyeliminowaniu niedogodności właściwych ostatniemu stadium stanu natury i na stworzeniu dogodniejszych warunków do osiągnięcia przez człowieka szczęścia. Jednak, aby społeczeństwo mogło istnieć i stworzyć te warunki, konieczna była zdaniem Rousseau rezygnacja z idei niezbywalnych praw jednostki. Rezygnował więc z tych praw, ale nie na rzecz władcy absolutnego i bezpowrotnie. Dlatego natomiast według Rousseau jest konieczna rezygnacja z praw naturalnych w demokracji, wyjaśnia jego wizja suwerena, woli powszechnej i obowiązku przestrzegania prawa¹⁵⁷.

Suwerena tworzą wszyscy członkowie społeczeństwa – lud. Jednostka występuje zatem w dwojakim statusie – raz jako poddany, innym razem jako część składowa zwierzchnika. W takiej konstrukcji politycznej społeczeństwa widział Rousseau gwarancję harmonijnego funkcjonowania wspólnoty; bo przecież zwierzchnik ukształtowany wyłącznie ze składających się nań jednostek nie może mieć interesów im przeciwnych.

Autor *Umowy społecznej* daleki był od naiwnego przypuszczenia, że możliwa jest tożsamość poglądów całego ciała politycznego. Wyrazem stanowiska suwerena jest według Rousseau wola powszechna. Uważał, że nie zgadzający się z wolą powszechną powinni i muszą się jej podporządkować. Powinność podporządkowania się woli powszechnej uzasadniał Rousseau w dwojaki sposób. Pierwszy argument sprowadza się do interesu jednostki poddającej się decyzji suwerena. Jeżeli bowiem wyraz woli powszechnej jest obiektywnie słusznym rozstrzygnięciem, to z pożytkiem dla siebie należy respektować zdanie większości. Drugi argument ma charakter, jak by to można określić, formalny, a polega na zastosowaniu zasady *pacta sunt servanda* do umowy społecznej, w którą wpisany był omawiany obowiązek.

Uprawnienia jednostki i jej obowiązki wobec wspólnoty miały być określone przez prawo pozytywne. Wartościami, które powinny decydować o treści prawa stanowionego, są wolność i równość, pozbawione już cech prawnonaturalnych, a pojmowane jako postulaty prawno-etyczne. Rousseau zakładał, że wspólnota nie potrzebuje dla swej prawidłowej egzystencji wszystkich praw naturalnych człowieka. Sądził, że władza

¹⁵⁷ *Ibidem*.

zwierzchnia nie może też przekraczać upoważnień przyznanych jej w umowie społecznej i działający zgodnie z założeniami jego teorii suweren nie będzie ograniczał zakresu praw jednostki poza minimum niezbędne ze społecznego punktu widzenia.

Teoria Rousseau o woli powszechnej jest, zdaniem niektórych, jedną z przyczyn dzisiejszego naruszania praw jednostki. Neguje ona bowiem prawa wieczne człowieka i wprowadza wszechmoc woli powszechnej majoryzujące jednostkę. Inni z kolei twierdzą, że wszystkie artykuły Deklaracji praw człowieka i obywatela z 1789 r. wynikają z *Umowy społecznej*¹⁵⁸.

Szukanie uzasadnień w prawie natury nie było jedyną drogą, którą w wiekach XVII i XVIII podążali zwolennicy praw człowieka. Argumenty czerpano także z historii. Cechą podejścia historycznego było ujmowanie stosunków społecznych z empirycznego punktu widzenia jako zjawisk powstałych spontanicznie i w ten sposób rozwijających się w ich formach. Treścią historycznie motywowanych postulatów w dziedzinie praw jednostki było np. w Anglii (a jak wykazano wcześniej – także w Szwecji) żądanie przywrócenia, respektowania dawnego prawa. Owo dawne prawo obejmowało zarówno regulacje prawne, nawet z odległych czasów, jak też narastające stopniowo prawo zwyczajowe.

Przedstawiciel tej doktryny – Karol Monteskiusz, autor dzieła *O duchu praw*, nie był zwolennikiem rewolucji, ale rewolucja burżuazyjna wykorzystała jego doktrynę, czyniąc z wielu jej elementów integralną część swojego programu. Monteskiusz zakładał, że stan naturalny istniał przed powstaniem społeczeństwa. Prawdopodobności, którym człowiek podlegał w tym stanie, są według Monteskiusza prawami natury. Zalicza on do nich: dążenie do pokoju społecznego, prawo każące szukać pożywienia, prawo pociągu płciowego, pragnienie życia w społeczności.

Podstawowym instrumentem sterowania funkcjonowaniem społeczeństwa jest dla Monteskiusza prawo. By było „dobrym” prawem, ustawodawca powinien mu nadać treść odpowiadającą „naturze” społeczeństwa. Powinien zatem uwzględnić naturę i zasadę rządu, położenie geograficzne kraju, klimat, warunki życia i liczbę ludności, jej obyczaje, charakter i poziom gospodarki, religię i tradycje. Monteskiusz twierdził, że jedynie postanowienia praw, i to praw zasadniczych, tworzą wolność w stosunku do ustroju. Z wolności uczynił oś swojej doktryny prawno-politycznej. Twierdził mianowicie, że wolność polityczna nie polega na tym, aby robić to, co się chce. W państwie, tzn. w społeczności, w której są prawa, wolność może polegać jedynie na tym, aby móc czy-

¹⁵⁸ Powszechnie dziś używane pojęcie „prawa człowieka” powstał niewątpliwie w okresie oświecenia, a użyty został po raz pierwszy w Deklaracji Praw Wirginii z 1776 r. i określał tzw. prawa pierwotne w stosunku do państwa i społeczeństwa.

nić to, czego się powinno chcieć, a nie być zmuszonym czynić tego, czego się nie powinno chcieć. Takie związanie wolności z interesem powszechnym, z postępem, znalazło jednak uznanie dopiero w dzisiejszych czasach.

Jeśli chodzi o formy państwa, Monteskiusz sprzeciwiał się despotyzmowi. Natomiast co do możliwych do zaakceptowania rodzajów rządu uważał, że powinny one być umiarkowane. Jako spełniające ten warunek oceniał rządy republikańskie i monarchię. Skłaniał się jednak ku władzy królewskiej, albowiem nie wierzył w realność demokracji, która jest wszak podstawą republiki. Gwarancją owego umiarkowania miało być przyjęcie w porządku konstytucyjnym teorii podziału władz¹⁵⁹.

Monteskiusz w swym spojrzeniu na prawa jednostki przyjął za podstawowe te same wartości, które typowe były dla szkoły prawnonaturalnej. Nie budzi wątpliwości w literaturze pogląd, że właśnie Monteskiusz miał zasadniczy – obok Locke’a i Rousseau – wpływ na sformułowanie konstytucyjno-politycznych ram państwa burżuazyjnego, a także koncepcji praw jednostki.

Osiemnasto- i dwudziestowieczna koncepcje praw różnią się znacząco. Pierwsza sprowadza się do formuły praw jednostki, gdyż prawa pojmuje jako prawa jednostki. Jednak nie były to jeszcze prawa człowieka, bo zarezerwowano je dla wybranych, a mianowicie białych mężczyzn posiadających własność. Osiemnastowieczną, z gruntu teoretyczną, koncepcję praw jednostki stworzyli filozofowie, dwudziestowieczną zaś koncepcję praw człowieka sformułowali politycy i zaangażowani obywatele. Była ona pozbawiona podstaw teoretycznych i nawet jeśli niosła pewne treści filozoficzne ukryte za ideą godności, skupiała się raczej na politycznej praktyce. Teoretycznym fundamentem praw jednostki były teorie prawa naturalnego, naturalnych uprawnień i umowy społecznej, w której ramach prawa są skutkiem kontraktu lub – w wydaniu kontynentalnym – zostały nadane przez dobrego władcę. Prawa człowieka nie wynikają z umowy, lecz z godności, a w wersji chrześcijańskiej także z prawa naturalnego. Dlatego nie jest potrzebne żadne nadawanie praw — nie tyle niezbywalnych, ile przyrodzonych. Kontraktową podstawę praw jednostki zastąpiła tkwiąca u podłoża praw człowieka idea suwerenności ludu. Cel praw jednostki, jakim jest ochrona wolności i zapobieżenie tyranii, został w wypadku praw człowieka rozszerzony: mają one chronić wolność, ale też pokój i sprawiedliwość, sprzyjać przyjaznym stosunkom między ludźmi i krajami. Ponadto celem praw jest niedopuszczenie nie tylko do tyranii, lecz także do rebelii.

Główną wartością, jaką chroni dwudziestowieczna teoria praw, nie jest już, jak w XVIII w., autonomia jednostki, tylko ludzka godność. Prawa jednostki wiązały się ściśle z zasadami ekonomicznymi nowej gospodarki rynkowej, prawa dwudziestowiecz-

¹⁵⁹ Z. Kędzia, *Burżuazyjna...*

ne uwzględniają potrzeby robotników przemysłowych; co więcej, niektóre konkretne prawa i instytucje niewiele znaczyły poza tym przemysłowym kontekstem¹¹⁹. Prawa jednostki były zasadą polityczną, operującą wertykalnie na linii obywatel–państwo. Natomiast prawa człowieka wykraczają poza relacje między obywatelami a państwem, mają zastosowanie nie tylko pionowe, lecz także w stosunkach między jednostkami a stronami prywatnymi. Horyzontalny aspekt praw człowieka nie ogranicza się do dochodzenia uprawnień, obejmuje również obowiązki, które każda jednostka może mieć wobec innych i wobec społeczeństwa jako całości¹⁶⁰.

Na koncepcję praw człowieka jako uniwersalnych praw o fundamentalnym charakterze składa się co najmniej sześć podstawowych idei:

1. Władza rządzących (monarchy lub państwa) nie jest nieograniczona.
2. Poddani dysponują obszarem autonomii, którego nie może naruszyć żadna władza, a także prawami i swobodami, które rządzący winni uszanować.
3. Istnieją procedury, ograniczające arbitralność władzy rządzących i chroniące prawa i swobody rządzonych (punkty 1 i 2 sprawiają, że poddani stali się rządzonymi), którzy mogą prawomocnie domagać się w tym zakresie ochrony od państwa.
4. Rządzeni mają prawa umożliwiające im udział w podejmowaniu decyzji (co zamienia rządzonych w obywateli).
5. Rządzący mają nie tylko władzę, ale i obowiązki, których wypełniania mogą się domagać obywatele.
6. Wszystkie te prawa i swobody przysługują wszystkim na równi (co zamienia indywidualne prawa-przywileje dla nielicznych w powszechne prawa człowieka).

Z biegiem czasu idee tu wymienione pojawiały się, znikwały, powracały i ewoluowały, odzwierciedlając zmieniające się warunki społeczne i służąc zmiennym celom¹⁶¹. Takie ujęcie wydaje się szczególnie odpowiednie dla potrzeb niniejszego opracowania.

* * *

Tak więc historia praw człowieka to historia ewolucji praw naturalnych. Ponieważ świadomość istnienia tych praw obecna była w świadomości niemal wszystkich narodów od najdawniejszych czasów, istniały także instytucje mające za zadanie te prawa ochraniać. Postępujące rozszerzanie się ingerencji administracji prowadziło do zwiększenia liczby sytuacji, w których obywatel był narażony na występowanie naruszeń jego praw przez tę administrację. Rozszerzanie się zakresu dziedzin życia regulowanych prawem pozytywnym skutkowało powstaniem sądowo-administracyjnych mechanizmów kontroli, a następnie, przez zebranie wypracowanych w praktyce orzecniczej zasad,

¹⁶⁰ W. Osiatyński, s. 58-59.

¹⁶¹ *Ibidem*, s. 24.

powstaniem prawa procesowego¹⁶². Okazało się to jednak niewystarczające. Wrócono więc do koncepcji kontroli, dokonywanej w oparciu o kryterium legalności, ale także słuszności i sprawiedliwości. Nadużywanie prawa pozytywnego przez reżimy totalitarne przyspieszyło ten proces. Sprawdzona i stale działająca instytucja szwedzka spełniła rolę wzorca. Powielona początkowo tylko przez kraje kulturowo bliskie Szwecji, z czasem znalazła swe odpowiedniki na całym świecie.

Tak obszerne przedstawienie źródeł organizacyjnych i ideowych instytucji ombudsmansmana znajduje swoje uzasadnienie przede wszystkim w tym, że jest pierwszą tego rodzaju próbą opisanie tych zagadnień w polskiej literaturze. Przybliżenie, zwłaszcza źródeł ideowych, pozwoli na pełniejsze zrozumienie fenomenu rozprzestrzeniania się interesującej nas instytucji oraz pozwoli na pełniejsze zbadanie, czym była, jest i powinna być instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce.

4. Rozprzestrzenianie się instytucji ombudsmansmana w Europie i w świecie

Szwedzka koncepcja, polegająca na powierzeniu specjalnemu urzędnikowi funkcji kontrolera administracji i sądów, zrobiła niezwykle karierę na świecie. Pierwszy urząd tego typu powstał niewątpliwie w XVIII-wiecznej Szwecji. Korzenie instytucji sięgają jednak znacznie głębiej, i to nie tylko w ujęciu organizacyjnym. Wielość poprzedników wskazuje bowiem na to, że istniała od zawsze jakaś idea, na podstawie której tworzone instytucje kontrolne, korzystające z innych także kryteriów, a nie tylko z kryterium legalności. Tą ideą jest, jak się zdaje, idea prawa natury, niezmienna, trwała i stara jak sama cywilizacja. Wyjaśnia to zarówno przyczyny powstawania takich instytucji we wszystkich porządkach i kulturach prawnych, jak i przyczyny niezwyklej kariery instytucji w XX w. na świecie, wraz z renesansem odrodzonych i zreformowanych koncepcji praw natury, ewentualnie niepozytywistycznych koncepcji prawa.

Bezpośrednim poprzednikiem organizacyjnym Ombudsmansmana parlamentarnego w Szwecji był niewątpliwie urząd drotsa, czy inaczej riksdrotsa, urzędu istniejącego od wczesnego średniowiecza. Znając kompetencje, wystarczy porównać szwedzkie nazwy obu urzędów: riksdrots – Riksdagens Ombudsman.

Po wspomnianym urzędzie drotsa, mieliśmy następnie do czynienia z Nadprokuratorem, urzędem utworzonym przez Karola XII w 1713 r. i jego następcą Kanclerzem Sprawiedliwości z 1719 r. Regulacje, dotyczące urzędów nowego Kanclerza Sprawiedliwości i Rzecznika Sprawiedliwości Parlamentu (pełnomocnika parlamentu – Justitieom-

¹⁶² Na ten temat patrz np. B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2000, s. 23 i n.

budsmen, Riksgagens Ombudsman), w zasadniczym kształcie z 1809 r., przetrwały ponad 160 lat. Ze względu na to, że szwedzki Ombudsman to pierwowzór dla innych, podobnych instytucji, znajduje uzasadnienie w tym miejscu scharakteryzowanie jego kompetencji. W dalszej części należy wspomnieć głównie o historii rozprzestrzeniania się idei i przesłanek, jakie powodowały twórcami instytucji pokrewnych w innych krajach oraz ciekawszych rozwiązaniach proceduralnych, organizacyjnych i kompetencyjnych wybranych instytucji.

Pierwszy szwedzki Ombudsman został wybrany przez parlament w dniu 1 marca 1810 r.¹⁶³ Jest to urząd o najszerszym zakresie działania i oczywiście największych doświadczeniach nie tylko ze względu na długoletnią działalność. Do 1915 r. organizacja urzędu pozostała w zasadzie nie zmieniona i Ombudsman nadzorował zarówno urzędników administracji cywilnej, jak i wojskowej, ale w tymże roku stworzony został odrębny urząd Ombudsmana zajmującego się wyłącznie sprawami związanymi z siłami zbrojnymi (Militieombudsman), który przetrwał do ponownego połączenia urzędów w 1968 r. W 1957 r. zakresem działania Ombudsmana zostały objęte sprawy wynikające z funkcjonowania administracji samorządowej na szczeblu lokalnym. Od połączenia obu urzędów w 1968 r. parlament wybierał trzech ombudsmanów, dzielących pomiędzy sobą obowiązki kontrolne w ramach jednej instytucji, co oczywiście powodowało problemy wynikające z braku ogniwa koordynującego pracę urzędu. Wybierano także dwóch zastępców ombudsmana pełniących jego obowiązki w czasie choroby lub nieobecności, nie wchodzących jednak stale w skład urzędu¹⁶⁴. Instytucja ombudsmana w Szwecji stale dopasowuje się do zmieniających się warunków. I tak w 1954 r. powołano do życia urząd specjalnego Ombudsmana do spraw swobody handlu. W 1969 r. został utworzony Ombudsman do spraw prasy, który zajmuje się m.in. badaniem zarzutów zniesławienia lub nieścisłej informacji w prasie. W 1971 r. objął swój urząd Ombudsman do spraw ochrony konsumentów¹⁶⁵.

Wzrastająca liczba skarg skierowanych do Ombudsmana była główną przyczyną powołania przez Riksdag (parlament) komisji zajmującej się od 1972 r. badaniem zasad organizacji i funkcjonowania instytucji, co zaowocowało raportem złożonym przez komisję w 1975 r., w którym postulowano nową organizację urzędu i wprowadzenia zmian do obowiązujących wówczas przepisów. Proponowane zmiany weszły w życie w 1976 r. Obecnie w skład urzędu wchodzi czterech ombudsmanów. Jeden z nich, wybrany na to stanowisko, jest szefem urzędu – dyrektorem administracyjnym i pełni funkcje koordynacyjne w sto-

¹⁶³ Za A. Filipowicz, *op. cit.*, s. 32 i n.; także M. Grzybowski, *op. cit.*; E. Hansen, *op. cit.*; J. Stembrowicz, *op. cit.*

¹⁶⁴ A. Filipowicz, *op. cit.*

¹⁶⁵ J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 88.

sunku do pozostałych ombudsmanów, a przede wszystkim w konsultacji z nimi ustala zakres ich działania. Zakres zadań, określony jest przez dwa zasadnicze akty prawne – konstytucję, uchwaloną w 1974 r., która weszła w życie od 1 stycznia 1975 r., i instrukcję parlamentu z 1986 r. dla tegoż urzędu. Ombudsman nadzoruje przestrzeganie prawa przez wszystkie organy administracji rządowej, samorządowej i sądy oraz wszystkie osoby wykonujące funkcje publiczne. Do wyjątków należą: ministrowie, członkowie parlamentu, Kanclerz Sprawiedliwości, członkowie rady nadzorczej Banku Szwecji, Gubernator Banku Szwecji i jego zastępca oraz członkowie rad municypalnych oraz członkowie niektórych innych ciał powiązanych z parlamentem lub Bankiem Szwecji, którzy nie podlegają kontroli ze strony Ombudsmana. Nadzór dotyczy przestrzegania prawa przez pracowników państwowych wykonujących funkcje publiczne i właściwego spełniania obowiązków przez te osoby.

Co ciekawe, prawo złożenia skargi do Ombudsmana przysługuje każdemu, także obywatelom państw obcych i osobom nie zamieszkałym w Szwecji. Osoba składająca skargę nie musi być osobiście zaangażowana w sprawę, której skarga dotyczy. Nie przewiduje się ograniczeń czasowych, jednak Ombudsman nie podejmie postępowania, jeżeli sprawa będąca przedmiotem skargi wydarzyła się wcześniej niż dwa lata przed jej złożeniem i rozpatrzenie skargi nie jest szczególnie ważne dla interesu publicznego. Na brak takiego ograniczenia czasowego skarżył się wielokrotnie polski rzecznik. Nie ma także prawnych ograniczeń dotyczących konieczności wyczerpania innych dróg odwoławczych przed złożeniem skargi do Ombudsmana. Zasadniczo jednak nie podejmuje on interwencji w sprawach będących jeszcze przedmiotem postępowania sądowego lub administracyjnego. Średnia liczba skarg składanych w ciągu roku ustaliła się na poziomie ok. 3000. Stale rosnąca liczba skarg zmusza do odrzucania tych, które dotyczą spraw o niewielkim znaczeniu lub są oczywiście nieuzasadnione. Od 1968 r. Ombudsman może także w sprawach, które nie wymagają jego osobistej interwencji, przesłać otrzymaną skargę do rozpatrzenia przez inne urzędy, np. prokuraturę. Urząd, do którego skargę przesłano, nie może jej odrzucić.

Należy przypomnieć w tym miejscu, że rzecznik szwedzki działa obok Kanclerza Sprawiedliwości – posiadającego niemal identyczne kompetencje, pełnomocnika egzekutywy. Urząd ten odegrał istotną rolę w następnym kraju, w jakim powołano Ombudsmana parlamentarnego. Mowa tu o Finlandii.

Finlandia była prowincją Szwecji od 1229 r.¹⁶⁶ Konstytucja z 1772 r. zmieniała w Szwecji system polityczny w ten sposób, że król uzyskał znaczną przewagę. Kanclerz Sprawiedliwości stał się królewskim organem nadzorczym, mianowanym oczywiście

¹⁶⁶ E. Hansen, *op. cit.*, s. 202.

przez króla. Ta konstytucja obowiązywała także wtedy, gdy Finlandia została oddzielona od Szwecji w 1809 r. i przyłączona w charakterze autonomicznego wielkiego księstwa do cesarstwa rosyjskiego na zasadzie unii personalnej. Car Aleksander I utrzymał w mocy szwedzkie ustawodawstwo konstytucyjne. Finlandia miała własny parlament, rząd, administrację, odrębne ustawodawstwo, sądownictwo i wojsko. W regulaminie autonomicznego księstwa Kanclerz Sprawiedliwości został nazwany prokuratorem. Pilnował porządku i ładu w stosowaniu prawa, praworządności aktów wydawanych przez sądy i urzędników. Występował w charakterze strażnika prawa na posiedzeniach obu wydziałów senatu, z których jeden pełnił funkcję sądu najwyższego, a drugi rządu. Prokurator był mianowany przez cara i podlegał bezpośrednio generalnemu gubernatorowi, który pełnił jednocześnie funkcję przewodniczącego senatu¹⁶⁷. Działalność prokuratora oparta została w 1812 r. na odrębnych przepisach postępowania, zgodnie z którymi miał on nie tylko zabezpieczać praworządność aktów wszystkich urzędników i sądów, lecz także występować w roli strażnika prawa na posiedzeniach obu izb senatu oraz na posiedzeniach wydziału prawnego, który działał jako sąd najwyższy i wydziału ekonomicznego, który pełnił funkcję rządu. W rzeczywistości władza prokuratora sięgała nawet wyżej. Prokurator pomagał generalnemu gubernatorowi w zabezpieczeniu przestrzegania przepisów prawa, lecz mimo że był mu podporządkowany, czuwał także, aby sam generalny gubernator przestrzegał prawa, i mógł nawet odnieść się do cara. W praktyce prokuratorzy korzystali z tego uprawnienia szczególnie często pod koniec ubiegłego wieku, kiedy rozpoczął się okres rusyfikacji. Broniąc konstytucji i ustaw krajowych, prokuratorzy popadali nieraz w konflikt z generalnym gubernatorem, i niektórzy byli nawet usuwani przez cara i zastępowani przez osoby o pro-rosyjskim nastawieniu, a w końcu przez prawników rosyjskich. Jako obrońcy sprawiedliwości sprawili, że urząd ich zyskał wielki autorytet¹⁶⁸.

Finlandia, jako państwo niepodległe, pojawiła się ponownie na mapie politycznej Europy dopiero po I wojnie światowej. Bezpośrednio po wybuchu rewolucji październikowej w Rosji, parlament Finlandii 6 grudnia 1917 r. proklamował niepodległość kraju, uznaną przez ZSRR i inne państwa. W wyniku wyłożonych prac uchwalono nową konstytucję, która weszła w życie 17 lipca 1919 r. Konstytucja ta, choć poważnie zmieniana w 1990, 1995 r. obowiązywała do 2000 r.¹⁶⁹ Wzorując się na ustawodawstwie szwedzkim, przejęła ona instytucję Kanclerza Sprawiedliwości (po fińsku Oikeus Kansleri), jak również Delegata Sprawiedliwości Parlamentu (po fińsku Edu-

¹⁶⁷ A. Kowalska, *op. cit.*, s. 1462.

¹⁶⁸ P. Kastari, *Delegat parlamentu (Ombudsman) i kanclerz sprawiedliwości w Finlandii*, „Państwo i Prawo” nr 3, 1963, s. 448 i n.; A. Kowalska, *op. cit.*, s. 1464.

¹⁶⁹ Nową Konstytucję Finlandii uchwalono 11 czerwca 1999 r., a weszła ona w życie 1 marca 2000 r.

skunnan Oikusiasiamies)¹⁷⁰. Także nowa Konstytucja stanowi, że Izba Przedstawicieli wybiera wybitnego prawnika na okres lat czterech jako swego Delegata Sprawiedliwości. Delegat Sprawiedliwości, zgodnie z instrukcjami Izby Przedstawicieli, czuwa nad przestrzeganiem ustaw przez sądy i inne organy władzy. Czuwa również nad przestrzeganiem podstawowych praw człowieka. Ustawa o delegacie parlamentu stanowi, że podejmuje on w szczególności stosowne środki „w przypadku oszustwa, stronnictwo, niedbałości, naruszenia prawa obywatela lub nadużycia władzy przez sędziego, urzędnika organu publicznego bądź pracownika organizacji publicznej”. Może wnieść oskarżenie przeciwko prezesowi sądu najwyższego i prezesowi naczelnego sądu administracyjnego. Delegat bada każdą skargę wskazującą na to, że mogło nastąpić „bezprawne lub błędne działanie”¹⁷¹.

Delegat parlamentu nie ma tak dawnych tradycji jak Kanclerz Sprawiedliwości. Idąc za przykładem szwedzkim, włączono tę instytucję do systemu organów państwa, lecz z początku nie miała ona żadnego praktycznego znaczenia. Sugerowano nawet jej zniesienie w 1932 r. Jednakże później, po dokonaniu szczegółowego podziału kompetencji między tymi instytucjami, jej znaczenie było – zależnie od sytuacji i osobistych kwalifikacji piastuna tego urzędu – nawet większe od roli Kanclerza Sprawiedliwości¹⁷². O prestiżu fińskich ombudsmenów dziś, może świadczyć fakt piastowania przez byłego Delegata Sprawiedliwości – Jakoba Södermana – urzędu pierwszego Ombudsmena Unii Europejskiej.

W Danii ombudsmena, a ściślej rzecz ujmując – delegata parlamentu (Folketingu) – wprowadziła nowa konstytucja z 1953 r., a działalność jego rozpoczęła się w 1955 r.¹⁷³ Dodatkowym asumptem do utworzenia tej instytucji był fakt braku w tym kraju sądownictwa administracyjnego¹⁷⁴. Od szwedzkiego pierwowzoru, duńskiego ombudsmena odróżnia brak uprawnień do kontrolowania sądów. Kontrolować natomiast może sprawy dotyczące Kościoła, z wyjątkiem jego dogmatów lub doktryn. W Danii działa także ombudsman ds. wojskowych.

Wreszcie, Norwegia, która w 1952 r. wprowadziła urząd Parlamentarnego Ombudsmena ds. wojskowych, powołała ustawą z 22 czerwca 1962 urząd pełnomocnika parlamentu, w celu przeprowadzania kontroli administracji cywilnej i funkcjonariuszy

¹⁷⁰ Takiej nazwy Ombudsmena parlamentarnego używają zarówno A. Kowalska, jak i P. Kastari.

¹⁷¹ Za: *Ombudsmani krajowi. Zbiór regulacji prawnych*, BRPO 2005, s. 136-145.

¹⁷² P. Kastari, *op. cit.*

¹⁷³ Obecnie ombudsman działa na podstawie ustawy z dnia 12 czerwca 1996 r.

¹⁷⁴ M. Grzybowski, *op. cit.*, s. 83.

pozostających w służbie rządu¹⁷⁵. Działa on „w celu zapewnienia, aby żadna niesprawiedliwość nie była wyrządzona żadnemu obywatelowi”, jak głosi poprawka do pochodzącej z 1814 r., obowiązującej do dziś konstytucji. Podobnie jak ombudsmani fiński i duński, norweski powoływany jest na czas trwania kadencji parlamentu (Storting). Oprócz Ombudsmana ds. administracji publicznej (cywilnego) w Norwegii istnieje także jego odpowiednik ds. obrony narodowej i Ombudsman ds. rekrutacji cywilnej¹⁷⁶.

W Niemieckiej Republice Federalnej poprawką z dnia 19 marca 1956 do ustawy zasadniczej, a następnie ustawą z 26 czerwca 1957 r., utworzono urząd Pełnomocnika Bundestagu do Spraw Wojskowych (Wehrbeauftragter des Bundestages), który – wybierany na pięć lat przez parlament i działając z własnej inicjatywy lub na skutek skargi – ma prawo badać, korzystając ze środków przysługujących skandynawskiemu pełnomocnikowi parlamentu, naruszenia praw obywatelskich wojskowych i zasad administracji wojskowej¹⁷⁷. Brak do dnia dzisiejszego w Niemczech ombudsmana o właściwości ogólnej na szczeblu krajowym, a występują jedynie ombudsmani na szczeblu landu, np. w Nadrenii – Palatynacie.

Nowa Zelandia stała się pierwszym krajem pozaeuropejskim, który wprowadził instytucję ombudsmana. Co więcej, była też pierwszym krajem systemu *common law*, gdzie instytucja ta zaczęła funkcjonować, co wywarło, jak się wydaje, duży wpływ na dalszy rozwój idei związanych z tego typu formą kontroli administracji. Ombudsman w Nowej Zelandii (Commissioner for Investigation – Ombudsman) opiera swoje działanie na ustawie z 1962 r., znowelizowanej i poprawionej w 1975 r. Pierwszy ombudsman objął urząd 1 października 1962 r. Inaczej niż jego skandynawscy odpowiednicy, jest on mianowany przez egzekutywę na podstawie rekomendacji Izby Reprezentantów na okres pięciu lat. Nie przewiduje się konieczności posiadania przez kandydata na stanowisko szczególnego typu kwalifikacji zawodowych. Dotyczy to także personelu. Celem działania Ombudsmana jest badanie każdego działania lub zaniechania, decyzji lub polecenia organów administracji centralnej i lokalnej i pracowników państwowych, w zakresie pełnionych przez nich obowiązków, jeżeli skutkiem tego rodzaju aktywności administracji jest szkoda uczyniona obywatelom bądź osobom prawnym. Postępowanie wszczynane jest na podstawie złożonej skargi,

¹⁷⁵ J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 89. Ustawa o ombudsmanie była nowelizowana ostatnio w 1996 r.

¹⁷⁶ Mimo zgromadzenia znacznej liczby publikacji na temat ombudsmanów krajowych nie udało się ustalić, czym ściśle zajmuje się Ombudsman ds. rekrutacji cywilnej; prawdopodobnie chodzi o badanie prawidłowości doboru kadr administracji. Bliżej na temat Ombudsmana norweskiego E. Hansen, *Instytucja Ombudsmanna w Norwegii*, Nowe Prawo nr 3, 1968.

¹⁷⁷ Bliżej na ten temat: Z. Kędzia, *Pełnomocnik Parlamentu Związkowego dla spraw wojskowych w RFN*, [w:] L. Garlicki (red.), *Rzecznik...*, s. 104 i n.

może być także zlecone przez premiera. W przypadku stwierdzenia w wyniku przeprowadzonych dochodzeń, że działanie administracji było sprzeczne z prawem, niesprawiedliwe, nierozsądne, dyskryminujące bądź zgodne z prawem, praktyką – a pomimo to niesprawiedliwe lub dyskryminujące, było oparte na błędzie co do prawa lub co do faktu bądź kiedy zdaniem Ombudsmana dyskrecjonalna władza administracji została użyta w niewłaściwy sposób – wówczas Ombudsman kieruje sprawę do władzy zwierzchniej, dając jednocześnie wskazówki, w jaki sposób braki powinny zostać naprawione, jak powinny wyglądać właściwe działania administracji w tego typu sprawach, czy podjęta decyzja powinna zostać uchylona itp. W przypadku niezastosowania się do tych wskazań, Ombudsman zawiadamia o takim fakcie premiera, parlament i opinię publiczną¹⁷⁸.

Ze szczególnie interesującymi ombudsmanami mamy do czynienia w Wielkiej Brytanii. W ogóle powstanie tej instytucji na mocy ustawy z 1967 r. należy uznać za wyjątkowo szybkie, biorąc pod uwagę fakt, że jeszcze w okresie między-, a nawet powojennym nie uznawano tam istnienia prawa administracyjnego. W następnym okresie, jako instytucje kontrolujące administrację, zaczęło działać ok. 50 trybunałów o resortowych kompetencjach orzeczniczych¹⁷⁹.

W latach pięćdziesiątych instytucja ombudsmana zyskała na znacznej popularności na arenie międzynarodowej w związku z powołaniem w 1955 r. profesora Stefana Hurwita na urząd duńskiego ombudsmana. Rozwinął on dynamiczną działalność, która zyskała szeroki oddźwięk na świecie. Wygłosił on np. szereg odczytów na terenie Wielkiej Brytanii. Zainspirowana nimi brytyjska sekcja Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawników prowadziła na szeroką skalę kampanię propagandową na rzecz powołania instytucji ombudsmana w tym kraju¹⁸⁰.

Na podstawie ustawy z 22 marca 1967 r. powołano Parlamentarnego Komisarza ds. Administracji. Ustawa zapewnia podstawy prawne mianowania i pełnienia funkcji przez Komisarza Parlamentarnego, powołanego w celu badania działalności administracyjnej podejmowanej w imieniu Korony Brytyjskiej oraz dla celów z nim związanych, i rozszerzona jest przez ustawę o administracji lokalnej z 1985 r.¹⁸¹

¹⁷⁸ Za A. Filipowicz, *op. cit.*, s. 33 i n.

¹⁷⁹ Szerzej na ten temat, jak i na temat samych instytucji typu ombudsmana w Wielkiej Brytanii w pracach: L. Bar, *Nowe instytucje w angielskim prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” nr 3, 1968; J. Lang, *Jurysdykcja Parlamentarnego Komisarza do Spraw Administracji w Wielkiej Brytanii*, „Państwo i Prawo” nr 1, 1972; R. Wieruszewski, *Komisarze do spraw administracji w Wielkiej Brytanii*, [w:] L. Garlicki (red.), *Rzecznik ...*, s. 131 i n.

¹⁸⁰ R. Wieruszewski, *op. cit.*

¹⁸¹ Opis regulacji za *Ombudsmeni krajowi. Zbiór...*, s. 492 i n. Ostatniej zmiany ustawy o komisarzu ds. administracji dokonano w 2004 r.

Jej Królewska Wysokość może specjalnym dokumentem (specjalny patent) powoływać na urząd Komisarza dowolną osobę, która będzie tę funkcję sprawować pod warunkiem niekaralności. Osoba mianowana na urząd Komisarza może zostać odwołana z urzędu na swoją własną prośbę albo na skutek żądań obu Izb Parlamentu. Królowa może ogłosić, iż urząd Komisarza został zwolniony, jeżeli osoba go sprawująca z przyczyn zdrowotnych jest niezdolna do wypełniania obowiązków.

Komisarzowi przysługuje prawo powoływania urzędników w liczbie i o kompetencjach uzgodnionych z Ministerstwem Skarbu. Kontroli dochodzeniowej, prowadzonej przez Komisarzy, podlegają departamenty rządowe, osoby prawne i jednostki nie posiadające osobowości prawnej, wyszczególnione w specjalnym załączniku do ustawy. Nie mogą podlegać kontroli Komisarza osoby prawne lub jednostki nie posiadające osobowości prawnej, które prowadzą wyłącznie lub głównie działalność komercyjną, bądź osoby prawne prowadzące przedsiębiorstwo przemysłowe lub przedsiębiorstwo, które stanowi własność państwową lub część takich przedsiębiorstw.

Komisarz ma prawo prowadzenia dochodzenia w sprawie każdego rodzaju czynności podjętej przez określone wyżej podmioty, jeżeli w związku z nimi w stosownym trybie wpłynęła pisemna skarga na ręce członka Izby Gmin ze strony obywatela, który został pokrzywdzony na skutek wadliwej decyzji podjętej w związku z wykonywaniem powyższej czynności, oraz skarga ta została skierowana przez członka Parlamentu do Komisarza z zaleceniem prowadzenia dochodzenia dotyczącego skargi. Skarga może zostać wniesiona przez dowolną osobę bądź grupę osób, fizycznych lub prawnych, z wyjątkiem podmiotów działających w oparciu o budżet państwa. Postanowienia ustawy dotyczące procedury związanej z prowadzeniem dochodzenia są mocno rozbudowane, nie zawierają one jednak norm odbiegających w swej treści od podobnych procedur charakterystycznych dla ombudsmana.

Interesujące są także kompetencje Komisarzy ds. Lokalnej Administracji. Stanowi o nich ustawa z 1974 r. o samorządzie terytorialnym. Część trzecia ustawy, zatytułowana: Komisje ds. Administracji Lokalnej, zawiera bardzo szeroką regulację tej formy kontroli administracji. W celu prowadzenia czynności dochodzeniowych, mocą ustawy powołane zostać mogą: organ, w którego skład wchodzi kilku Komisarzy, zwany Komisją ds. Administracji Lokalnej w Anglii, oraz organ składający się z dwu lub większej liczby Komisarzy, zwany Komisją ds. Administracji Lokalnej w Walii, przy czym w skład każdej z Komisji mogą wchodzić osoby wyznaczone do pełnienia funkcji doradców, w liczbie nie przekraczającej liczby osób powołanych do prowadzenia czynności dochodzeniowych. Komisarz Parlamentarny jest członkiem każdej

z tych Komisji. Oczywiście Komisarz ds. Lokalnej Administracji i Komisarz Parlamentarny to nie ten sam podmiot.

Powołań na urząd Komisarza dokonuje Królowa na podstawie rekomendacji sekretarza stanu konsultującego się w tej sprawie z osobami, reprezentującymi organy administracji państwowej Anglii bądź stosownie – Walii. Osoby powołane tą drogą sprawują swój urząd tak długo, jak długo wywiązują się z niego w sposób sumienny, profesjonalny i bezstronny i cieszą powszechnie opinią osób uczciwych i niezależnych. Odwołanie następuje, gdy utracą te przymioty. Sekretarz stanu wyznacza dwu spośród Komisarzy ds. Lokalnej Administracji dla Anglii na stanowisko, stosownie, przewodniczącego i zastępcy przewodniczącego oraz, jeśli urząd Komisarza ds. Lokalnej Administracji dla Walii nie jest jednoosobowy, jednego na przewodniczącego Komisji ds. Administracji Lokalnej w Walii. Komisja ds. Administracji Lokalnej w Anglii dokonuje podziału Anglii na okręgi i dla każdego okręgu ustanawia od jednego do dwu komisarzy odpowiedzialnych za dany okręg. W przypadku, gdy w skład Komisji ds. Administracji Lokalnej w Walii wchodzi kilku komisarzy, mogą oni, jeśli uznają to za stosowne, działać w podobny sposób w Walii. Ustanowiony Komisarz może być odpowiedzialny za więcej niż jeden okręg. Komisarze składają odpowiednim Komisjom roczne raporty. Na podstawie raportów każda z Komisji opracowuje zalecenia i wnioski, które może przedstawić organom administracji państwowej, do których mają zastosowanie.

Jako organy administracji państwowej podlegające czynnościom dochodzeniowym ustawa wymienia organy dowolnego organu samorządu terytorialnego, Zarządu Gruntów dla Walii, dowolnego zarządu międzyokręgowego, utworzonego drogą połączenia organów samorządu terytorialnego, dowolnej spółki założonej dla celów zagospodarowania przestrzennego i uzbrojenia terenów pod budowę nowego miasta, Urzędu Zagospodarowania Przestrzennego dla Rolniczej Walii, dowolnego trustu budowlano-mieszkaniowego założonego na mocy Ustawy o budownictwie mieszkaniowym, Agencji Odzyskiwania Terenów pod Zabudowę Miejską, dowolnego organu władzy policyjnej, Krajowego Zarządu Rzek i dowolnego komitetu regionalnego ds. ochrony przeciwpowodziowej. Powyższe wyliczenie stanowi kolejny dowód na to, że ustrój prawny Wielkiej Brytanii słusznie nazywa się „gabinetem osobliwości”¹⁸².

Oczywiście Jej Królewska Mość może, podobnie jak wyżej, drogą rozporządzenia wprowadzić zmiany w zakresie podmiotowym stosowania ustawy.

Czynnościom dochodzeniowym podlegają, na podstawie skargi wniesionej przez członka danej wspólnoty terytorialnej lub w jego imieniu, sprawy dotyczące niesprawiedliwości doznanej w wyniku nieprawidłowego działania podjętego przez organ

¹⁸² Zob. L. Bar, *op. cit.*

administracji państwowej, które to działanie podjęte zostało w ramach wykonywania funkcji administracyjnych zgodnych z właściwością tego organu. Skarga powinna być wniesiona na piśmie do Komisarza ds. Lokalnej Administracji, wraz z dokładnym określeniem działania stanowiącego domniemaną nieprawidłowość w wykonywaniu przez dany organ jego funkcji administracyjnych.

Podobnie jak w wypadku Komisarza Parlamentarnego, skarga do Komisarza lokalnego może zostać wniesiona przez dowolną osobę bądź grupę osób, fizycznych lub prawnych, innych niż jednostki samorządu terytorialnego czy administracji państwowej oraz innych podmiotów, których dochód stanowią, w części lub w całości, środki finansowe przyznawane przez Parlament. Chociaż postępowanie w sprawach skarg kierowanych do obu instytucji jest zawiłe i długotrwałe, to działalność komisarzy uważa się za skuteczną. Rozstrzygającym czynnikiem jest autorytet urzędników piastujących godność zarówno Komisarzy Parlamentarnych, jak i lokalnych¹⁸³.

Instytucja skandynawskiego pełnomocnika parlamentu jest naśladowana przez inne europejskie i pozaeuropejskie państwa o różnych systemach politycznych. Została ona tam wprowadzona bądź na szczeblu ogólnokrajowym, bądź stanowym (w Stanach Zjednoczonych) czy prowincjonalnym (w Kanadzie, Australii), bądź nawet lokalnym. W Stanach Zjednoczonych na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych powstawać zaczęli ombudsmeni na szczeblu municypalnym (np. Detroit), stanowi (Hawaje, Nebraska, Iowa), a nawet na szczeblu hrabstwa (np. Seattle/King County). Wielość rozwiązań instytucjonalnych jest duża, nie ma jednak uzasadnienia opisywanie ich w niniejszym opracowaniu¹⁸⁴. Powstały urzędy ombudsmanów do spraw specjalnych, na wzór wspomnianych już pełnomocników szwedzkich, lub rozważa się ich utworzenie – np. do ochrony praw obywateli służących w wojsku, przebywających w zakładach karnych (jeden z istotnych problemów, którymi zajmują się ombudsmeni skandynawscy) albo w zakładach dla chorych psychicznie itd.

Francuska ustawa z 3 stycznia 1973 r. o Mediatorze (Mediateur) jest przykładem próby adaptacji instytucji pełnomocnika parlamentu do państwa o scentralizowanej administracji¹⁸⁵, które porzuciło w 1958 r. system parlamentarny na rzecz systemu prezy-

¹⁸³ Por. R. Wieruszewski, *op. cit.*

¹⁸⁴ Szerzej na ten temat np. A. Bisztyga, *Municipalny Ombudsman Detroit*, „Samorząd Terytorialny” nr 3, 1991; tegoż autora: *Ochrona informatorów – nowa rola nebraskańskiego Ombudsmana (na podstawie ustawy o skuteczności działania administracji stanu Nebraska)*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe” nr 12, Katowice 1997.

¹⁸⁵ Francja była modelowym przykładem państwa zcentralizowanego w okresie, gdy tworzą tam instytucję typu ombudsman. W latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku rozpoczął się tam dynamiczny proces decentralizacji i regionalizacji.

dencko-parlamentarnego, zwiększając w ten sposób i tak od setek lat bardzo silną pozycję administracji i biurokracji wobec obywatela. Z drugiej strony Francja – jak wiadomo – rozporządza szeroko rozwiniętą niezależną, tj. sądowno-administracyjną kontrolą aktów administracji (Rada Stanu – Conseil d'Etat) i w ogóle władzy wykonawczej na wszystkich szczeblach, co powinno gwarantować dostateczną ochronę obywatela przed nielegalnymi aktami organów państwowych. Uważano, że brak miejsca na działanie instytucji kontrolnych typu ombudsmana. Dodatkowo koncepcja mediatora zdradzała obawę rządu przed konsekwentnym wyposażeniem go w obowiązki i uprawnienia, które by go uczyniły zbyt wymagającym i niezależnym wobec administracji, a jednocześnie zbyt zależnym od parlamentu, który jest ciągle, wbrew oficjalnym zapowiedziom i oświadczeniom, zdominowany przez prezydenta i rząd¹⁸⁶.

Mimo tych zastrzeżeń Francja wprowadziła urząd Mediatora. Jest on mianowany przez radę ministrów na okres sześciu lat. Ten sposób powoływania go podlegał krytyce, choć przewidziano także gwarancje niezależności Mediatora od rządu. Przede wszystkim odwołanie z urzędu następuje tylko w wyniku stwierdzenia przez Conseil d'Etat niemożności sprawowania przez Mediatora jego funkcji. Dawanie przez rząd jakichkolwiek instrukcji Mediatorowi jest zakazane. Zadaniem francuskiego ombudsmana jest badanie skarg składanych przez obywateli za pośrednictwem członków parlamentu dotyczących funkcjonowania organów państwowych. Zakres kontroli jest szeroki, Mediator bowiem może badać skargi dotyczące funkcjonowania administracji państwowej, administracji lokalnej i tych gałęzi przemysłu, które są znacjonalizowane i stanowią monopol państwowy. Tak więc kolejno, przedsiębiorstwa zajmujące się energetyką i gazownictwem są pod kontrolą ombudsmana. Mediator nie może rozpatrywać spraw, które byłyby przedmiotem dochodzeń sądowych lub trybunałów administracyjnych. Nie może także rozpatrywać skarg złożonych przez osoby prawne, choć po modyfikacji ustawy w 1976 r. osoba fizyczna, w której interesie leży złożenie skargi, może to uczynić w imieniu osoby prawnej. Skarga do Mediatora może być złożona po przedłożeniu jej także do odpowiedniego organu administracji. Celem kontroli Mediatora jest nie tylko stwierdzenie legalności działania organu administracji bądź urzędnika w konkretnej sprawie, bada on również, czy działania administracji były sprawiedliwe i humanitarne. Te cele kontroli stanowią o różnicy pomiędzy działaniami Rady Stanu i działaniami Mediatora. Efektem działań Mediatora może być skierowanie sprawy do odpowiedniego organu administracji, a w razie braku reakcji tego ostatniego, publikacja wyników postępowania kontrolnego w raporcie składanym corocznie prezydentowi i parlamentowi. Możliwe jest także wszczęcie postępowania dyscyplinarnego z inicjatywy Mediatora przeciwko

¹⁸⁶ J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 91.

funkcjonariuszowi państwowemu, który nie zastosował się do przekazanych mu wskazań. Wynikiem postępowania może być także wniosek o zmianę lub nowelizację aktów prawnych, które były powodem niezadowolającego działania administracji. Do pełnienia urzędu nie są wymagane szczególne kwalifikacje zawodowe. Dotychczasowi mediatorzy byli deputowanymi do parlamentu¹⁸⁷.

Urząd ombudsmana został utworzony w ponad 100 krajach świata. Już w 1967 r. instytucja w swej treści zbliżona do niego – Stała Komisja Śledcza, powstała w takim kraju jak Tanzania. W 1971 r. powołano ombudsmana na Fidżi, a w 1975 na Nowej Gwinei. W Europie instytucję tę zaadoptowały niemal wszystkie kraje.

W latach siedemdziesiątych europejskie organizacje praw człowieka oraz International Bar Association Council (Rada Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawników) zalecać wręcz zaczęły powoływanie tego urzędu w poszczególnych krajach.

Na mocy Traktatu o Unii Europejskiej z 1992 r. wprowadzono Rzecznika Obywateli Unii, powołanego do wyjawiania nieprawidłowości w działalności jej organów i instytucji¹⁸⁸. Na temat problematyki funkcjonowania ombudsmana UE toczy się w literaturze dyskusja. Miano „Rzecznik Obywateli” wydaje się właściwsze niż używane nagminnie w polskiej literaturze „Rzecznik Praw Obywatelskich” (ew. Obywateli) na określenie Ombudsmana UE. Zachowując pewne podobieństwo do nazwy polskiego organu, jest jednocześnie bliższe znaczeniu szwedzkiego słowa *ombudsman*¹⁸⁹ – jak również tłumaczeniu niemieckiego słowa *Bürgerbeauftragte*, którym to słowem autorzy w tym języku piszący określają Ombudsmana UE. Zadania Rzecznika Obywateli nie są sprecyzowane jako obowiązek zapobiegania naruszeniom praw obywatelskich, ale jako obowiązek reagowania na występujące nieprawidłowości, złą administrację czy też złe zarządzanie organów czy instytucji Unii. Dodatkowo jeszcze zauważyć wypada, że prawo do składania skarg do rzecznika (podobnie jak prawo petycji) umieszczono obok np. praw wyborczych do samorządów, prawa do ochrony konsumentów itp. w uchwalonej 2 października 2000 r. Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹⁹⁰ i dokumentach tego rodzaju podpisywanych w czasie teraźniejszym. Instytucja Rzecznika Obywateli jest więc raczej urzeczywistnieniem prawa obywatelskiego, a nie praw tych obrońcą. Karta ani żaden inny akt nie wymienia Ombudsmana

¹⁸⁷ Za A. Filipowicz, *op. cit.*, s. 34 i n.; patrz także szerzej: A. Kubiak, *Mediator we Francji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Rzecznik...*, s. 154 i n.

¹⁸⁸ Na ten temat: N. Banaszak, *Rzecznik Obywateli Unii Europejskiej*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji XLI, Wrocław 1998, s. 65, także: E. Popławska, *Ombudsman Unii Europejskiej*, Przegląd Legislacyjny nr 1-2, 1998.

¹⁸⁹ Por. L. Garlicki (red.), *Rzecznik...*, s. 72.

¹⁹⁰ Tekst Karty opublikowano w: S. Hambura, M. Muszyński, *Karta Praw Podstawowych*, Dokumenty Europejskie, Suplement nr 1, Bielsko-Biała 2001.

jako obrońcy praw w niej zawartych, a zakres jego działania pozostaje bez zmian. Słuszność niniejszego rozumowania potwierdza treść Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, uchwalonego przez Parlament Europejski 6 września 2001 r.¹⁹¹, w którym Rzecznik wymieniony jest jako adresat skarg na administrację i kontroler stosowania Kodeksu. Mimo że problem zauważany jest przez niektórych autorów¹⁹², to jednak Rzecznik Obywateli UE nadal w większości publikacji nazywany jest Rzecznikiem Praw Obywatelskich, co może wprowadzać w błąd co do zakresu przedmiotowego kontroli przez niego sprawowanej.

Wśród państw Unii tylko Włosi nie powołali dotychczas ombudsmanów krajowych. Dopiero w 1995 r. w Belgii uchwalono ustawę o Federalnych Ombudsmanach, a 1997 r. w Grecji utworzono urząd Obrońcy Obywateli, powołanego „głównie do prowadzenia mediacji pomiędzy obywatelami a władzami państwowymi, aby stać na straży praw obywateli, walczyć z przejawami wadliwej administracji, oraz aby zapewnić praworządność”¹⁹³.

W 1987 r. w Polsce, jako pierwszym kraju obozu państw socjalistycznych, wprowadzono urząd Rzecznika Praw Obywatelskich. W uznaniu jego zasług Organizacja Narodów Zjednoczonych powierzyła właśnie Polsce rolę koordynatora pomocy dla instytucji podobnych, powstałych w państwach tego bloku po jego rozpadzie oraz po rozpadzie Związku Radzieckiego. W 1994 r. utworzono na Litwie urzędy Kontrolerów Sejmowych; w 1996 r. powołano Obrońcę Publicznego w Gruzji oraz Krajowe Biuro Praw Człowieka na Łotwie; w 1997 r. w Rumunii utworzono urząd Obrońcy Ludu; także w 1997 r. Rzecznika Praw Człowieka Uzbekistanu. W 1997 r. w Rosji zaczął działać Rzecznik Praw Człowieka. Na Węgrzech ustawę na temat Parlamentarnych Rzeczników: Praw Obywatelskich, Praw Mniejszości Narodowych i Etnicznych oraz Rzecznika ds. Ochrony Danych Osobowych i Prawa do Informacji, uchwalono już w 1993 r., ale urzędy te nie były przez pewien czas obsadzane. W 2001 r. w Słowacji powstała instytucja Publicznego Obrońcy Praw, a w roku 2003 w Bułgarii utworzono instytucję Ombudsmana.

W państwach socjalistycznych (wcześniej niż w Polsce), w Jugosławii istniał Społeczny Obrońca Praw Samorządu, utworzony na mocy ustawy konstytucyjnej z 1974 r. Samorząd bowiem miał być areną współpracy i pojednania zróżnicowanego religijnie i etnicznie społeczeństwa. Z perspektywy czasu można powiedzieć, że koncepcje te okazały się mrzonką. Obecnie działają Ombudsman Praw Człowieka i Ombudsman Federacji Bośni i Hercegowiny (utworzeni na mocy tzw. Porozumienia z Dayton z 1995 r.),

¹⁹¹ Tekst i komentarz, BRPO, Warszawa 2003.

¹⁹² Patrz: A. Łazowski, *Ochrona praw jednostek w prawie Wspólnot Europejskich*, Zakamycze 2002, s. 118.

¹⁹³ *Za Ombudsmeni krajowi...*, s. 36.

Ombudsman Chorwacji (regulacja z 1992 r.), obrońca Publiczny w Macedonii (1997 r.) i Rzecznik Praw Człowieka w Słowenii (1993 r.)¹⁹⁴.

Rezolucją z dnia 7 maja 1999 r.¹⁹⁵ Komitet Ministrów Rady Europy utworzył instytucję Komisarza Praw Człowieka Rady Europy.

Z inicjatywy Polski i Szwecji Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej została wzbogacona o nowy wschodni wymiar, zakładający zacieśnienie współpracy z krajami Europy Wschodniej oraz Kaukazu Południowego, tj. z Armenią, Azerbejdżanem, Białorusią, Gruzją, Mołdawią i Ukrainą (kraje partnerskie). Wymiar ten ujęto w program nazwany „Partnerstwo Wschodnie”. Polsko-szwedzka propozycja spotkała się z pozytywnym przyjęciem ze strony zarówno Państw Członkowskich UE i organów UE, jak również krajów partnerskich, co umożliwiło szybkie zatwierdzenie Partnerstwa Wschodniego przez Radę Europejską w marcu 2009 r. Jego realizację zainicjował szczyt w Pradze w maju 2009 r.¹⁹⁶

Reasumując i uzupełniając umieszczoną wyżej charakterystykę instytucji, zwrócić uwagę należy na kilka istotnych zagadnień na tle opisanych konkretnych rozwiązań instytucjonalnych. Szwedzka koncepcja zrobiła kolosalną karierę, stając się powszechnym urządzeniem ustrojowym. Występuje w większości krajów, choć w różnym zakresie i rozmaitych formach. Pierwotnie rozprzestrzeniając się głównie w krajach anglosaskich, stopniowo opanowała kraje latynoskie i frankofońskie. Wielką karierę zrobiła w byłych krajach bloku wschodniego. Generalnie można stwierdzić, iż instytucja ombudsmana nabrała współcześnie charakteru uniwersalnego. Upowszechnienie łączyło się oczywiście z dyferencjacją przyjmowanych rozwiązań i niektóre modele urzędu dalekie są od szwedzkiego prawzoru. Ombudsman stał się określeniem zbiorczym, odzwierciedlającym pewną ideę czy model właśnie, w nader różny sposób stosowany w poszczególnych państwach. Znajduje to wyraz choćby w zróżnicowaniu stosowanych nazw. Powstało wreszcie szereg instytucji nie mieszczących się w ogóle w pojęciu ombudsmana, choć posługujących się tą właśnie nazwą¹⁹⁷.

¹⁹⁴ *Ibidem*. Podano tu lata, w jakich uchwalono ustawy o ombudsmanach w poszczególnych państwach. Postanowienia konstytucyjne często nawet kilka lat wcześniej przewidywały powołanie tej instytucji.

¹⁹⁵ Rezolucja (99) 50, *Ombudsmeni krajowi...*, s. 508.

¹⁹⁶ Na ten temat: Współpraca Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego 2009–2013 projekt Rzecznika Praw Obywatelskich, *Stan przestrzegania praw i wolności człowieka w państwach objętych programem*

Partnerstwa Wschodniego, Analiza sytuacji i próba wskazania najważniejszych problemów z punktu widzenia urzędu ombudsmana – warsztaty dla przedstawicieli ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego.

Warszawa, 22–25 października 2009 r., Biuletyn RPO. Źródła nr 7, 2009, *passim*.

¹⁹⁷ Szczegółowe porównania instytucji zob. F. Matscher, *Ombudsmann in Europa – Institutioneller Vergleich*, N. P. Engel, Publisher, Kehl, Strasbourg, Arlington 1994; V. Pickl,

Mimo że instytucja przybiera odmienne kształty w różnych krajach, można wyróżnić wariant nordycki (skandynawski), gdzie ombudsman jest powoływany przez parlament i bezpośrednio dostępny dla obywatela, oraz wariant brytyjsko-francuski, gdzie powołuje go głowa państwa, a pośrednikiem między nim a obywatelem pozostaje deputowany do parlamentu. Tak jak jeszcze kilkanaście lat temu zasadą było to, że ombudsman był organem monokratycznym, tak obecnie powszechnym modelem staje się istnienie jednego ombudsmana o właściwości ogólnej i kilku odrębnych, czasem zastępców, do właściwości szczególnej (Norwegia, Wielka Brytania, Węgry) bądź ombudsmanów lokalnych (Wielka Brytania, Australia, USA). Wiele jest wreszcie krajów, gdzie organy typu ombudsmana występują jedynie na szczeblu lokalnym. W niektórych państwach (Austria) w skład samego urzędu wchodzi kilku rzeczników, co wydaje się wzmacniać szansę ich bezpośredniego kontaktu ze skargami obywateli.

W większości krajów ombudsman jest pełnomocnikiem parlamentu i przez niego jest powoływany (typowe dla krajów nordyckich, także w Niemczech, Austrii, Portugalii, Hiszpanii i Holandii). Błędne, bo podatne na polityczne i etatystyczne wpływy, wydaje się powoływanie ombudsmana na okres kadencji parlamentu (Dania, Norwegia). Na szczęście nie mamy z tym do czynienia w Polsce. Jednak kadencyjność urzędu jest regułą. Nie ma jednolitości w ujęciu kwalifikacji koniecznych do objęcia urzędu ombudsmana. Tylko w niektórych krajach konieczne jest, by kandydat posiadał kwalifikacje sędziowskie (Norwegia) lub wykształcenie prawnicze (Finlandia, Dania, a także Polska), często jednak (Szwecja, Wielka Brytania, Francja, Portugalia, Austria) przepisy nie stawiają w omawianym zakresie żadnych wymagań. Nie zmienia to faktu, iż w praktyce większość ombudsmanów ma za sobą bogatą karierę prawniczą, a niekiedy i polityczną.

Zadaniem rzecznika praw obywatelskich jest kontrola działalności administracji dokonywana w związku z kierowanymi do niego skargami obywateli. Tylko w krajach nordyckich (ale w pełnym zakresie jedynie w Szwecji i Finlandii) ombudsman może też zajmować się działalnością sądownictwa, we wszystkich krajach pozostałych uznaje się to za wykluczone. W Polsce wobec orzeczeń sądowych przyznano Rzecznikowi Praw Obywatelskich dość szerokie możliwości działania, a zwłaszcza prawo wnoszenia rewizji nadzwyczajnych (kasacji). W zasadzie kontrola ombudsmana dotyczy całokształtu administracji państwowej. Pozycja rzecznika ukształtowana jest wszędzie na zasadzie niezależności od pozostałych organów państwowych, a w każdym razie od rządu i administracji.

W aspekcie przedmiotowym ombudsman o właściwości ogólnej ma z reguły prawo do zajmowania się działalnością administracji we wszystkich dziedzinach. Przedmiotem

Europäische Ombudsmann – Einrichtungen aus rechtsvergleichender Sicht, Festschrift, Manzsche Verlags – und Universitätsbuchhandlung, Wien 1993.

kontroli rzecznika są rozstrzygnięcia lub działania administracyjne dotyczące obywatela, zwykle w szerokim ujęciu. Kontrola dokonywana jest nie tylko z punktu widzenia legalności, ale też przy zastosowaniu szerszych kryteriów. Często są to wprost zasady sprawiedliwości i słuszności. Dąży się do umożliwienia ombudsmanowi podjęcia wszelkich spraw, gdzie obywatel czuje się skrzywdzony przez administrację, i to niezależnie od tego, czy krzywda ta dokonała się z naruszeniem prawa, czy w jego majestacie. Szerokie ujęcie kryteriów kontroli ma dla instytucji duże znaczenie. Pozwala ono bowiem wkraczać w sytuacje wyłączone spod kontroli sądownictwa powszechnego, administracyjnego czy konstytucyjnego, opierających się głównie na prawie pozytywnym i ingerować w sprawy, gdzie obywatel pozbawiony jest właściwie ochrony i pomocy prawnej. To wydaje się przesądzać o specyfice pozycji ustrojowej ombudsmana, odrębnej od innych instytucji chroniących prawa obywatela.

Ombudsman ma też zwykle możliwość działania z urzędu. W modelu brytyjskim i francuskim jest to wykluczone. Charakterystyczną cechą postępowania kontrolnego jest jego odformalizowanie na pierwszym etapie. Wniesienie skargi jest więc łatwe, nie wymaga się dochowania szczególnych form proceduralnych, ze znaczną elastycznością traktowany jest problem terminów czy wyczerpania innych możliwości dochodzenia swych praw, postępowanie wolne jest od opłat, niepotrzebna jest pomoc czy reprezentacja ze strony adwokata. Sama bowiem koncepcja instytucji zasadza się na dostępności dla pokrzywdzonej jednostki i braku sformalizowania procedury, typowej dla działalności sądów i podobnych organów orzekających.

Przyjmując skargę do zbadania, ombudsman dysponuje natomiast silnymi i sformalizowanymi instrumentami do ustalania rzeczywistego stanu rzeczy. Przepisy gwarantują mu dostęp do wszelkich akt lub dokumentów. Wyjątki ustanawiane są dla materii związanych z bezpieczeństwem lub innymi szczególnymi interesami państwa. Ombudsman ma też prawo do dokonywania inspekcji, tzn. wizytowania określonych instytucji czy to w ramach rozpatrywania skarg, czy też z własnej inicjatywy.

Ombudsman nie ma prawa do podejmowania jakichkolwiek rozstrzygnięć w badanych sprawach. Jedynym jego uprawnieniem jest sygnalizowanie parlamentowi bądź odpowiednim organom, iż pewne sytuacje wymagają podjęcia działań zmierzających do naprawienia krzywdy, zrewidowania niesłusznej lub sprzecznej z prawem decyzji czy też przeciwdziałania bezczynności władz i urzędów. Sugestie takie nie mają wiążącego charakteru, a ich efektywność zależy od autorytetu rzecznika i gotowości innych organów państwowych do szanowania jego wystąpień. Pośrednio oddziałuje tu też autorytet parlamentu, w którego niejako imieniu ombudsman podejmuje obronę spraw indywidualnych. Ombudsman przede wszystkim właśnie parlamentowi składa corocznie raport. Obowiązek ten istnieje w niemal wszystkich krajach. Przedmiotem raportu mogą być

zarówno generalne oceny funkcjonowania administracji, jak też informacje o składanych skargach i sposobie ich załatwiania¹⁹⁸.

Jest wiele różnic, ale i podobieństw w uregulowaniach prawnych pozycji ombudsmána w poszczególnych krajach, by je wyczerpująco opisywać. Należy tylko wskazać, iż ombudsman w ostatnich dziesięcioleciach z urzędu, który był tylko dodatkiem do systemu kontroli prawnej administracji, stał się kontroli tej kluczową postacią. Deklaracja UNESCO z Antiguy, ogłoszona w 1996 r., uznała ombudsmána za instytucję podstawową dla ochrony praw i obowiązków człowieka i przyczyniającą się do zachowania pokoju, jest dowodem na to, jak wysoką pozycję zajmuje ta instytucja w procesach kontrolnych¹⁹⁹.

¹⁹⁸ Podstawowe tezy porównania podobnie jak: L. Garlicki, *op. cit.*, s. 15 i n.

¹⁹⁹ Za: J. L. Maiorano, *Instytucja Ombudsmána we współczesnym świecie*, [w:] *Spotkania u Rzecznika*, RPO-Mat. nr 38, BRPO, Warszawa 2000.

II. Rzecznik Praw Obywatelskich

1. Przesłanki ustanowienia instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich

Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich jest – obok Trybunału Konstytucyjnego – szczególnego rodzaju innowacją w polskim systemie politycznym i porządku prawnym. W obu przypadkach są to instytucje zupełnie nowe, w przeszłości nie znane w Polsce. Historycznie rzecz ujmując powiemy, iż jest to sytuacja inna niż w wypadku Trybunału Stanu czy sądownictwa administracyjnego, znanych z przedwojennych polskich regulacji prawnych. Ale, swego czasu, w oficjalnej doktrynie zarówno sądownictwo administracyjne, jak i Trybunał Stanu uznawano za instytucje obce ze swej istoty państwu socjalistycznemu. To samo odnosiło się w latach osiemdziesiątych do sądowej kontroli konstytucyjności ustaw i innych aktów prawodawczych oraz do ombudsmana. Toteż przesłanki, które w końcu doprowadziły do przyjęcia tych instytucji do systemu kontroli i sądownictwa w Polsce, były liczne i złożone.

Przede wszystkim w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych dokonało się znaczne przewartościowanie ocen głoszonych w doktrynie. Zachodził powolny, ale konsekwentny proces wyzwiania się teorii państwa i nauki prawa konstytucyjnego z okowów dogmatyzmu. Polityczna doktryna ustrojowa państwa socjalistycznego przestała być tak fundamentalistyczna, jaką była jeszcze w nie tak dawnej przeszłości. Dotyczyło to zjawisk zachodzących nie tylko w Polsce¹.

Po II wojnie światowej, kiedy rozbudowana została – i zrealizowana w wielu krajach – koncepcja państwa opiekuńczego, w niespotykany do tej pory sposób wzrosła rola administracji państwowej, na wielką skalę wkraczającej w różne sfery życia codziennego obywateli i interesów jednostki, ograniczając ich naturalne prawa i wolności. Administracja państwowa zaś – czy to władcza, czy świadcząca – wykazuje zawsze tendencję do biurokratycznych form działania, a w skrajnych przypadkach ma wyraźne skłonności do wyobcowywania się z całego mechanizmu struktur rządzenia, dążąc do dominacji nad resztą aparatu państwowego. W Polsce rozrost struktur administracji również występował. W licznych analizach przyczyn kryzysów społeczno-politycznych w naszym kraju, także na to zjawisko niejednokrotnie zwracano uwagę. Problemem biurokracji (a właściwie biurokratyzmu), jako źródła wynaturzeń w działalności

¹ S. Gebethner, *Przesłanki ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, [w:] L. Garlicki (red.), *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1989, s. 29 i n.

administracji państwa socjalistycznego, zajmowano się w licznych opracowaniach teoretycznych. Walka z biurokratycznymi wypaczeniami stała się częścią składową programów partii rządzących w państwach socjalistycznych².

Także po II wojnie światowej rozpoczął się proces międzynarodowej, powszechnej kodyfikacji katalogu praw i wolności człowieka i obywatela. Wyrastało to z gorzkich doświadczeń, które doprowadziły do wojny, jak również z dziejowych, ogólnoludzkich dążeń do zagwarantowania praw i wolności jednostce uwikłanej w zależności wynikłe z życia w zbiorowości zorganizowanej w państwo, które z istoty swej dysponuje przymusem. Niezależnie od mocy prawnej Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1948 r. czy Międzynarodowego Paktu Praw Człowieka i Obywatela z 1966 r. stanowią one pewien zbiór uniwersalnych, ogólnoludzkich standardów w dziedzinie przestrzegania praw i wolności jednostki we współczesnym świecie. Przynależąc do społeczności międzynarodowej, nie mogła Polska – przy uwzględnieniu wszystkich uwarunkowań wynikających z klasowych odmienności ustroju społeczno-politycznego – lekceważyć tych standardów. Organizacje międzynarodowe, łącznie z Organizacją Narodów Zjednoczonych, nie mogą suwerennemu państwu narzucić konkretnych rozwiązań ustrojowych. Niemniej jednak fakt, że dodatkowy protokół do Międzynarodowego Paktu Praw Politycznych i Obywatelskich zawiera zalecenie ustanowienia skutecznych instrumentów respektowania praw człowieka i obywatela, nie mógł być uznany za nieistniejący³.

Ustanowienie instytucji obmudsmana jako rzecznika parlamentarnego mogło być także wyrazem zmagania o podnoszenie roli i prestiżu instytucji przedstawicielskich, będących przejawem demokratycznej kontroli społecznej. Jeśli wysiłki na rzecz dalszego rozwoju i wzbogacania instrumentów socjalistycznej demokracji nie miały być deklaracją bez pokrycia, to postulat powołania właśnie sejmowego Rzecznika Praw Obywatelskich musiał być poważnie rozważany⁴.

Dodatkowo, podobnie jak w wielu krajach, uświadomiono sobie, że krzywda i niesprawiedliwość mogą być wyrządzone obywatelowi nie tylko w wyniku administracyjnego działania niezgodnego z prawem. Czasem oczywistą krzywdę można wyrządzić w majestacie prawa. Jednocześnie świadomości tej towarzyszyło przekonanie, że dotychczasowe środki prawne przysługujące obywatelom w obliczu coraz to

² S. Gebethner, *Sejmowy rzecznik praw obywatelskich (Rozważania de lege ferenda)*, „Państwo i Prawo” nr 11, 1986, s. 9. Na temat opisanego problemu np.: J. Wróblewski, *Biurokracja, technokracja i demokracja*, „Państwo i Prawo” nr 4, 1979; C. Wiener, *Kierunki zmian strukturalnych i proceduralnych w administracji europejskiej*, „Studia Prawnicze”, z. 1-2, 1980; J. Łętowski, *O kierunkach rozwoju kontroli administracji*, „Studia Prawnicze”, z. 1-2, 1981, *passim*; J. Wróblewski, *Biurokracja a procesy decyzyjne*, „Studia Prawnicze”, z. 1-2, 1981, *passim*.

³ Szerzej na ten temat w podrozdziale trzecim.

⁴ S. Gebethner, *Sejmowy ...*

potężniejszej administracji (czy biurokracji) są niewystarczające i trzeba poszukiwać nowych instrumentów, skutecznie gwarantujących respektowanie zasad sprawiedliwości społecznej⁵. Przytaczano przykłady krajów, w których uznano, że instytucja skarg, zbliżona swym charakterem do procedury rozpatrywania skarg i zażaleń przyjętej w Sejmie, nie jest instrumentem wystarczającym i zawsze skutecznym. Największą jej wadą jest to, że nie ma gwarancji bezstronnego rozpatrzenia skargi obywatelskiej, ponieważ wcześniej czy później trafia taka skarga do tego organu, który kwestionowaną decyzję podjął.

Instytucja ombudsmana nie była w Polsce instytucją całkowicie nieznaną. Wiele pisano na temat jej funkcjonowania w innych krajach. Przez długi czas przedstawiana była ona jako rozwiązanie specyficznie nordyckie. Przydatność tej instytucji w naszej rzeczywistości nie była raczej dostrzegana. Prace te, adresowane przede wszystkim do środowiska prawników, nie miały celów popularyzatorskich. Propozycje powołania nowej instytucji pojawiły się także w publicystyce, jednakże bez większego społecznego oddźwięku⁶.

W naszej doktrynie naukowej od połowy lat pięćdziesiątych dominował pogląd, iż wzmocnienia gwarancji praworządności w działaniu administracji poszukiwać należy na drodze ustanowienia sądownictwa administracyjnego. Wpływało to w niemałym stopniu z tradycyjnego ciążenia polskiej myśli prawniczej ku rozwiązaniom francuskim i niemieckim, a także z tendencji nawiązywania do przedwojennych doświadczeń Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Znane, wcześniejsze opory politycznych kręgów decyzyjnych wobec wysuwanych przez naukę postulatów wprowadzenia sądownictwa administracyjnego też nie zachęcały do składania propozycji tworzenia nowych instytucji. Sama instytucja ombudsmana dopiero wykroczyła poza granice krajów nordyckich. Recepcję tej instytucji w krajach anglosaskich – Nowa Zelandia, niektóre prowincje Kanady oraz Wielka Brytania – traktowano wtedy raczej jako eksperymenty⁷.

Zasadniczy przełom w stosunku polskiej nauki prawa i myśli politycznej w odniesieniu do instytucji ombudsmana nastąpił dopiero u progu lat osiemdziesiątych. Wyrazem tego stała się rezolucja Komitetu Nauk Prawnych PAN z dnia 11 kwietnia 1981 r. w sprawie reformy

⁵ *Ibidem*.

⁶ Por. np. L. Bar, *Nowe instytucje w angielskim prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” nr 3, 1968, *passim*; E. Hansen, *Instytucja Ombudsmana w Norwegii*, „Nowe Prawo” nr 2, 1964, *passim*; A. Kowalska, *Delegat sprawiedliwości parlamentu i kanclerz sprawiedliwości w systemie prawa fińskiego*, „Nowe Prawo” nr 10-11, 1977, *passim*; J. Paliwoda, *Prokuratorska kontrola przestrzegania prawa*, Warszawa 1970, *passim*; J. Stembrowicz, *Od Ombudsmana do mediatora*, „Miesięcznik Literacki” nr 12, 1973, *passim*.

⁷ S. Gebethner, *Przesłanki ...*, s. 30.

organów sprawiedliwości i gwarancji niezawisłości sędziowskiej, gdzie m.in. sformułowano postulat wprowadzenia do naszego systemu prawnego i politycznego tejże instytucji⁸.

Ukazały się w tym czasie opracowania, w których analizowano przydatność instytucji ombudsmana w polskim systemie organów kontroli. Dowodzono w nich, że nie ma przeciwwskazań dla przyjęcia podobnej formy kontroli administracji w naszym kraju, choć oczywiście należałoby bardzo wszechstronnie rozważyć, czy istnieje konieczność tworzenia nowej instytucji kontrolnej, nie mającej tradycji w naszym systemie prawnym i zmuszonej przez okoliczności do zdobywania autorytetu i opracowywania niejako „z marszu” swoistych metod działania. Wskazywano jednak na konieczność poszukiwania nowych rozwiązań w sytuacji, gdy istnieje niedowład wielu istniejących form kontroli, oraz na możliwości płynące z funkcjonowania rzecznika praw obywatelskich w powiązaniu z Sejmem, a ściślej rzecz ujmując, z powołaną w 1980 r. Komisją Skarg i Wniosków Sejmu⁹. Wyrażano pogląd, że polski Ombudsman mógłby stać się fachowym aparatem kontrolnym dla Komisji Skarg i Wniosków Sejmu i wraz z nią stanowić spójny system instytucji, pozwalających Sejmowi na bezpośredni kontakt z obywatelami, co mogłoby niejednokrotnie umożliwić szybką likwidację zapalnych ognisk prowadzących do powstania napięć społecznych, oraz uzyskiwanie okresowych informacji z niezależnego źródła, dotyczących funkcjonowania administracji państwowej, co pozwalałoby na bardziej obiektywną ocenę poszczególnych organów. Pozwoliłoby to na wywieranie wpływu na funkcjonowanie administracji i wymuszanie działań efektywnych i zgodnych z zasadami sprawiedliwości społecznej, a także uzyskiwanie informacji dotyczących praktyki stosowania prawa, co mogłoby być jednym z elementów sprzyjających jego doskonaleniu¹⁰.

Najistotniejsze znaczenie dla procesu forsowania koncepcji ombudsmana miał fakt sformułowania w maju 1983 r. w uchwale I Kongresu Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego (Kierunki i metody działalności PRON) postulatu powołania sejmowego strażnika praw obywatelskich¹¹.

Idea sejmowego strażnika praw obywatelskich stała się niejako logiczną konsekwencją pogłębionej analizy przyczyn i przebiegu kryzysów społeczno-politycznych, które przeżywał nasz kraj w przeszłości, oraz wynikała z przekonania o potrzebie stworzenia instytucjonalnych gwarancji, zapobiegających ich powtarzaniu się. Jednym ze źródeł kry-

⁸ Tekst tej rezolucji opublikowany jest w „Państwo i Prawo” nr 6, 1981.

⁹ Szerzej na ten temat: A. N. Wróblewski, *Sejmowa Komisja Skarg i Wniosków*, „Państwo i Prawo” nr 5, 1981, *passim*.

¹⁰ Zob. A. Filipowicz, *Ombudsman – kariera instytucji*, „Organizacja – Metody – Technika” nr 12, 1982, *passim*.

¹¹ *Demokracja programowa, kierunki i metody działania. Zasady statutowe uchwalone przez I Kongres Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego*, Warszawa 1983; patrz także: *Instytucjonalne gwarancje praw obywatelskich*, Studia nad Demokracją, seria B2, nr 6, CK SD 1983.

zysów było przecież kumulowanie się napięć politycznych i ekonomicznych z drobnymi nieraz, ale w ludzkim, jednostkowym wymiarze dokuczliwymi i frustrującymi niesprawiedliwościami czy wręcz krzywdami, które potęgowały nastroje protestu. To właśnie legło u podstaw odpowiednich inicjatyw Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego. Uchwała I Kongresu wskazała m.in., że zasadniczym warunkiem prawidłowego rozwoju demokracji w socjalistycznej Polsce jest silne, praworządne państwo, skutecznie chroniące prawa jednostki przed naruszeniami, przede wszystkim biurokratycznymi. Wymagało to rozbudowy mechanizmów sprawowania władzy, instytucjonalnych gwarancji praworządności i praw obywateli. Dlatego PRON postulował rychłe uchwalenie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz powołanie go do życia, a także utworzenie przy Sejmie PRL organu chroniącego prawa obywateli przed zagrożeniami biurokratycznymi. Mógłby to być urząd „Strażnika Praw Obywatelskich”, wnikającego w skargi ludzi, którzy czują się pokrzywdzeni przez administrację, i wyposażonego w ustawowe uprawnienia umożliwiające usuwanie przyczyn zasadniczych skarg. Urząd ten, podległy wyłącznie Sejmowi i przez niego powoływany, nie powinien wkraczać w konstytucyjne uprawnienia sądów jako organów wymiaru sprawiedliwości ani prokuratury jako oskarżyciela publicznego i rzecznika interesu społecznego w postępowaniu przed sądami. Na podobnych zasadach można by było powołać strażników praw przy wojewódzkich radach narodowych. Postulowano także za rozszerzeniem uprawnień Naczelnego Sądu Administracyjnego i przeprowadzeniem reformy prawa karnego w celu pełniejszego uwzględniania aktualnych społecznych wymogów poczucia sprawiedliwości.

Wysuwając postulaty, dotyczące ulepszenia metod rządzenia, PRON wyrażał nadzieję, że ich realizacja stworzy zespół skutecznych gwarancji chroniących kraj przed nawrotem kryzysów społeczno-politycznych.

Koncepcje te na realizację musiały jeszcze poczekać. Władze miały do zrealizowania wcześniej inne zadania. Przede wszystkim chodziło o tworzenie coraz szerszych podstaw porozumienia narodowego i łagodzenie następstw decyzji o wprowadzeniu stanu wojennego. Stąd liczne zabiegi o łagodzenie rygorów tego stanu i inicjatywy w sprawie uchwalenia ustaw amnestyjnych oraz podejmowanie innych akcji humanitarnych w celu uwalniania więźniów politycznych. Były to działania zmierzające do jak najszybszego uchylenia ograniczeń w realizacji podstawowych praw i wolności obywatelskich. Jednocześnie zabiegano o jak najrychlejsze powołanie do życia Trybunału Konstytucyjnego. Pracowano nad kolejnymi wersjami i założeniami ustawy o konsultacjach społecznych i referendum. Chodziło jednak bardziej o przywrócenie stanu normalności i wygaszanie przejawów napięć, aniżeli wprowadzanie zmian w dziedzinie umacniania ochrony praw i wolności. Dodatkowo od 1982 r. ścierały się dwie koncepcje wychodzenia z kryzysowej sytuacji. Pierwsza, to koncepcja reformatorska, upatrująca w głębokich i konsekwentnych refor-

mach politycznych i ekonomicznych drogę do skutecznego przeciwdziałania powtarzaniu się cyklicznych kryzysów polityczno-ekonomicznych i wstrząsów społecznych. Druga, to koncepcja zachowawcza, nawiązująca do „sprawdzonych” w przeszłości metod reagowania na postkryzysową sytuację, a polegająca na pozorowaniu reform, odwlekaniu ich realizacji, połowicznym przeprowadzaniu i wreszcie zaniechaniu, w miarę jak słabła fala społecznego protestu i niezadowolenia. Za tą tendencją kryły się wpływowe siły biurokratyczne i menedżersko-technokratyczne, osadzone głęboko na wielu szczeblach struktur systemu politycznego. Ożywczy prąd przemian zachodzących w ZSRR przyczynił się bez wątpienia, zwłaszcza w latach 1986 i 1987, do osłabienia tendencji zachowawczej, i wzmocnienia nurtu reformatorskiego, otwierając drogę do bardziej zdecydowanych reform politycznych – w tym także w dziedzinie wzmocnienia ochrony praw i wolności obywatelskich. Stworzyło to z pewnością bardziej przychylny klimat dla zabiegów o ustanowienie polskiego Ombudsmana¹².

W kwietniu 1986 r. opracowany został w Radzie Krajowej PRON dokument zatytułowany: Założenia projektu ustawy o urzędzie „Strażnika Praw Obywatelskich”. Dokument został przesłany do zaopiniowania radom wojewódzkim PRON oraz do uniwersyteckich katedr prawa konstytucyjnego. W tym samym czasie przeprowadzono sondaż opinii publicznej w sprawach praworządności i przestrzegania prawa w naszym kraju. Na podstawie badań socjologicznych stwierdzono, że spore odłamy społeczeństwa upatrywały źródeł kryzysu w ludzkich wadach, przywarach i ułomnościach, a nie w błędnych rozwiązaniach instytucjonalnych i systemowych. Z tym wiązała się nieufność wobec wszelkich propozycji innowacji instytucjonalnych i niewiara w ich skuteczność, a najczęściej brak zainteresowania nimi. Nie było zatem szczególnej presji społecznej inspirującej do zdecydowanych reform instytucjonalnych. W ankiecie z 1986 r. zadano pytanie na temat potrzeby powołania instytucji strażnika praw obywatelskich. Wedle uzyskanych wówczas wyników 39% badanych uznało ustanowienie instytucji strażnika praw obywatelskich za niezbędne, prawie 30% uważało, że wprowadzenie takiej innowacji mogłoby być pożyteczne, 24% zaś nie widziało potrzeby powołania jeszcze jednej nowej instytucji. Nie miało zdania w tej materii 7%. Znamienne, że potrzebę kreowania takiej instytucji dostrzegano przede wszystkim w środowisku robotniczym (ok. 50% akceptujących). Zapewne był to jeden z ważących impulsów do podjęcia inicjatywy w tej sprawie na X Zjeździe PZPR w lipcu 1986 r.¹³

¹² S. Gebethner, *Przesłanki ...*, s. 33-34. Na ten temat szczegółowo także: J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001, s. 24-36.

¹³ *Ibidem*, s. 35. Szerzej na temat tych i podobnych badań: A. Filipowicz, S. Gebethner, *Koncepcja rzecznika praw obywatelskich w świetle dyskusji publicznych*, „Państwo i Prawo” nr 3, 1987, s. 10-12.

W następstwie decyzji X Zjazdu PZPR podjęte zostały prace nad konkretyzacją koncepcji społecznych rzeczników praw obywatelskich, usytuowanych przy wojewódzkich radach narodowych. Jednocześnie przeprowadzono społeczną dyskusję nad pierwotną koncepcją PRON i rozwiązaniem zaproponowanym na X Zjeździe PZPR. W prasie i publikatorach fachowych przedstawiane były różne koncepcje na temat kształtu kompetencji i nazw nowego urzędu¹⁴. Ostatecznie też w listopadzie ogłoszone zostały założenia koncepcji organizacyjnoprawnej rzecznika praw obywatelskich, przedstawione przez Radę Państwa i przekazane w porozumieniu z Prezydium Komitetu Wykonawczego Rady Krajowej PRON do społecznej konsultacji. Założenia były ujęte w sposób wariantowy, pozostawiając do wyboru bądź utworzenie rzeczników tylko na szczeblu lokalnym, bądź też utworzenie ogólnopaństwowego urzędu rzecznika praw obywatelskich. W tym drugim wypadku przedstawiono znowu jako warianty: czy rzecznik powinien być powiązany bezpośrednio z Sejmem, czy też podporządkowany Radzie Państwa.

Warto zwrócić uwagę na kilka istotnych propozycji występujących w opracowanych założeniach funkcjonowania rzeczników, ponieważ postulowany zakres ich działania wskazywał jednocześnie na te instytucje, które dopuszczały się szczególnie jaskrawych naruszeń praw obywatelskich problemów, związanych z tą fazą narodzin instytucji rzecznika praw obywatelskich.

W zasięgu działania społecznego rzecznika miała być ochrona indywidualnych praw obywateli w sprawach załatwianych bądź rozstrzyganych na wszystkich szczeblach przez organy administracji państwowej, sądy, organy prokuratury, kolegia ds. wykroczeń, Milicję Obywatelską, inne państwowe jednostki organizacyjne, organizacje społeczne, związkowe, spółdzielcze. Rzecznik mógłby także występować w razie rażącego naruszenia zbiorowych interesów obywateli. Przewidziano wyłączenie spod kontroli rzecznika spraw objętych tajemnicą państwową, dotyczących obronności i sił zbrojnych, a także bezpieczeństwa państwa oraz rozstrzygnięć podejmowanych „w ramach zasady niezawisłości”. Kontrola rzecznika, oprócz badania legalności określonych działań, decyzji (lub ich braku), obejmować miałaby także zagadnienia celowości działania oraz „kryteria społeczne”, przez co rozumiano zgodność z zasadami współżycia i sprawiedliwości społecznej. Rzecznik wszczynałby postępowanie kontrolne w wyniku skargi, wniosku obywatela, inicjatywy organów samorządu, ogniw PRON i innych organizacji społecznych i zawodowych, sygnałów ze środków masowego przekazu lub z własnej inicjatywy. Rzecznik mógłby

¹⁴ Np. P. Kowalski, *Polski Ombudsman – oczekiwania i nadzieje*, „Prawo i Życie” nr 34, 1986; I. Biernacki, I. Działuk, *Strażnik Praw*, „Prawo i Życie” nr 46, 1986; P. Kowalski, *Rzecznik Praw Obywatelskich. Spór o wizerunek*, „Prawo i Życie” nr 50, 1986; A. Murzynowski, *Rzecznik Praw Obywatelskich. Ostatnia deska ratunku*, „Prawo i Życie” nr 50, 1986; D. Frey, T. Myślik, *Społeczny Rzecznik Praw Obywatelskich. Czas dyskusji*, „Odrodzenie” nr 48, 1986, *passim*, czy wreszcie S. Gebethner, *Sejmowy ...*

w wyniku postępowania wyjaśniającego wystąpić do właściwego organu z żądaniem udzielenia odpowiedzi wraz z uzasadnieniem zajętego stanowiska oraz do organów kontroli z wnioskiem o jej przeprowadzenie, występować z wnioskami o charakterze organizacyjnym do właściwych organów, przedstawiać swoje opinie co do sposobu załatwiania spraw obywateli, wnioskować do odpowiednich organów o wszczęcie postępowania karnego lub dyscyplinarnego. Miałby on także prawo zgłaszania propozycji wojewódzkim radom narodowym w sprawie podjęcia przez nie działań mających na celu uruchomienie inicjatywy ustawodawczej, mógłby występować do rad narodowych o uruchomienie postępowania nadzorczego, przekazać sprawę innym organom zgodnie z ich właściwością lub pozostawić sprawę bez dalszego biegu. Rzecznik podlegałby ograniczeniom, jeśli chodzi o dostęp do akt sprawy, gdyż obowiązywałoby tu wyłączenie jawności akt ze względu na tajemnicę państwową, obronności lub bezpieczeństwa państwa bądź ze względu na toczące się postępowanie przygotowawcze (tu zezwolenie na korzystanie z akt mógłby wydać organ prowadzący postępowanie).

Rzecznik działałby samodzielnie, lecz w powiązaniu z radami narodowymi i organami prokuratury na szczeblu wojewódzkim, pod nadzorem prezydium wojewódzkiej rady narodowej. Powiązanie z organami prokuratury polegać by miało na podejmowaniu przez prokuraturę „niezbędnych środków prawnych” na wniosek rzecznika, wykorzystywaniu jego wniosków w pracy kontrolnej prokuratury, informowaniu rzecznika o stanie przestrzegania praw obywatelskich przez organy prokuratury oraz zapewnieniu mu pomocy organizacyjnej. Na wszystkie inne instytucje państwowe, społeczne, związkowe, samorządowe i spółdzielcze nałożono by obowiązek współpracy z rzecznikiem i udzielania mu informacji. Pieczę nad instytucją rzeczników sprawować miałyby Rada Państwa.

Drugi wariant, traktujący o rzeczniku na szczeblu krajowym, stanowił właściwie jedynie modyfikację, gdyż wszystkie postanowienia dotyczące rzeczników wojewódzkich tam zawarte byłyby takie same. Do zadań krajowego rzecznika praw obywatelskich należałoby współdziałanie z rzecznikami wojewódzkimi, przedstawianie naczelnym organom władzy i administracji terenowej uogólnionych opinii o sposobie załatwiania spraw obywateli, podejmowania na wniosek rzeczników wojewódzkich szczególnie istotnych spraw indywidualnych, a także występowanie z wnioskami o podejmowanie inicjatywy ustawodawczej przez odpowiednie organy i występowanie z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego¹⁵.

Z perspektywy czasu należy stwierdzić, iż dobrze się stało, że koncepcji tych nie urzeczywistniono. Nietrudno sobie wyobrazić, jak działałoby 49 rzeczników, zależnych

¹⁵ Za: A. Filipowicz, S. Gebethner, *Koncepcja ...*, s. 18-19.

wcześniej od partyjnej nomenklatury wojewódzkich rad narodowych, a potem być może od sejmików samorządowych. Natomiast wskazanie podmiotów, których działalność należało poddać kontroli, okazało się bardzo trafne. W praktyce do dzisiaj najwięcej skarg kierowanych do rzecznika dotyczy działalności sądów, prokuratury, policji i innych jednostek działających w imieniu państwa.

Ostatecznie zwyciężyła koncepcja polskiego ombudsmana, konsekwentnie propagowana przez PRON od momentu przyjęcia uchwały I Kongresu, od samego początku zawierająca w swej treści założenia, że ma to być organ niezależny i podporządkowany jedynie Sejmowi. W pracach nad szczegółową koncepcją sejmowego strażnika praw obywatelskich, prowadzonych w PRON, z całą świadomością zaniechano idei powoływania wojewódzkich odpowiedników sejmowego ombudsmana uznając, że instytucja ta najpierw musi być sprawdzona w praktyce na szczeblu ogólnokrajowym, a dopiero później powinna być rozpatrzona sprawa powoływania jej na szczeblu lokalnym. Twórcy koncepcji wypracowanej w PRON nigdy nie traktowali instytucji strażnika, a następnie rzecznika praw obywatelskich, jako instytucji ustrojowej, która miałaby jakąkolwiek z istniejących instytucji i procedur rozpatrywania skarg obywateli zastąpić. Wręcz przeciwnie, chodziło o wzbogacenie gwarancji instytucjonalnych ochrony praw obywateli. Rzecznik praw obywatelskich miał być nie tylko niezależny od wszystkich organów (z wyjątkiem Sejmu), ale też powinien być postacią o szczególnym autorytecie osobistym i prestiżu społecznym, dającym rękojmię właściwego spełniania roli orędownika interesów oraz obrońcy praw i wolności obywateli¹⁶.

Także dyskusja publiczna w istocie potwierdziła, że najbardziej odpowiada społecznie odczuwanym potrzebom i oczekiwaniom koncepcja PRON. Dlatego też zarówno Rada Państwa (w której kancelarii skoncentrowane były prace legislacyjne nad projektem ustawy), jak i posłowie, którzy ostatecznie wykonali inicjatywę ustawodawczą, działali, opierając się na tych wynikach konsultacji społecznej. W dniu 6 maja 1987 r. grupa posłów wniosła do Sejmu projekt ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. W uzasadnieniu projektu wskazano m.in., iż „podstawowym celem ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich jest utworzenie dodatkowych, a zarazem bardziej skutecznych form ochrony praw obywateli w działalności administracji oraz innych organów i instytucji państwowych i społecznych”. Podkreślano, że „w projekcie nie recypowano rozwiązań normatywnych przyjętych w burżuazyjnych systemach, w których funkcjonuje instytucja ombudsmana – głównie z racji nieporównywalności systemów prawnych kształtujących prawa obywatelskie oraz zakresu i sposobu artykulacji tych praw”. Wnioskodawcy byli w tym przypadku w błędzie, gdyż niewielu jest w świecie ombudsmanów o tak szerokich kompetencjach i tak podob-

¹⁶ S. Gebethner, *Przestanki...*, s. 37.

nych do szwedzkiego pierwowzoru jak polski. Po niespełna dwóch miesiącach prac komisji sejmowych, Sejm 15 lipca 1987 r. uchwalił ustawę o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Po zmianie ustroju w Polsce motywy, jakimi kierowały się władze, wprowadzając instytucję Rzecznika Praw Obywatelskich, komentowane były jednoznacznie. Polska przed zmianą ustroju w grudniu 1989 r. była państwem opartym na dyktaturze partii marksistowskiej. Było to państwo ideologicznie totalitarne, w którym wyrażanie poglądów niezgodnych z oficjalną doktryną było tłumione środkami administracyjnymi stojącymi do dyspozycji urzędu cenzorskiego. Rzeczywista władza państwowa była skupiona w centralnych organach jednej rządzącej partii, które miały wpływ na obsadę wszystkich urzędów w państwie dzięki tzw. nomenklaturze stanowisk kierowniczych. Powołanie w 1987 r. instytucji ombudsmiana (nazwanego Rzecznikiem Praw Obywatelskich) było ewenementem z gruntu obcym założeniom państwa socjalistycznego. Utworzenie więc tego urzędu jako instytucji niezawisłej, niezależnej od innych organów państwowych i odpowiadającej jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie, mogło wydawać się wówczas pociągnięciem niezwykle postępowym. Naprawdę było tak, że ówczesna władza, dążąc do złagodzenia narastających niepokojów społecznych, „dała ludowi” demokratyczną instytucję, licząc może bardziej na dekoracyjny charakter tego urzędu niż na jego autentyczne, zgodne z założeniami prawdziwej demokracji, funkcjonowanie. Władza liczyła też na zachowanie wpływu na wybór osoby rzecznika, bo jego powołanie należało do Sejmu PRL, który nie miał autentycznego mandatu społecznego, ponieważ nie był wyłaniany w wolnych wyborach powszechnych. Wybrana przez ów Sejm w 1987 r. na to stanowisko prof. Ewa Łętowska okazała się jednak osobą niezależną, umiejącą czynić użytek ze znacznych kompetencji, jakie ustawa polskiemu ombudsmanowi przyznała¹⁷.

Rzecznik był ostatnim z organów służących ochronie praw obywateli, powołanym przez socjalistyczny establishment, po Naczelnym Sądzie Administracyjnym¹⁸, Trybunale Stanu¹⁹ i Trybunale Konstytucyjnym²⁰. Powołanie go było kolejnym ogniwem

¹⁷ T. Zieliński, *Ombudsman – możliwości i granice skutecznego działania*, „Państwo i Prawo” nr 9, 1994, *passim*.

¹⁸ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. Nr 4, poz. 8. Obecnie ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.

¹⁹ Nowela do Konstytucji z dnia 26 marca 1982 r., Dz. U. Nr 11, poz. 83., oraz ustawy z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, Dz. U. Nr 11, poz. 84. Tekst jednolity tej ustawy: Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 925 z późn. zm.

²⁰ Nowela do Konstytucji z 26 marca 1982 r., jw. Por. też nowelę do Konstytucji z 7 kwietnia 1989 r., Dz. U. Nr 19, poz. 101, oraz ustawa z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 22, poz. 98. Tekst jednolity ustawy o TK zawierało obwieszczenie Marszałka Sejmu RP z 10 października 1991 r. Dz. U. Nr 109, poz. 470. Tekst ten był następnie trzykrotnie zmieniany w wyniku kolejnych nowelizacji ustawy o TK. Obecnie ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.

w łańcuchu koncesji, jakich udzielał słabnący reżim polityczny. Tworzenie kolejnych instytucji w samym założeniu demokratycznych i proobywatelskich miało uwiarygodnić dobre intencje ówczesnych władz zarówno przed opinią międzynarodową, jak i przed społeczeństwem. Instytucja i tradycje ombudsmáńskie nie były jednak w Polsce powszechnie znane. Establishment, powołując rzecznika, nie bardzo zdawał sobie sprawę, jaki organ tworzy. Autorzy projektu ustawy zadbali o to, aby klasycznie odwzorowywała ona dobre wzory zachodnie. Jednocześnie jednak establishment miał cichą nadzieję, że Rzecznik okaże się organem posłusznym i łatwym do manipulowania. Z tej przyczyny – jak można sądzić – powołując pierwszego rzecznika, zdecydowano się na wybór kobiety, nie zaangażowanej politycznie (ani w strukturach ówczesnej władzy, ani w opozycji), będącej naukowcem i nie zajmującej się dotychczas żadną działalnością publiczną. Jednak podobnie jak w wypadkach wcześniejszych, kiedy to powołano Naczelny Sąd Administracyjny czy Trybunał Konstytucyjny, ombudsman miał się stać niespodzianką, niezbyt przyjemną dla władzy. Okazało się bowiem – co zresztą było do przewidzenia, że każdy ombudsman przyzwoicie wykonujący swe obowiązki „z natury rzeczy jest niewygodny dla każdej władzy”²¹.

Powołanie Rzecznika Praw Obywatelskich zostało przyjęte przez opinię publiczną i media bardzo dobrze. Jednakże czego innego społeczeństwo oczekiwało, a co innego dostało. Polskie społeczeństwo, jak we wszystkich państwach totalitarnych, nie miało (i nie ma) cech społeczeństwa obywatelskiego. Oczekiwało i oczekuje od władzy działań paternalistycznych. Nie tyle jest zainteresowane pomocą w realizacji swych praw, raczej ochroną swych dążeń, niezależnie od tego, czy mają one oparcie w prawie, czy też nie, i bez związku z tym, czy dotyczą sporu z władzą, czy z sąsiadem albo rodziną. Dlatego społeczeństwo widziało początkowo w Rzeczniku osobę, która ma być adwokatem interesu (nie prawa!) każdego obywatela, który zechce się do niego zwrócić, „wezwać go na żądanie” – niezależnie od tego, czy żądania obywatela były zgodne z prawem czy nie, i czy sprawa naprawdę dotyczyła naruszenia praw obywatela przez władzę²².

Zachowanie takie należy właściwie uznać za typowe. We wszystkich społeczeństwach, nawet u bardzo prostych ludzi, istnieje duże, zakorzenione w świadomości, poczucie zasad słuszności i sprawiedliwości. Problem tylko w tym, że brak u tych ludzi wiedzy i determinacji do poszukiwania tych wartości.

Jedną z głównych przyczyn kryzysu systemowego w Polsce lat osiemdziesiątych była nieadekwatność systemu instytucjonalnego do stanu potrzeb i aspiracji społeczeństwa. Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich miała wprowadzić tę przepaść dzielącą

²¹ E. Łętowska, J. Łętowski, *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych*, Warszawa 1995, s. 237 i n.

²² Por. *ibidem*.

świat społeczny i świat instytucji zniwelować, ale zarazem miała tego dokonać, pozostając w niezmiennym kontekście struktur i mechanizmów funkcjonowania zakwestionowanego przez społeczeństwo systemu. Miała więc służyć usprawnieniu, korektom, może i uwiarygodnieniu systemu, ale nie jego zmianom. Nie mogła więc w tamtym okresie zaspokoić społecznych aspiracji do zmiany. Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich miała w zamyśle stanowić formę ochrony naruszanych przez organy administracji państwowej praw obywateli. Miała stać na straży praw i wolności obywateli, określonych w Konstytucji i innych przepisach prawa. Miała też ona za zadanie „umacniać socjalistyczną praworządność”, co oznacza dodatkowe obarczenie funkcjami ustrojowopolitycznymi. Instytucja Rzecznika stanowiłaby w tym układzie rodzaj „wentylu bezpieczeństwa”, który pozwala na danie upustu społecznej frustracji na tyle, aby nie przybierała ona form zbiorowych protestów skierowanych przeciwko systemowi. Zainteresowanie ideą ombudsmana zbiegało się w początkach lat osiemdziesiątych z procesem rozszerzania istniejącego dotychczas systemu instytucjonalnych gwarancji praworządności, mogących lepiej (choć nie całkowicie) zapobiegać cyklicznym kryzysom politycznym, z jakimi mamy do czynienia w historii naszego kraju²³.

U podstaw instytucji legły zatem, m.in., społeczne oczekiwania daleko idącej zmiany systemowej i oczekiwania polityków dotyczące trwania „udoskonalonego” systemu władzy. Przyjmując takie kategorie rozumowania, należałoby przyznać, że instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich zawiodła zarówno oczekiwania systemu władzy (nie zagwarantowała stabilności i trwałości systemu politycznoustrojowego), jak i systemu społecznego (nie dokonała zmiany systemowej). Nie mogło być inaczej, skoro powierzone jej zostało zadanie zmierzenia się, i to w ograniczonym zakresie, ze skutkami, a nie z przyczynami kryzysu. Ponadto instytucja podobnego typu nie bywa nigdzie obarczana tak generalnymi wyzwaniem systemowymi. Z reguły dobrze wykonuje ona swe zadania w warunkach względnej integracji raczej niż dezintegracji systemów społeczno-instytucjonalnych²⁴.

Istniejący w powojennej Polsce system państwowy zorganizowany był w jednolitą hierarchię zależności i cechował się m.in. centralizacją decyzji na szczycie tej hierarchii. Strukturalną niewydolność takiego systemu starano się przezwyciężać na różne sposoby, także usiłując wprowadzić wewnątrz państwa pewne instytucje o wyjątkowym statusie, zobowiązane – znów przez państwo – do ochrony przed nim samym. Efektywne wykorzystanie podobnych instytucji nie jest możliwe dopóty, dopóki nie jest zapewniona faktyczna, a nie tylko formalna, niezależność obywatela od organów władzy, z którymi

²³ A. Kubiak, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, „Państwo i Prawo” nr 12, 1987, *passim*; A. Filipowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich a administracja*, „Państwo i Prawo” nr 2, 1988, *passim*.

²⁴ E. Nalewajko, *Listy do Rzecznika Praw Obywatelskich – autocharakterystyki i oczekiwania społeczne*, RPO-Mat. nr 4, 1989, s. 84 i n.

chce się spierać. W sytuacji, gdy władza jest jedynym liczącym się na rynku prawodawcą, rozdawcą zarobków, świadczeń społecznych, emerytur, przywilejów materialnych itd., nie można oczekiwać, aby nawet najbardziej rozsądne i w dobrych zamiarach wprowadzone instytucje obrony obywatela przed działaniem agend państwowych zostały na szerszą skalę wykorzystane przez zainteresowanych²⁵.

Oczekiwania zmniejszenia stanu zależności i podporządkowania społeczeństwa systemowi władzy, oczekiwania zyskania autonomii w państwie oraz wpływu na rządzenie krajem ujawniły się w PRL bardzo szybko po wojnie i stale obecne były w społeczeństwie, nie napotykając szansy spełnienia. Funkcjonujące instytucje coraz powszechniej były traktowane przez społeczeństwo jako obce, wytwarzały poczucie alienacji. Silna zależność ludzi od systemu, poczucie utraty kontroli i podmiotowości prowadziły do upowszechnienia zjawiska bezradności społecznej. Charakterystyczne, że procedury składania skarg w takich społeczeństwach nastawione są i zachęcają do działań jednostkowych, do pisania listów do władz i gazet, odstraszać jednocześnie od działań grupowych i zbiorowych protestów, traktując je jako akty niesubordynacji i buntu²⁶.

Przyzwyczajone więc do pisania skarg, sfrustrowane społeczeństwo, dostrzegło w nowej instytucji szansę wyartykułowania swoich żądań. W okresie od 1 stycznia do 30 listopada 1988 r. nadeszło blisko 50 tys. listów²⁷. Autorzy listów do Rzecznika deklarowali wobec tej instytucji uczucia wiary, nadziei i ufności. Uczucia te jednak bardziej odnosiły się do uosabiającego instytucję człowieka niż do urzędu jako takiego. W listach pisanych w 1988, jak i 1989 r. typowym zabiegiem było zatem personifikowanie instytucji²⁸.

Rzecznik Praw Obywatelskich traktowany jako osoba wydawał się ludziom bardziej przystępny niż inne, bezosobowe instytucje. Jest to więc w ich opiniach przede wszystkim osoba o niekwestionowanym autorytecie i poważaniu społecznym. Oceny takie najczęściej wiązane są z kwalifikacjami profesjonalnymi Rzecznika. Wskazywano, że jest prawnikiem, fachowcem, naukowcem, profesorem. Zaufanie i wiara w Rzecznika wiązane były ze sprawiedliwością, bezstronnością i obiektywizmem. Obraz Rzecznika był konstruowany przez przeciwstawienie instytucjom, w których świecie Rzecznik ujmowany był jako instytucja jedyna w swoim rodzaju. Pojawienie się takiej właśnie, odmiennej od innych i wyjątkowej instytucji stwarzało w opinii autorów jeszcze jedną, często niespodziewaną szansę rozwiązania życiowych proble-

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*. Patrz także cytowana tam literatura.

²⁷ Dane za: *Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres I I 1988 - 30 XI 1988 r.*, RPO-Mat. nr 2, 1988.

²⁸ Oczekiwania społeczne zob. E. Nalewajko, *op. cit.*; także E. Łętowska, *Jak zaczynał Rzecznik Praw Obywatelskich*, Master, Łódź 1992, *passim*.

mów. Można odnieść wrażenie, że zniechęcenie, będące rezultatem doświadczeń wyniesionych z wcześniejszych kontaktów z różnymi instytucjami, zostało tu jakby przełamane, czy też uległo osłabieniu.

Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich była przeciwstawiana obcemu i wrogiemu światu instytucji. W świecie tym stosowało się w niewłaściwy sposób złe prawo. Było ono złe, gdyż w odczuciach ludzi skierowane przeciwko nim. Było niewłaściwie stosowane, gdyż służyło interesom instytucji, wąskim grupom ludzi uprzywilejowanych. Było ono również zawile, nieprzystępne i stosowane w sposób dowolny. Tymczasem powinno ono być równe dla wszystkich. Działając w takich warunkach, Rzecznik miałby zmienić treść i sposób stosowania praw, sprawić, aby zaczęło ono służyć obywatelom. Ten silnie wyodrębniony postulat nie zmienił się, a raczej jego artykulacja została wzmocniona. W 1989 r. silniej domagano się przywrócenia zasady sprawiedliwości społecznej. Brak tej sprawiedliwości dostrzegany był w sposobie stosowania prawa. Służyło ono, według skarżących, ludziom mającym znajomości, pieniądze i szczęście. Wszędzie, nawet i w sądownictwie, panowała przemoc pieniądza, szykany i zastraszanie. Do tego na każdym kroku kwitła korupcja.

Wyrażano sprzeciwy pod adresem zawartości systemu prawnego. Przepisy, zdaniem skarżących, były tak bezsensowne, że takie prawo mogło obowiązywać tylko w Polsce. Z tej negacji wywodził się postulat pod adresem Rzecznika – skoro jest przepis niezgodny ze sprawiedliwością, to należy go zmienić.

Także organy administracji odznaczały się, w przekonaniu piszących listy, jak najgorszymi cechami. Przede wszystkim działały one w sposób biurokratyczny, bezduszny, niefachowy, nieuczciwy, arogancki i w dużej mierze pozorny. Władze terenowe, wedle dość typowego stwierdzenia, swoim bałaganiarstwem, bezradnością, bezdusznością w rozwiązywaniu problemów mieszkańców, naruszały prawa obywatelskie. Skarżący kwestionowali sens istnienia tylu różnych urzędów, w których nic nie można załatwić.

Najpowszechniej występujące oczekiwania od Rzecznika dotyczyły zmiany systemu przez przywrócenie znaczenia prawu i przywrócenie zasady równości wobec prawa. Były również wyrażone oczekiwania, aby naprawiono błędy popełnione przez urzędy.

Chociaż oceny pracy administracji były trwale negatywne, to zmieniały się z czasem uzasadnienia takiego poglądu. Urzędy były już nie tylko wrogo nastawione do obywateli i zbiurokratyzowane, ale przede wszystkim bezczynne w warunkach transformacji. Zarzuty dotyczyły częściej instytucji szczebla lokalnego niż centralnego. Jeśli już nawet władza terenowa podejmowała działanie, co zdaniem nadawców zdarzało się niezwykle rzadko, to nosiło ono wszelkie znamiona korupcji. Władza ta miała możliwość podrabiania dokumentów i ich fałszowania. W konsekwencji wykształcił się wśród ludzi rodzaj zdroworozsądkowego przekonania, że nie warto pisać do żadnych władz niższe-

go szczebla, bo i tak nie dałoby to żadnych rezultatów. Stąd też większa liczba oczekiwań dotyczyła zastąpienia tych urzędów w ich funkcjach przez władze centralne.

Kolejna grupa oczekiwań koncentrowała się wokół postulatu przywrócenia wartości o charakterze fundamentalnym. Nadawcy domagali się, aby Rzecznik przywrócił podmiotowość i godność człowieka w systemie. Należałoby obywatela wiarygodnie traktować jako podmiot, a nie przedmiot, doceniać wszystkie osoby pragnące obecnego i perspektywicznego dobra własnej ojczyzny, mimo że nie zawsze ich uwagi i postulaty były zgodne z oczekiwaniami Centrum.

Stosunkowo niewielka była liczba osób oczekujących od Rzecznika działań typowo interwencyjnych, zmierzających do naprawienia, korekty „usterek” w pracy urzędów państwowych. Autorzy oczekujący od Rzecznika interwencji byli z czasem coraz liczniejsi. Obok racji własnych roszczeń, podkreślali powinność ich zaspokojenia przez władze kraju. Rosnący nacisk na interwencyjne działanie Rzecznika zdawał się zbliżać zamysł prawodawcy do oczekiwań społecznych w tym zakresie. Zarazem Rzecznik nie miał już być inicjatorem zmian systemu, ale ich kontynuatorem. Oczekiwania odnoszące się do zaangażowania Rzecznika w proces zmian społecznych nadal więc wykraczały poza uprawnienia tej instytucji.

Wiele piszących osób wątpiło w to, że urząd Rzecznika będzie działał długo. Co ciekawe, niewiele brakowało, a przewidywania te okazałyby się słuszne. Tylko że większą ochotę na likwidację instytucji wykazywali politycy już po, a nie przed przełomem ustrojowym.

Na podstawie analizy oczekiwań społecznych związanych z utworzeniem i funkcjonowaniem instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich można stwierdzić, że przypisywano mu rolę dźwigni zmian systemowych (funkcja władcza), patrona i opiekuna (funkcja artikulacyjna i reprezentacyjna), obrońcy wartości podstawowych (funkcja aksjologiczna) lub interwenta (funkcja korekcyjna). Odpowiadają one w swej treści koncepcjom dotyczącym miejsca, jakie, zdaniem skarżących, instytucja ta powinna zajmować w systemie. Najbardziej powszechnie pożądana pozycja w systemie, to nadrzędność nad wszystkimi innymi instytucjami.

Jakkolwiek nie ma podstaw do wnioskowania o przewyżczeniu stanu anomii i bezradności społeczeństwa, to wydaje się też, że przedstawione oczekiwania społeczne i społeczna percepcja pozycji Rzecznika Praw Obywatelskich w systemie zbliżyły się z czasem do merytorycznych kompetencji instytucji. Analizując oczekiwania autorów listów do Rzecznika Praw Obywatelskich, można stwierdzić, że w momencie powstania instytucja ta rozmięła się z nimi w znacznym stopniu. W takich właśnie warunkach instytucja stanęła od początku przed przekraczającymi jej możliwości wyzwaniem społecznymi. Mimo dokonanych w systemie zmian instytucjonalnych, negatywne konsekwencje

jego poprzednich form i reguł funkcjonowania są w społeczeństwie nadal obecne. Stan anomii utrzymuje się też i dlatego, że wiele spośród dewiacji życia publicznego trwa nadal. Mimo tych zjawisk dostrzec można pewne zmniejszenie skali oczekiwań społecznych wobec instytucji Rzecznika. Zmienia się też ich treść. Rola Rzecznika do tego stopnia wzrosła, że w niektórych wypadkach wystarcza tylko zapowiedź jego interwencji, aby działania naruszające wolności i prawa obywateli zostały wstrzymane.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie spełnił też roli, jaką mu wyznaczyła władza. Wytykając jej błędy, bez względu na jej pochodzenie, Rzecznik stał się przedmiotem krytyki, zwłaszcza na początku lat dziewięćdziesiątych²⁹. Spełnił natomiast Rzecznik niemal w pełni oczekiwania tych, którzy stworzyli instytucję mającą za zadanie pomagać obywatelom poszkodowanym przez aparat państwa.

2. Pozycja ustrojowa Rzecznika Praw Obywatelskich

W doktrynie socjalistycznej koncepcji praw człowieka dominowały poglądy, że najważniejszymi z gwarancji, których istnienie ma zapewnić realizację praw i wolności obywateli, są gwarancje materialne (albo inaczej ekonomiczne). Znaczenie gwarancji politycznych było w tamtym czasie niedoceniane, a rola gwarancji instytucjonalnych w ogóle lekceważona. Z czasem, gdy zaczął występować coraz większy rozdział między doktryną a praktyką, w nauce prawa zaczęto się dopominać o ustanowienie skutecznych gwarancji instytucjonalnych. Sformułowany został postulat przywrócenia w naszym kraju sadownictwa administracyjnego i wówczas też doszło do uchwalenia ustawy o odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody poniesione przez obywatela w następstwie bezprawnych czynów funkcjonariuszy państwowych. Bez wątpienia w okresie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych – z różną wprawdzie intensywnością – był rozbudowywany system gwarancji instytucjonalnych. Proces był to powolny i nie przystający do potrzeb i wymagań społecznych. O latach siedemdziesiątych można też mówić, że były regresem w dziedzinie umacniania gwarancji politycznych. Przede wszystkim osłabła rola ciał przedstawicielskich i znikły różne formy kontroli społecznej, zwłaszcza nad organami administracji.

Natomiast w latach osiemdziesiątych byliśmy świadkami rozbudowywania i umacniania tych gwarancji prawno-proceduralnych, które miały chronić obywatela przed naruszeniami jego praw i wolności, i to głównie ze strony biurokratycznego aparatu administracji państwowej i gospodarczej. Ustanawianie tych gwarancji prawno-proceduralnych nastąpiło przy tym w dziesięciolecie, u którego początków zaszła konieczność czasowe-

²⁹ Wspominano o tym wielokrotnie, chociażby w cytowanych wyżej publikacjach, E. Łętowska, J. Łętowski, *O państwie prawa ..., passim*; T. Zieliński, *Ombudsman ..., passim*.

go zawieszenia wielu podstawowych konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich w okresie stanu wojennego³⁰.

W toku długich sporów, związanych z powołaniem Rzecznika Praw Obywatelskich jako nowej instytucji kontroli, wyrażano opinie, że gwarancje ochrony praw obywatelskich były w naszym kraju dostatecznie rozbudowane i wystarczające, wskazując na konstytucyjną rolę Prokuratora Generalnego, który także zabezpieczał poszanowanie praw obywateli. Rzecz jednak w tym, że prokuratura sprawuje kontrolę legalności – i tylko legalności – działalności organów administracji państwowej. Rzecznik natomiast miał nie tylko stać na straży legalności, lecz i słuszności – poczucia sprawiedliwości społecznej. Dodatkowo prokurator, jako oskarżyciel publiczny, to organ bezpośrednio stosujący środek przymusu ograniczający podstawową wolność, tj. wolność osobistą. W szerokiej opinii publicznej prokurator nie kojarzył się więc z obrońcą praw obywatela.

Przeciwnicy utworzenia instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich podnosili argument, że prokuratura nie była jedynym organem, na którym ciążył konstytucyjny obowiązek stania na straży przestrzegania praw obywateli. Taki sam obowiązek zapewnienia ochrony porządku publicznego, interesów państwa i praw obywateli spoczywał na Radzie Ministrów (art. 41, pkt 7 Konstytucji³¹), a także i na sądach, które ochraniać miały prawa obywateli. Była to zatem sytuacja dość szczególna. Organy dysponujące bezpośrednio środkami przymusu państwowego miały stać na straży przestrzegania praw i interesów obywateli i mogły jednocześnie te środki przymusu zgodnie z ustawami stosować w określonych przypadkach wobec poszczególnych obywateli. Zawsze zatem zachodziło tu niebezpieczeństwo, że realizacja zadań wykonywanych w imię interesu ogólnopaństwowego, ogólnospołecznego mogła dokonywać się z uszczerbkiem dla słusznych interesów jednostki.

Natomiast jest niezwykle znamienne, że Konstytucja PRL nie wyznaczała Sejmowi zadań w dziedzinie ochrony praw i wolności obywateli. Fakt ten w jakiś sposób odzwierciedla filozofię ustrojową czasów, w jakich był uchwalany pierwotny tekst obowiązującej Konstytucji, a także okresu, w którym poddana ona została gruntownej nowelizacji.

Obywatel w państwie demokratycznym powinien znajdować oparcie instytucjonalne dla obrony swoich słusznych interesów i ochrony praw i wolności. Jest to szczególnie ważne w obliczu narastającej omnipotencji państwa i jego biurokratycznego aparatu administracji. Takim właśnie orędownikiem praw i interesów obywatela powinien być Rzecznik i to założenie było przyczyną podporządkowania go Sejmowi.

³⁰ S. Gebethner, *Przesłanki ...*, s. 39.

³¹ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., t. j. Dz. U. z 1976 r., Nr 7, poz. 36 z późn. zm.

Źródłem innego rodzaju wątpliwości w kwestii powołania instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich stała się sprawa jego stosunku do potoku skarg i zażaleń obywateli, wnoszonych każdego roku do różnych organów państwowych i organizacji społeczno-politycznych. Przede wszystkim wyrażano wątpliwości, że skoro istnieje tyle organów i organizacji, w których powołano wieloosobowe komórki do rozpatrywania listów i skarg, i nie potrafią one poradzić sobie z zalewem tych skarg, to przecież nie podoła temu również nowo powoływany Rzecznik Praw Obywatelskich. Po co tworzyć jeszcze jeden urząd – coś na kształt „Ministerstwa do spraw Skarg i Zażaleń”. To tylko przyczyni się jeszcze bardziej do rozrostu rozbudowanej biurokratycznej machiny na szczęblu centralnym.

Zarzuty te wynikały z błędnego pojmowania roli Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznik, podobnie jak jego odpowiedniki istniejące w wielu innych krajach, nie jest powołany do załatwiania skarg obywatelskich. Jego zadaniem jest badanie przypadków naruszeń przepisów prawa i zasad sprawiedliwości społecznej, powodujących ograniczenie istotnych praw i wolności obywateli. Dlatego nie musi on zajmować się każdą skargą i każdą sprawą do niego skierowaną. Ma on badać te sprawy, w których zachodzi przypuszczenie, że nastąpiło naruszenie prawa lub zasad sprawiedliwości społecznej. Dlatego to w krajach, gdzie taka instytucja funkcjonuje, większość skarg zgłaszana pod jej adresem zostaje od razu na wstępie uznana za nie nadające się do rozpatrzenia – co najwyżej zostają przekazane właściwym organom państwowym lub organizacjom publicznym do załatwienia w normalnym trybie.

Wszystkie organy państwowe i ciała polityczne, które przyjmują skargi i są zobowiązane do ich załatwiania, podejmują to zadanie, lecz stanowi ono dla nich funkcję uboczną, dodatkową. W tym też tkwiła przed powołaniem urzędu Rzecznika podstawowa słabość systemu gwarancji praw obywateli. Przede wszystkim jednak główną wadą tego systemu było to, że w przeważającej liczbie przypadków sprawa będąca przedmiotem skargi trafiała do tego samego urzędu, a nawet wręcz na biurko tego samego urzędnika, który pierwotnie zaskarżaną decyzję faktycznie podejmował. Oczywiście wskutek skargi obywatela wniesionej do organu zwierzchniego, zazwyczaj szczębla centralnego i przesłanej do ponownego załatwienia, nierzadko dochodziło do skorygowania rażąco błędnej lub niezgodnej z prawem decyzji. Rzecz zrozumiała jednak, że nie gwarantowało to i nie gwarantuje także dziś bezstronności w załatwianiu wielu dziesiątków czy setek skarg³².

Nie przypadkiem też w 1980 r. powołano w Sejmie odrębną, stałą Komisję Skarg i Wniosków. Do zakresu działania tej Komisji należały sprawy związane z dokonywaniem analiz dotyczących załatwiania skarg i wniosków przez organy państwowe, pań-

³² Por. S. Gebethner, *Przesłanki ...*, s. 44.

stwowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne oraz rozpatrywaniem skarg i wniosków kierowanych do Sejmu i jego organów, a także nadawaniem im biegu i czuwaniem nad należytych ich załatwianiem przez właściwe organy państwowe. W dyskusji nad projektem ustawy o Rzeczniku padł argument, że prace tej Komisji utwierdzają w przekonaniu, że dotychczasowy system nie funkcjonuje dobrze. Skargi kierowane były do Biura Listów i Skarg Kancelarii Sejmu i skuteczność tych wystąpień była niewielka³³. Obecnie jest to Biuro Korespondencji i Informacji³⁴.

Niezależnie od komisji sejmowej działały także komisje skarg i listów w Radzie Państwa, centralnych czy naczelnych komitetach Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego, Stronnictwa Demokratycznego, PRON oraz odpowiednie biura skarg i listów w tych instytucjach oraz Urzędzie Rady Ministrów.

Jednym z założeń ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich było wkomponowanie tej instytucji w istniejący system ustrojowoprawny, bez naruszenia kompetencji innych organów i bez zmiany ówczesnych rozwiązań i procedur służących ochronie praw obywateli. Wskazuje na to m.in. zwięzła formuła wstępna, stwierdzając, iż celem powołania tej instytucji jest stworzenie „dalszych gwarancji ochrony praw i wolności obywateli”. Jeszcze wyraźniej podkreślało to uzasadnienie projektu ustawy, wskazując, że „podstawowym celem ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich jest stworzenie dodatkowych, a zarazem bardziej skutecznych form ochrony praw obywateli w działalności administracji oraz innych organów i instytucji państwowych i społecznych”. Oznaczało to z jednej strony, że działalność Rzecznika nie naruszać miała kompetencji i samodzielności organów administracji oraz innych instytucji, zobowiązanych do realizacji i przestrzegania praw obywateli, z drugiej zaś, że nie zastępuje ona dotychczasowych, licznych w systemie, form ochrony tych praw i nie zwalniała odpowiednich organów z ich obowiązków nadzorczych lub kontrolnych w tym zakresie³⁵.

W porównaniu z innymi formami tej ochrony, swoistość omawianej instytucji polega natomiast na tym, że jest to jedyny organ państwa powołany specjalnie i wyłącznie do czuwania nad przestrzeganiem praw obywatelskich. Przy czym – w porównaniu np. z Naczelnym Sądem Administracyjnym i organami prokuratury – ochrona ta dotyczyć ma nie tylko legalności w sensie ścisłym, lecz także przestrzegania w działalności organów administracji i innych podmiotów zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej.

³³ Zob. B. Banaszak, *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997, *passim*; N. Banaszak, *Petycje w prawie konstytucyjnym Unii Europejskiej*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji, t. XLVII, Wrocław 2001, *passim*.

³⁴ Zarządzenia nr 5 Marszałka Sejmu z dnia 24 maja 2006 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Sejmu.

³⁵ Z. Jarosz, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, [w:] L. Garlicki (red.), *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1989, s. 46 i n.

Jedną z charakterystycznych cech instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich jest też to, że jego działalność i skuteczność tej działalności opierać się mają nie na stosowaniu klasycznych form działań władczych, lecz przede wszystkim na osobistym autorytecie sprawującego tę funkcję oraz na merytorycznej (społecznej i prawnej) trafności jego ustaleń i wniosków.

Pozycja ustrojowa ombudsmana w Polsce została wszechstronnie już wyjaśniona w piśmiennictwie³⁶. Nie zachodzi zatem potrzeba podejmowania na nowo dyskusji na temat miejsca i roli Rzecznika Praw Obywatelskich w systemie konstytucyjnych organów państwowych, zwłaszcza w kontekście zagadnień z obszaru określonego tematem pracy. Wskazane wydaje się jednak przypomnienie najważniejszych cech charakteryzujących ten urząd według ustawy konstytucyjnej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich w obowiązującym aktualnie brzmieniu, aby dopiero następnie opisać zagadnienia, których obecna regulacja prawna budzi wątpliwości.

Rzecznik Praw Obywatelskich jest to monokratyczny, szczególny organ kontroli, powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na wniosek Marszałka lub grupy 35 posłów. Jego kadencja trwa pięć lat. Rzecznikiem może zostać obywatel polski, wyróżniający się wiedzą prawniczą, doświadczeniem zawodowym i wysokim autorytetem moralnym. Obecnie urząd sprawuje Rzecznik VI kadencji³⁷.

Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych. W sprawach o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela Rzecznik bada, czy skutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej. Czynności kontrolne podejmowane są na wniosek obywateli, ich organizacji, organów samorządu lub z własnej inicjatywy Rzecznika.

Rzecznik po zapoznaniu się z każdym skierowanym do niego wnioskiem może: podjąć sprawę, poprzestać na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania, przekazać sprawę według właściwości, ewentualnie nie podjąć sprawy. Podejmując sprawę, Rzecznik może samodzielnie prowadzić postępowanie wyjaśniające lub zwrócić się o zbadanie sprawy do właściwych organów, w szczególności organów nad-

³⁶ Na ten temat np. Z. Jarosz, A. Filipowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich a administracja*, „Państwo i Prawo” nr 2, 1988; A. Kubiak, *Rzecznik ...*; J. Świątkiewicz, *op. cit.*, *passim*; J. Świątkiewicz, *Rzecznik...*, Warszawa 2001, *passim*; S. Trociuk, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Warszawa 2005 *passim*.

³⁷ I kadencja 1987-1992 r. – prof. Ewa Łętowska; II kadencja 1992-1996 r. – prof. Tadeusz Zieliński; III kadencja 1996-2000 r. – prof. Adam Zieliński; IV kadencja 2000-2006 r. – prof. Andrzej Zoll; V kadencja 2006-2010 r. – dr Janusz Kochanowski; VI kadencja od 2010 – dr hab. Irena Lipowicz.

zoru lub kontroli. Po zbadaniu sprawy Rzecznik może wyjaśnić wnioskodawcy, że nie stwierdził naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela, skierować wystąpienie do organu, organizacji lub instytucji, w których działalności stwierdził naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela, zwrócić się do organu nadrzędnego nad daną jednostką z wnioskiem o zastosowanie środków przewidzianych w przepisach prawa oraz żądać wszczęcia postępowania cywilnego, administracyjnego, karnego lub w sprawie o wykroczenie. Rzecznik może także wnieść kasację lub rewizję nadzwyczajną od prawomocnego orzeczenia.

W związku z rozpatrywanymi sprawami Rzecznik może przedstawiać właściwym organom, organizacjom i instytucjom oceny i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, a także usprawnienia trybu załatwiania ich spraw. Rzecznik może również występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela, występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami w sprawach należących do właściwości Trybunału oraz występować z wnioskami do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie. Organy, organizacje i instytucje obowiązane są z Rzecznikiem współdziałać i udzielać mu pomocy. Rzecznik corocznie informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.

Podstawowe swoje zadanie, tj. ochronę wolności i praw człowieka i obywatela przed ich naruszeniem przez administrację i inne podmioty, Rzecznik realizuje za pomocą czterech podstawowych funkcji: dochodzeniowej, korekcyjnej, inspiratora reform oraz informacyjno-edukacyjnej³⁸.

Pierwszej z nich służą liczne uprawnienia umożliwiające obiektywne ustalenie stanu faktycznego. Rzecznik nie jest jednak zobowiązany do wyłącznie samodzielnego prowadzenia dochodzenia. Może zwrócić się do właściwych w sprawie organów o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego lub tylko jego części. Wiadomo, że ze względu na specyfikę instytucji Rzecznika jego działalność oparta jest w dużej mierze na ustaleniach innych urzędów. Stąd też ustawodawca zobowiązał je do współpracy i udzielania mu pomocy. Skuteczność jego działań zależeć więc będzie od lojalnej i rzetelnej współpracy zainteresowanych w sprawie instytucji.

Specyfika instytucji Rzecznika ujawnia się najpełniej w jego funkcji korekcyjnej. W celu zmiany stanu naruszającego prawa obywatela dysponuje on tylko środkami

³⁸ A. Kubiak, *Rzecznik ...*, s. 10-12.

o charakterze perswazyjnym i inicjującym. Przewidziany ustawą katalog tych środków uporządkowany jest w sposób stopniowalny: od niewiążących prawnie wystąpień, do środków bardziej radykalnych, mogących doprowadzić np. do wszczęcia postępowania karnego. Żadne z tych uprawnień nie pozwala jednak Rzecznikowi na samodzielne rozstrzygnięcie skargi ani też na ukaranie osoby odpowiedzialnej za naruszenie przysługujących skarżącemu praw.

Zasadniczym instrumentem oddziaływania Rzecznika będzie bez wątpienia wspomniana instytucja wystąpienia. Tego rodzaju środek oddziaływania, charakterystyczny dla tego typu instytucji, w pełni wyjaśnia szczególną potrzebę autorytetu społecznego i moralnego, jakim powinien legitymować się Rzecznik. Siła jego oddziaływania ma bowiem prowadzić do takiego stanu, w którym adresaci wystąpień powinni zmienić swe postępowanie lub wydaną decyzję pod wpływem popartych osobistym autorytetem Rzecznika argumentów prawnych i niekiedy moralnych, nie zaś środków prawnie wiążących. Wymaga to od krytykowanego w skardze organu nie tylko kultury prawnej, ale także woli rozumienia szczególnie, bo niekonwencjonalnej roli Rzecznika Praw Obywatelskich. Wystąpienia takie mają również charakter prewencyjny, gdyż skutecznie mogą zapobiegać podobnym naruszeniom prawa oraz zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej.

Trzecia funkcja – inspiratora reform – jest konsekwencją, a raczej niezbędnym uzupełnieniem dwóch pierwszych. Jego działalność interwencyjna pozwala przecież szczególnie wyraźnie dostrzegać i uogólniać wszelkie niedomagania w pracy, będące przedmiotem skarg instytucji. Zła organizacja pracy, bezsensowne niekiedy, a bardzo uciążliwe procedury, sprzeczne lub niesprawiedliwe regulacje prawne, wątpliwe z wielu względów decyzje – to tylko najważniejsze problemy, wobec których stanął Rzecznik. Jest więc oczywiste, że jednym z podstawowych jego zadań musi być działanie inspirujące zmianę negatywnie ocenianego stanu rzeczy. W tym celu ustawa wyposaża go w istotne do spełniania tej funkcji uprawnienia.

Przede wszystkim może on przedstawiać właściwym organom, organizacjom i instytucjom oceny i wnioski wynikające z rozpatrywanych przez niego skarg. Zmierzać one powinny do zapewnienia skutecznej ochrony praw i wolności obywateli oraz usprawnienia trybu załatwiania ich spraw. Tego rodzaju wystąpienia dotyczyć będą zatem organizacyjnej strony działalności ich adresatów, jak również postaw zatrudnionych tam pracowników. Co się natomiast tyczy oceny obowiązujących przepisów prawnych, Rzecznik upoważniony został do występowania z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź wydanie lub zmianę aktów podustawowych. Zatem także i w tej dziedzinie ma on pełnić funkcję inspirującą. Do funkcji tej zaliczyć także należy prawo występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o zbadanie konstytucyjności przepisów prawnych.

Ostatnia z omawianych funkcji – informacyjno-edukacyjna – pozostaje również w ścisłym związku ze specyficznymi metodami oddziaływania Rzecznika. Niewładczy charakter stosowanych środków oraz potrzeba upowszechniania doświadczeń wynikających z jego codziennej pracy nakazują szukać oparcia dla podejmowanych działań w opinii publicznej.

Podstawowym instrumentem ułatwiającym Rzecznikowi dotarcie do szerokich kręgów społeczeństwa są, zgodnie z ustawą, składane corocznie Sejmowi sprawozdania i informacje. Istotnym ich uzupełnieniem mają być uwagi o stanie przestrzegania praw i wolności obywateli. Upowszechnienie sprawozdań i publiczna dyskusja nad nimi przyczynią się niewątpliwie do podniesienia kultury prawnej społeczeństwa³⁹.

Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich od czasu jej uchwaleniu zmieniona została jedynie w stopniu bardzo nieznacznym, biorąc pod uwagę skalę zmian całego systemu prawa w Polsce. Z punktu widzenia rosnącej roli urzędu Rzecznika charakterystyczna była zwłaszcza zmiana wprowadzona przez ustawę z 24 sierpnia 1991 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz ustaw – Kodeks postępowania karnego, o Sądzie Najwyższym i o Trybunale Konstytucyjnym, która polegała na zniesieniu ograniczeń w zajmowaniu się przez Rzecznika sprawami dotyczącymi obronności państwa, sił zbrojnych oraz bezpieczeństwa państwa. Stosownie do pierwotnego brzmienia art. 16 ustawy, sprawy takie Rzecznik mógł jedynie przekazać właściwym naczelnym organom administracji państwowej, które miały obowiązek poinformowania go w terminie 30 dni o podjętych działaniach lub zajęтым stanowisku, Rzecznik zaś, uznając sposób załatwienia sprawy za niezadowalający, mógł w ciągu 30 dni od otrzymania informacji wystąpić w takiej sprawie do Komitetu Obrony Kraju. Uchylenie tego przepisu oznaczało rozciągnięcie uprawnień Rzecznika także na takie sprawy⁴⁰. Towarzystwo temu wprowadzenie możliwości powołania specjalnego zastępcy Rzecznika do spraw żołnierzy (art. 20 ust. 3 ustawy).

Zmieniało się natomiast dość szybko ustawodawstwo dotyczące instytucji prawnych, z których korzysta Rzecznik. W rezultacie powstało w pewnym okresie wiele niezgodności między ustawą o Rzeczniku a innymi ustawami.

Zmianie uległ również konstytucyjny stan prawny. Nowa Konstytucja umocniła instytucję Rzecznika. Konstytucyjną rangę uzyskała zasada niezawisłości Rzecznika i jego niezależności od innych organów państwowych oraz ponoszenia przez niego odpowiedzialności jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie (art. 210). Składanie przez Rzecznika Sejmowi i Senatowi corocznego sprawozdania ze swej dzia-

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ A. Zieliński, *Rzecznik Praw Obywatelskich – przeszłość, teraźniejszość, przyszłość*, [w:] *Obywatel – jego wolność i prawa*. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 1998.

łałości zastąpiono znacznie mniej zobowiązującą informacją (art. 212). Zagwarantowano konstytucyjnie immunitet Rzecznika (art. 211). Przedłużono jego kadencję do 5 lat (art. 209 ust. 1) tak, aby nie wiązać jej z kadencją określonego parlamentu. Zmiany regulacji ustawowych, dostosowujących ich brzmienie do postanowień Konstytucji dokonano ustawą z dnia 12 maja 2000 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw⁴¹. W latach 2006-2012 dokonano kilku zmian, nie mających jednak w większości istotnego wpływu na pozycję ustrojową czy sposób działania Rzecznika⁴².

Ustawa ta dokonała rozszerzenia uprawnień Rzecznika na sferę wolności i praw człowieka. Można więc powiedzieć, że mamy tu do czynienia z kompetencyjnie nowym organem ochrony prawnej – Rzecznikiem Praw i Wolności Człowieka i Obywatela⁴³. Nie wydaje się jednak, aby zmiana ta miała praktyczne znaczenie dla określenia właściwości Rzecznika, zwłaszcza że rzecznicy zawsze dokonywali rozszerzającej interpretacji postanowień ustawy w tym zakresie.

Nowelizacja w połączeniu z wcześniejszymi unormowaniami ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka⁴⁴ w pewnym stopniu zmieniła zakres działania Rzecznika Praw Obywatelskich, nakładając m.in. obowiązek współdziałania ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela oraz współpracy w sprawach dzieci z Rzecznikiem Praw Dziecka i rozpatrywania spraw kierowanych przez niego do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Ze zmian tych uwagę zwraca ta o zastąpieniu sprawozdania informacją. Sprowadza ona informację Rzecznika do rangi wystąpień jakby mniejszej wagi. Daje to obraz rzeczywistego zrozumienia i zainteresowania Sejmu stanem poszanowania wolności i praw obywateli w Polsce w ich relacjach z aparatem państwa. Z drugiej jednak strony zmiana

⁴¹ Dz. U. Nr 48, poz. 552. Tekst jednolity ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich ogłoszono w Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147.

⁴² Były to zmiany: ustawą z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów – Dz. U. Nr 218, poz. 1592; ustawą z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych – Dz. U. Nr 182, poz. 1228; ustawą z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. Nr 197, poz. 1307; ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania – Dz. U. Nr 254, poz. 1700; ustawą z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka – Dz. U. Nr 168, poz. 1004; ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich – Dz. U. Nr 222, poz. 1320, oraz na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r. opublikowanego w Dz. U. Nr 202, poz. 1343.

⁴³ *Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2000 rok*, RPO-Mat. nr 43, 2001, s. 11.

⁴⁴ Dz. U. Nr 6, poz. 69. Także ustawa z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 197, poz. 1307.

ta likwiduje konieczność głosowania nad sprawozdaniem, co może wpłynąć na wzmocnienie pozycji Rzecznika w kontekście niezawisłości.

Często powtarza się, że polski model ombudsmana wzorowany jest na modelu szwedzkim. W stwierdzeniu tym jest sporo prawdy. Rozwiązania polskie różnią się wprawdzie w niektórych istotnych punktach od tego modelu. Więcej jest jednak zbieżności niż różnic. Powoływanie się na model szwedzki nie jest więc podyktowane jedynie chęcią nawiązania do określonej tradycji historycznej. Warto to podkreślić, gdyż na różnych spotkaniach międzynarodowych na model ten powołują się również przedstawiciele krajów, w których instytucje te szwedzkiego pierwowzoru zupełnie nie przypominają. Co upodabnia model polski do modelu szwedzkiego, to przede wszystkim bardzo szeroki zakres kompetencji Rzecznika. Wszystkie instytucje tego typu obejmują swą kompetencją kontrolę działalności administracji państwowej. Niektóre z nich zajmują się również naruszeniami praw i wolności obywatelskich przez władzę ustawodawczą, co wyraża się zwłaszcza w upoważnieniu ombudsmana do inicjowania postępowania przed sądami konstytucyjnymi w razie wydania aktu normatywnego sprzecznego z Konstytucją lub innym aktem wyższego rzędu oraz w możliwości prezentowania przez niego swych uwag na temat potrzeby zmian stanu prawnego. Znacznie rzadziej spotkać się można natomiast z obejmowaniem kompetencją ombudsmana naruszeń praw i wolności obywatelskich przez sądy. Kompetencję taką posiada Ombudsman szwedzki⁴⁵. Rozwiązania polskie stanowią więc oczywiste nawiązanie do tego wzoru.

W celu ochrony obywateli przed naruszeniami ich wolności i praw przez władzę ustawodawczą Rzecznik upoważniony został do występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz zgodności przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o Rzeczniku...). Przyznano mu też uprawnienie do występowania do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej (art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy). Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym zapewniła dodatkowo Rzecznikowi szczególną pozycję w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej, jaką może wnieść do TK każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone ustawą lub innym aktem normatywnym, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji RP (art. 79). Rzecznika zawiadamia się bowiem zawsze o wszczęciu takiego postępowania. Może on wówczas zgłosić swój udział w postępowaniu (art. 51

⁴⁵ *Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2000 rok...*, s. 11 i 12. Na temat szwedzkiego Ombudsmana patrz także: Rozdział I i III niniejszego opracowania.

ustawy o TK) i jeśli udział zgłosi, staje się jego uczestnikiem (art. 52 ust. 1 tej ustawy). Termin zgłoszenia ustalono na 60 dni od otrzymania przez Rzecznika informacji o wszczęciu postępowania.

Zmianą ustawy z 2000 r. Rzecznik Praw Obywatelskich został wyposażony w prawo do wnoszenia kasacji w sprawach cywilnych po upływie terminu określonego dla strony postępowania (6 miesięcy od dnia doręczenia orzeczenia zamiast ogólnie wskazanego jednego miesiąca). Problem wnoszenia kasacji, w warunkach określonych przez ustawę, wzbudził opory i głosy krytyczne w niektórych środowiskach, w tym zwłaszcza ze strony Sądu Najwyższego. Przyjętemu rozwiązaniu zarzucano przede wszystkim rozbijanie jednolitej konstrukcji kasacji w sprawach cywilnych oraz przedłużanie okresu niepewności co do stabilności orzeczenia sądu drugiej instancji. Z poglądami takimi trudno się zgodzić, Rzecznik bowiem nie mógłby zapewnić ochrony praw obywateli i innych podmiotów w sytuacjach ekstremalnych, gdyż zanimby uzyskał informacje o błędnym orzeczeniu sądowym, otrzymał akta sądowe i sporządził kasację, upłynąłby miesięczny termin do jej wniesienia. Należy pamiętać, że termin sześciomiesięczny, wydłużony dla Rzecznika, dotyczy tylko spraw, które związane są z naruszeniem wolności i praw człowieka zagwarantowanych przez Konstytucję RP. Mamy tu więc do czynienia z kasacją w obronie Konstytucji. Wydaje się także, że przyznane Rzecznikowi uprawnienie jest zasadne z powodu bardzo wąskiego zakresu skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego. Skarga może być wniesiona przeciwko podstawie prawnej, a nie przeciwko interpretacji tej podstawy prawnej, przyjętej przez sąd, łącznie z Sądem Najwyższym. Trzeba mieć świadomość, że niekiedy również interpretacja przyjęta przez sąd stanowi naruszenie wolności i praw gwarantowanych przez Konstytucję. Obywatel, którego taki wyrok dotknął, nie może zwrócić się ze skargą konstytucyjną. Dlatego uprawnienie Rzecznika stwarza możliwość naprawienia błędu popełnionego przez sąd. Występuje tutaj co prawda słaby punkt, ale brak jest – w obecnym stanie konstytucyjnym – szans na zmianę istniejącego stanu rzeczy. Niewykluczone jest bowiem, że może wystąpić niebezpieczeństwo rozbieżności w interpretacji Konstytucji RP między Trybunałem Konstytucyjnym a Sądem Najwyższym. Jeżeli Rzecznik wystąpi z taką kasacją, to stwierdzenie, czy nastąpiło naruszenie wolności i praw gwarantowanych Konstytucją, wymaga jej interpretacji. Bez wątpienia byłoby lepiej, gdyby w tych sprawach Rzecznik mógł wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną w obronie wolności i praw człowieka. Taka sytuacja wymagałaby jednak zmiany Konstytucji⁴⁶.

Z uprawnienia do występowania z wnioskami o podjęcie inicjatywy prawodawczej Rzecznik Praw Obywatelskich korzystał dość często. Powstał jednak na tym tle problem

⁴⁶ *Ibidem*, s. 12.

jego udziału w procesie legislacyjnym. Wielu parlamentarzystów oczekuje udziału bardzo szerokiego. Należy jednak mieć na względzie, że w myśl obowiązującego prawa Rzecznik stoi na straży wolności i praw człowieka określonych w Konstytucji RP oraz w innych aktach normatywnych (art. 208 ust. 1). Jest zatem strażnikiem istniejącego stanu prawnego. Typowymi wnioskami Rzecznika o podjęcie inicjatywy prawodawczej są więc np. wnioski wskazujące na brak realizacji w ustawodawstwie zwykłym zasad wynikających z Konstytucji RP i ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych o ochronie praw człowieka, na sprzeczności w prawie, które stwarzają zagrożenie dla wolności i praw obywatelskich, czy też na inne wadliwości z tego punktu widzenia istniejących rozwiązań prawnych. Szerokie zaangażowanie się przez Rzecznika w bieżącą działalność legislacyjną z taką koncepcją legislacyjną nie dawałoby się pogodzić. Musiałoby ono zresztą doprowadzić do osłabienia innych sfer jego działalności. Spowodowałoby też zajęcie przez Rzecznika pozycji strony procesu prawodawczego i uwikłało go nieuchronnie w różnego rodzaju spory polityczne. W rezultacie mogłoby odbić się niekorzystnie na jego bezstronności i późniejszej aktywności w kwestionowaniu określonych przepisów przed TK. Potrzebny jest tu w każdym razie rozsądny umiar⁴⁷.

Główną domeną działalności ombudsmanów jest ochrona obywateli przed naruszaniem ich praw i wolności przez organy władzy wykonawczej. Jest to bowiem obszar, w którym naruszenia praw obywatelskich zdarzają się szczególnie często. Dotyczy to także sytuacji w Polsce. Środki prawne, jakie przysługują Rzecznikowi w celu przeciwdziałania takim naruszeniom, są bardzo szerokie i umożliwiają podejmowanie różnorodnych działań, zależnie od istniejącej sytuacji. Są to zarówno środki umożliwiające ochronę obywatela w konkretnej sprawie, jak i środki o charakterze generalnym. Ich katalog jest – jak się zdaje – wystarczający. Problemem jest natomiast ciągle sposób reakcji organów administracji, zwłaszcza zaś zwłoka w udzielaniu odpowiedzi na wystąpienia Rzecznika, ogólnikowość tych odpowiedzi oraz próby obrony stanowisk oczywiście niefortunnych⁴⁸.

W zasadzie wystarczające są też środki, jakimi dysponuje Rzecznik w zakresie działalności organów wymiaru sprawiedliwości. Omawianie pewnych nie do końca prawidłowych rozwiązań w prawie karnym i cywilnym wykracza jednak poza zakres tematyczny niniejszej pracy.

Szczególnie ważną rolę spełniało natomiast uprawnienie Rzecznika do wnoszenia rewizji nadzwyczajnej od orzeczeń NSA. Z reguły dopiero w tej fazie postępowania można ocenić, czy orzeczenie sądowe narusza wolności i prawa obywatelskie.

⁴⁷ T. Zieliński, *Rzecznik ...*, s. 14.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 15. Szerzej na ten temat w następnych rozdziałach.

W sprawach administracyjnych Rzecznik, do czasu wprowadzenia dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, mógł na podstawie ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej – prawo upadłościowe i prawo o postępowaniu układowym, kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw⁴⁹ wnieść rewizję nadzwyczajną od orzeczenia NSA do Sądu Najwyższego (art. 14 pkt 8 ustawy o Rzeczniku...). Wprowadzenie z dniem 1 stycznia 2004 r. reformy sądownictwa administracyjnego wypełniło konstytucyjny wymóg ustanowienia w Polsce dwuinstancyjnego postępowania sądowoadministracyjnego (art. 78 i 184 Konstytucji) i na nowo umocowało działania Rzecznika⁵⁰. W myśl postanowień ustaw sądami administracyjnymi w znaczeniu ustrojowym są Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne. Rzecznik może być podmiotem skarżącym (zażalenie, wnioski o wznowienie postępowania) do wojewódzkiego sądu administracyjnego, jak i wnoszącym kasację do NSA. Niezwykle istotnym uprawnieniem Rzecznika jest możliwość wniesienia do NSA wniosku o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego w związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych⁵¹.

Podobnie w myśl art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. Sądzie Najwyższym Rzecznik może wystąpić do SN o podjęcie uchwały o rozstrzygnięcie rozbieżności w wykładni prawa.

W celu wykonania swych obowiązków Rzecznik Praw Obywatelskich może żądać przedstawienia mu akt prowadzonej sprawy. Na tle przewidującego to uprawnienie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o Rzeczniku... powstały wątpliwości, czy obejmuje to obowiązek przesłania akt do Biura Rzecznika, czy tylko udostępnienie tych akt do wglądu na miejscu. Wątpliwości prokuratorów zostały szybko usunięte przez Prokuratora Generalnego i organy prokuratury przesyłają obecnie Rzecznikowi akta bez przeszkód. Zarządzeniem Ministra Obrony Narodowej wprowadzono natomiast zakaz przekazywania Rzecznikowi akt sądów wojskowych pochodzących sprzed 1 sierpnia 1990 r. poza miejsce ich przechowywania. Po złożeniu przez Rzecznika wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie

⁴⁹ Dz. U. Nr 43, poz. 189

⁵⁰ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t. j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270,

⁵¹ Szczegółowo na temat relacji Rzecznika z sądami administracyjnymi np.: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2003, *passim*; J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich a sądownictwo administracyjne po reformie*, BRPO, 2004, *passim*; W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006, *passim*; B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2009, *passim*.

niezgodności przepisu wprowadzającego ten zakaz z ustawą o Rzeczniku..., Minister Obrony Narodowej zarządzenie uchylił⁵². Doprecyzowano te kwestie zmianami ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. i z dnia 18 sierpnia 2011 r. Zgodnie z art. 13 ust. 2 w sprawach stanowiących informację niejawną o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne” udzielanie informacji lub umożliwianie Rzecznikowi wglądu do akt następuje na zasadach i w trybie określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych⁵³. Natomiast zgodnie z art. 17c Rzecznik może przetwarzać wszelkie informacje, w tym dane osobowe, o których mowa w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁵⁴, niezbędne do realizacji swoich ustawowych zadań⁵⁵.

Przy różnych okazjach zgłaszane były i są postulaty powołania także dalszych wyspecjalizowanych rzeczników. Powstał Rzecznik Praw Dziecka⁵⁶, Rzecznik Ubezpieczonych⁵⁷ i Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych⁵⁸. Postulaty takie dotyczyły m.in. ustawowego powołania rzecznika podatków, pacjentów, osób niepełnosprawnych, żołnierzy, emerytów i rencistów. Wnoszono do Sejmu projekty ustaw o równym statusie kobiet i mężczyzn, które przewidywały powołanie rzecznika do spraw objętych zakresem tych ustaw. W swoim czasie Prezes Narodowego Banku Polskiego powołał rzecznika klientów bankowych, który działał jedynie przez pewien czas, gdyż następnie zakres jego działania przejął dział skarg i zażaleń NBP. Do zadań nadzoru pedagogicznego należy przestrzeganie praw dziecka i praw ucznia oraz upowszechnianie wiedzy o tych prawach, zgodnie z art. 33 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 7 listopada 1991 r. o systemie oświaty⁵⁹. W niektórych szpitalach działają – bez szczególnej podstawy prawnej – rzecznicy praw pacjenta, w niektórych gminach – rzecznicy praw dziecka czy rzecznicy praw. Wszystko to może przemawiać za potrzebą określenia generalnej koncepcji funkcjonowania instytucji i nienaruszania tej koncepcji przy okazji opracowywania różnych szczegółowych ustaw. Koncepcja ta powinna zaś wychodzić z założenia, że z punktu widzenia skuteczności ochrony praw i wolności obywatelskich

⁵² T. Zieliński, *Rzecznik...*, s. 20.

⁵³ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz. U. Nr 182, poz. 1228.

⁵⁴ Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926 z późn. zm.

⁵⁵ Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz. U. Nr 222, poz. 1320.

⁵⁶ Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka, Dz. U. Nr 6, poz. 69 z późn. zm.

⁵⁷ Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej, Dz. U. z 1996 r. Nr 11, poz. 62, obecnie ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych, Dz. U. Nr 124, poz. 1153 z późn. zm.

⁵⁸ Patrz wyżej.

⁵⁹ T. j. Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.

największe gwarancje daje urząd odpowiednio silny. W sytuacji istnienia wielu instytucji mogą pojawiać się różnice zdań między takimi podmiotami, spory kompetencyjne i konflikty. Wszystko to dotyczy także instytucji ombudsmana. Są wprawdzie kraje, gdzie istnieje kilku ombudsmanów specjalizujących się w różnych dziedzinach. Intensywność ochrony praw i wolności obywatelskich na tym jednak nie zyskuje. W Konstytucji jako środek ochrony wolności i praw figuruje zapis o skardze do Rzecznika i z tego też powodu jego pozycja obrońcy tych wolności i praw nie wydaje się zagrożona⁶⁰.

Jak twierdził T. Zieliński w powoływanym opracowaniu, nie ulega natomiast wątpliwości, że różne wyspecjalizowane instytucje ochronne, zwłaszcza o charakterze społecznym, które nie ograniczałyby uprawnień Rzecznika Praw Obywatelskich, mogłyby jego działania skutecznie wspierać. Tworzenie takich instytucji uznać więc należałoby za pozytywne. Można jedynie mieć wątpliwości, czy powinno się dla ich określania używać nazwy „rzecznika praw”, ponieważ może to powodować nieporozumienia co do ich stosunku do instytucji Rzecznika, choć nie wydaje się, aby była to sprawa szczególnie istotna. Zupełnie innego rodzaju nieporozumienia wywołała opisywana przez prasę działalność kilku osób, które społecznie postanowiły zająć się ochroną praw obywateli, a posługiwały się nazwą rzeczników „spraw” obywatelskich⁶¹. Kolejni Rzecznicy Praw Obywatelskich wykazali większe (choć przejściowe) zainteresowanie tymi lokalnymi inicjatywami, co zaowocowało nawet wydaniem przez BRPO publikacji na temat tej formy poradnictwa prawnego – *Biura Porad Obywatelskich partnerem samorządu*⁶².

Coraz większy nacisk kładzie się w literaturze światowej, traktującej o instytucji ombudsmana, na bezstronność i niezawisłość instytucji. Istnieją – jak wiadomo – systemy, w których ombudsmani są członkami partii politycznych czy parlamentarzystami. W warunkach polskich, w których istnieje wyraźny podział polityczny społeczeństwa oraz silna walka między partiami politycznymi, i to walka przenosząca się często na forum parlamentu, bezstronność Rzecznika powinna jednak oznaczać także jego apolityczność. Tak traktuje tę sprawę również Konstytucja RP, która wyraźnie wyklucza możliwość przynależności Rzecznika Praw Obywatelskich do partii politycznych i związków zawodowych, wprowadza zakaz prowadzenia przez niego działalności pu-

⁶⁰ Por. T. Zieliński, *Rzecznik...*, s. 21 i 22.

⁶¹ *Ibidem*. Wątpliwości T. Zielińskiego podziela także dziś autor niniejszego opracowania. Zwrócił się on w latach 1999-2001 do kilku tego rodzaju rzeczników, działających w niektórych większych miastach, o udostępnienie materiałów na temat ich działalności. Prośby te zostały niekiedy z dużą życzliwością spełnione (np. Zielona Góra). Występowały jednak również reakcje biegunowo odmienne. Władze jednego z większych miast dolnośląskich zaprzeczyły, aby jakkolwiek rzecznik mieszkańców u nich kiedykolwiek działał – choć autor doskonale wie, że nie jest to prawdą. Przypadek ten jednak odwiódł go ostatecznie od chęci uzupełnienia niniejszej pracy wynikami badań na ten temat.

⁶² Biuletyn RPO-Mat. nr 46, 2003.

blicznej nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu (art. 209 ust. 3) oraz zakazuje łączenia funkcji Rzecznika z funkcją posła lub senatora (art. 103 ust. 1 i art. 124), a także z zajmowaniem innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej, oraz z wykonywaniem innych zajęć zawodowych (art. 209 ust. 2). Pojęcie działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością urzędu Rzecznika nie jest wprawdzie w pełni jasne. Wynika z niego jednak, iż Rzecznik powinien także powstrzymać się od wypowiedzania na tematy czysto polityczne, oceniania programów partii politycznych, uczestniczenia w zjazdach partyjnych oraz w takich imprezach, w których udział jego mógłby być rozumiany jako poparcie określonej opcji politycznej, uczestnictwa w kampaniach wyborczych do organów władzy czy w rankingach przeznaczonych dla polityków. Przede wszystkim zaś powinien starać się, by żadne z jego działań nie było motywowane względami politycznymi⁶³. Warto w tym miejscu przypomnieć, że pierwotnie ustawa polska dopuszczała możliwość łączenia godności Rzecznika z piastowaniem mandatu posła. Od początku zapis ten budził kontrowersje⁶⁴.

Ustawa przewiduje możliwość ustanowienia przez Rzecznika Praw Obywatelskich – za zgodą Sejmu – pełnomocników terenowych. Pod koniec II kadencji rzecznikowskiej przygotowane zostały wstępne założenia powołania – tytułem próby – dwóch takich pełnomocników (w Szczecinie i Rzeszowie). Ze względu na konieczność bardziej szczegółowego dopracowania tej koncepcji, zwłaszcza rozstrzygnięcia, czy mają to być tylko terenowe biura Rzecznika, czy też w pełni samodzielne jednostki organizacyjne, od czego zależały m.in. sprawy kadrowe, a także przygotowanie wielu szczegółów technicznych, ustanowienie takich pełnomocników w zaplanowanym terminie okazało się niemożliwe. Ze względu na pojawienie się następnie nowych potrzeb budżetowych w innych dziedzinach, Sejm nie zdecydował się na przyznanie środków na powołanie pełnomocników Rzecznika w roku 1997⁶⁵. Dopiero po roku 2000 powołano trzech pełnomocników terenowych oraz kilka punktów przyjęć interesantów⁶⁶.

Dowodem uznania dla urzędu polskiego Rzecznika było zawarcie 7 listopada 1997 r. z inicjatywy Regionalnego Biura na Europę i kraje Wspólnoty Niepodległych Państw (RBEC) Programu Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju (UNDP) porozumienia

⁶³ Por. T. Zieliński, *Rzecznik...*

⁶⁴ A. Kubiak, *Rzecznik...*

⁶⁵ T. Zieliński, *Rzecznik ...*, s. 24. Na ten temat szerzej: T. Zieliński, *Ombudsman lokalny w perspektywie rozwoju polskiej demokracji*, RPO-Mat. nr 19, 1993, s. 37 i n.

⁶⁶ Pełnomocnik Terenowy w Gdańsku (dla woj. zachodniopomorskiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego), Pełnomocnik Terenowy w Katowicach (dla woj. śląskiego, małopolskiego, świętokrzyskiego), Pełnomocnik Terenowy we Wrocławiu (dla woj. dolnośląskiego, lubuskiego, opolskiego), punkty przyjęć interesantów w: Bydgoszczy, Częstochowie, Krakowie, Lublinie, Olsztynie i Wałbrzychu.

między Rzecznikiem a tym Biurem dotyczącego zapewnienia pomocy technicznej dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej, Republik Nadbałtyckich oraz krajów Wspólnoty Niepodległych Państw w dziedzinie instytucji typu ombudsman i innych instytucji ochrony praw człowieka. Chodzi zwłaszcza o fachowe doradztwo, stworzenie ośrodka gromadzenia i wymiany informacji, organizowanie konferencji, pomoc przy tworzeniu nowych aktów prawnych itp. Zbieżność terminu podpisania tego porozumienia z jubileuszem 10-lecia istnienia urzędu Rzecznika ma wymiar symbolu, dokumentując drogę, jaką przeszedł ten urząd od chwili jego powstania do uzyskania obecnej pozycji w kraju i za granicą. Obecnie funkcjonuje Program Współpracy Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego UE 2009-2013, który stanowi wspólną inicjatywę polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz byłego Mediatora Republiki Francuskiej, a obecnego Obroncy Praw Republiki Francuskiej. Skierowany jest do instytucji ochrony praw człowieka krajów objętych Partnerstwem Wschodnim Unii Europejskiej: Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii oraz Ukrainy. Celem Programu jest wzmocnienie zdolności urzędów ombudsmanów, organów administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych państw Partnerstwa Wschodniego UE w realizacji zadania ochrony praw jednostki i budowy demokratycznego państwa prawa. Organizacja m.in. seminariów, szkoleń, wspólnych wizytacji pracowników urzędów ombudsmanów oraz wymiana doświadczeń przyczyniają się do umocnienia ochrony praw człowieka w poszczególnych obszarach działania⁶⁷.

3. Źródła norm ustalających właściwość Rzecznika Praw Obywatelskich

Artykuł 1 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich w pierwotnej wersji brzmiał: „Rzecznik Praw Obywatelskich, zwany dalej Rzecznikiem, stoi na straży praw i wolności obywateli, określonych w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innych przepisach prawa. W sprawach o ochronę praw i wolności obywateli Rzecznik bada, czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania praw i wolności, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej”. Przepisy te określały zakres podmiotowy i przedmiotowy działalności Rzecznika. Jego kompetencje dotyczyły więc tylko sytuacji, gdzie doszło do naruszenia praw, i to praw obywatelskich. Eliminowało to z zakresu działania Rzecznika sytuacje, w któ-

⁶⁷ Szczegółowo na ten temat patrz: *Współpraca Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego. 2009-2013 projekt Rzecznika Praw Obywatelskich*, Biuletyn RPO. Źródła nr 7, 2009, *passim*.

rych wprawdzie dochodziło do naruszenia praw, ale nie były to prawa obywatelskie, lub też dochodziło do naruszenia interesu, a nie prawa obywatela (przegrana w sporze cywilnym, gdy nie naruszono praw obywatelskich, niepowodzenie starań o mieszkanie, koncesję czy pomyślnie załatwienie sprawy podatkowej)⁶⁸.

Kluczowe więc znaczenie dla działalności Rzecznika miała i ma treść i zakres stosowania praw i wolności obywateli, czy szerzej człowieka, w Konstytucji i innych przepisach prawa.

Wówczas, gdy instytucję powoływano do życia, przestrzeganie i ochrona praw tych była raczej iluzoryczna ze względu na ich koncepcję przyjętą w ustroju socjalistycznym. Rozważania na temat praw obywatelskich były jednostronne. Teoretyczne analizy sprowadzały się zwykle do bardziej lub mniej obszernego zreferowania poglądów klasyków marksizmu, uzupełnianych przedstawieniem ewolucji konstytucjonalizmu radzieckiego i polskiego w dziedzinie praw obywatelskich. Najczęściej zaś przedmiotem analizy były postanowienia Konstytucji i wiążących się z nimi ważniejszych aktów ustawodawczych⁶⁹. Powtarzano stale te same tezy i informacje w różnych opracowaniach. Brakowało rozwiniętej teorii praw obywatelskich w państwie socjalistycznym, a jej miejsce zajęła właściwie teoria prawa konstytucyjnego. Nad sposobem dyskusji o prawach obywatelskich zaciążyła, jak się wydaje, ich pozytywistyczna definicja. Twierdzono, że nie ma żadnych praw i obowiązków, które byłyby niezależne od ustawodawstwa danego kraju, które byłyby w jakimś stopniu wyższe ponad istniejący porządek prawny i niezależne od niego⁷⁰.

Twierdzono, że regulacja prawna ustanawia katalog praw obywatelskich, określa ich zakres i gwarancje. Regulacja prawna stanowiła więc pierwotne źródło praw obywatelskich w doktrynie socjalistycznej. Przez prawa i obowiązki obywatelskie rozumiano więc koherentny i całościowy system uprawnień i powinności wynikających z obowiązujących w danym społeczeństwie norm – zawsze prawnych, choć o zróżnicowanej mocy – ustalających status jednostki przede wszystkim wobec państwa, lecz także w społeczeństwie w ogóle i wobec współobywateli⁷¹.

Socjalistyczna koncepcja praw i obowiązków obywateli oparta była na światopoglądowych i ideologicznych założeniach marksizmu-leninizmu, realizowanych w treści

⁶⁸ *Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres I XII 1990-19 XI 1991*, RPO-Mat. nr 12, 1991, s. 25.

⁶⁹ Za A. Michalską, *O pojęciu praw człowieka*, „Państwo i Prawo” nr 8, 1980, autorka ta dokonała najpełniejszego, sumarycznego przeglądu tych koncepcji.

⁷⁰ A. Łopatka, *Pojęcie podstawowych praw i obowiązków obywateli PRL*, [w:] *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL*, A. Łopatka (red.), Warszawa 1978, s. 18.

⁷¹ W. Sokolewicz, *O socjalistycznej koncepcji podstawowych praw i obowiązków obywatelskich*, „Studia Prawnicze” nr 2, 1978, s. 35.

przepisów prawnych. Odrzucano koncepcję liberalno-indywidualistyczną, głoszącą, że osiągnięcie pomyślności społeczności ludzkiej może nastąpić przez zapewnienie tej pomyślności jednostce. Uważano dokładnie odwrotnie. Osiągnięcie pomyślności jednostki miało nastąpić przez zapewnienie szczęścia społeczności. W związku z tym prawa jednostki były do zrealizowania tylko w sytuacji, gdy nie przynosiły uszczerbku interesom społeczeństwa, państwa ani prawom innych obywateli. Koncepcje praw jednostki uznawane na Zachodzie nie mogły być akceptowane w państwach realnego socjalizmu, ponieważ uważano, że uwikłanie człowieka w zależności ekonomiczne czyni w znacznym stopniu pozornymi jego prawa osobiste i polityczne. Stąd w koncepcji socjalistycznej równość była warunkiem wolności. Egalitarystyczna przebudowa struktury i świadomości społecznej stanowiła wartość nadrzędną wobec ideału nieograniczonej, absolutnej realizacji praw politycznych i osobistych jednostki. Cele te mogły być osiągnięte jedynie w warunkach dyktatury proletariatu. Inne poglądy były uważane za niesłuszne i wrogie, bo obce klasowo.

Z założenia więc wytyczano granice dla wyznaczonego prawem obszaru chronionych praw obywatelskich. Prawo do swobody wypowiedzi nie obejmowało antysocjalistycznej propagandy. Prawo zrzeszania się nie mogło dawać przeciwnikom socjalizmu możliwości utworzenia legalnej i zorganizowanej opozycji. Z biernego prawa wyborczego nie mogły skorzystać osoby, głoszące inny niż socjalistyczny program rozwoju kraju⁷². Takie działania uznawane były za antysocjalistyczne i nie podlegały ochronie. Ponieważ klasa teoretycznie panująca stanowiła większość i teoretycznie wyznawała zasady socjalizmu, nieuprawnione było głoszenie innych poglądów.

Konstytucje niektórych państw socjalistycznych za jeden z podstawowych obowiązków obywatela uznawały propagowanie światopoglądu materialistycznego. W tych warunkach niemożliwe było uznanie koncepcji prawnonaturalnych źródeł praw człowieka. Według niej najważniejszymi prawami jest wolność i własność. Wolność w socjalizmie musiała być ograniczona do granic, w jakich nie stanowiła zagrożenia dla ustroju, a własność prywatna – jeżeli występowała, jak np. w Polsce – była jedynie tolerowana. Kluczowe znaczenie miały prawa ekonomiczne i socjalno-kulturalne, zwłaszcza z trzech powodów. Po pierwsze, prawa te miały zapewnić zaspokojenie najważniejszych, naturalnych potrzeb ludzi. Po drugie, realizacja tych praw przybliżała ideał społeczeństwa równych obywateli. Po trzecie, stopień realizacji tych praw miał istotny wpływ na sposób wykorzystania przez obywateli przysługujących im praw politycznych. Realizacja tych ostatnich dawać miała obywatelom wpływ na treść ustanawianych aktów prawnych i skłaniać do większego zaangażowania w reali-

⁷² *Ibidem*, s. 13.

zanie zadań ustalonych w tych aktach. Tak powstawał porządek prawny z Konstytucją PRL na czele, w której to formułowano obowiązek przestrzegania tej ustawy zasadniczej i ustaw konkretyzujących jej normy. Tylko i wyłącznie Konstytucja i ustawodawstwo były źródłami praw, obowiązków i wolności obywatelskich. Niektóre prawa były w tym systemie jednocześnie obowiązkiem – np. prawo do pracy. Katalog praw i wolności miał być stopniowo rozszerzany, w warunkach postępującego rozwoju społeczno-gospodarczego. Działalność mająca na celu ochronę praw i wolności obywateli nastawiona była na ochronę tych zdobyczy demokracji socjalistycznej i realizowana przez cały aparat państwa. Naukowe dywagacje na temat praw obywatelskich, potwierdzające słuszności przyjętych koncepcji, podparte były cytatami nie tylko z Marksa czy Engelsa, ale i z takich „wątpliwych autorytetów” w dziedzinie praw człowieka, jak E. Gierek i L. Breżniew⁷³.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. w swym rozdziale 8 regulowała podstawowe prawa i obowiązki obywateli, a w rozdziale 9 zasady prawa wyborczego. Według jej zapisów Polska Rzeczpospolita Ludowa, utrwalając i pomnażając zdobycze ludu pracującego, umacniała i rozszerzała prawa i wolności obywateli. Obywatele mieli równe prawa bez względu na płeć, urodzenie, wykształcenie, zawód, narodowość, rasę, wyznanie oraz pochodzenie i położenie społeczne. Obywatele powinni rzetelnie wypełniać swoje obowiązki wobec Ojczyzny i przyczyniać się do jej rozwoju. Mieli m.in. prawo do pracy, wypoczynku, ochrony zdrowia i zabezpieczenia społecznego, korzystania z wartości środowiska naturalnego oraz obowiązek jego ochrony, do nauki, do korzystania ze zdobyczy kultury, wolność sumienia i wyznania oraz wolność słowa, druku, zgromadzeń i wieców, pochodów i manifestacji. Podstawowymi obowiązkami było przestrzeganie Konstytucji PRL i ustaw, obrona ojczyzny, strzeżenie własności społecznej i tajemnicy państwowej. Co istotne z naszego punktu widzenia – Obywatele Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej mieli prawo do sprawowania kontroli społecznej w konsultacjach i dyskusjach nad węzłowymi problemami rozwoju kraju. Mogli zgłaszać wnioski, skargi, zażalenia, które powinny być rozpatrywane i załatwiane szybko i sprawiedliwie. Winni przewlekania albo przejawiający bezduszny i biurokratyczny stosunek do odwołań, skarg i zażaleń obywateli, pociągani mieli być do odpowiedzialności. Jak wspomniano, prawa te znajdowały swą konkretyzację w ustawodawstwie. Obowiązywała więc czysto pozytywistyczna koncepcja regulacji tych zagadnień.

W rozważaniach naukowych znacznie częściej niż próby wyjaśnienia, czym są prawa obywatelskie, można było spotkać rozważania odnoszące się do kryteriów, które pozwoliłyby wyodrębnić podstawowe spośród tych praw i skąd wzięło się w ogóle to sformułowa-

⁷³ Por. *ibidem*.

nie w Konstytucji PRL. W konsekwencji, nie definiując samego pojęcia „prawo obywatelskie”, próbowano określić kryteria owej „podstawowości”: materialne i formalne. Według pierwszego, podstawowe prawa obywatelskie to – najogólniej rzecz biorąc – te z praw jednostki, które mają zasadnicze znaczenie dla życia indywidualnego i społecznego. Według kryterium formalnego prawa uzyskują cechę podstawowości przez ujęcie ich w Konstytucji. Łączne stosowanie obu kryteriów prowadziło niektórych autorów do wniosku, że pojęcie „prawa podstawowe” obejmuje te, które mają zasadnicze znaczenie i z uwagi na tę ich cechę są umieszczone w Konstytucji⁷⁴. Poza tą dygresją analizowanie teorii praw człowieka czy obywatela nie wydaje się w tym miejscu uzasadnione⁷⁵.

Pod koniec lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych spojrzenie na problematykę praw człowieka i obywatela zaczęło ulegać pewnym przeobrażeniom. Dostrzeżono, że „konstytucyjne przepisy o prawach obywatelskich sformułowane są w sposób ogólny, toteż nietrudno jest wskazać powiązane z nimi przepisy ustawodawstwa zwykłego. Jednak dla ilustracji tezy, że ustawodawstwo zwykłe, zwłaszcza w zakresie praw i wolności publicznych oraz wolności indywidualnych, służy realizacji norm konstytucyjnych, dla uzasadnienia celowości wprowadzonych ograniczeń i ich dopuszczalności konieczne jest odwołanie się do elementów pozaprawnych, do wartości nadrzędnych, leżących u podstaw tych norm. Dla oceny sposobu interpretacji i realizacji przepisów dotyczących praw obywatelskich nie wystarcza powoływanie się na ogólne zasady konstytucyjne. Niezbędna jest głębsza analiza związku między przepisami konstytucyjnymi a pozostałymi aktami prawnymi⁷⁶.

Przepisy o prawach obywatelskich chroniły różne wartości uznane za cenne dla jednostki i społeczeństwa. Przyznano jednak, że konflikt między tymi wartościami – również w państwie socjalistycznym – jest nieunikniony. Mogły to być np. konflikty między wolnością słowa a ochroną moralności czy porządku publicznego, między zasadą nietykalności osobistej i nienaruszalności mieszkania a zasadą strzeżenia tajemnicy państwowej. Ogólnie ujmując, konflikt między wolnością a równością, który w ustroju socjalistycznym został w znacznym stopniu złagodzony, nie został ostatecznie rozwiązany. Nasuwało się więc pytanie: w jaki sposób rozstrzygać tego typu konflikty, do jakich nadrzędnych wartości powinien odwołać się prawodawca czy organ stosujący prawo? Odwołanie się wyłącznie do konstytucyjnych zasad ustrojowych nie było wystarczające. W tym kontekście trwanie przy sztywnych, doktrynalnych zapisach, wydawało się nie-

⁷⁴ Z. Kędzia, *Pojęcie „prawa i wolności obywatelskie”*. (Uwagi na tle ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich), „Państwo i Prawo” nr 3, 1989, s. 26; także A. Michalska, *op. cit.*

⁷⁵ Na ten temat np. *ibidem*, a także: B. Banaszak, *Prawa jednostki i system ich ochrony*, Wrocław 1995, *passim*.

⁷⁶ A. Michalska, *op. cit.*, s. 4 i 5.

wystarczające. Zwracano uwagę na to, że celowa wydaje się refleksja nad szeroko rozumianymi prawami człowieka. Wydawało się, że socjalistyczna koncepcja praw zbyt kategorycznie odrzuciła prawnonaturalną motywację praw człowieka. Zauważano, że koncepcja prawa natury, odrzucając metafizyczne uzasadnienie praw człowieka, poszukuje tych wartości i zasad, które powinny być chronione i realizowane w zmieniających się warunkach. Funkcją tej koncepcji jest ustalenie zasad traktowanych jako „minimum prawa natury” czy też „elementarnych zasad współżycia”, a jej autorzy korzystają szeroko z dorobku różnych nauk, np. socjologii⁷⁷. Takie naukowe podejście nie stało w sprzeczności z materialistycznym światopoglądem.

Powodem zmiany postrzegania problemu praw człowieka w Polsce w tym czasie było także to, że państwa socjalistyczne włączyły się w proces standaryzacji tych praw w skali światowej. Niezwykle istotnym wydarzeniem z tym procesem związanym, jeżeli nie uznać go za decydujące i pierwotne, było podpisanie protokołu końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w 1975 r. Jedną z dziedzin współpracy była współpraca w sprawach humanitarnych, a więc także sprawach praw człowieka. Konsekwencją podjęcia współpracy było ratyfikowanie przez Polskę dwóch podstawowych pakatów z tzw. ONZ systemu ochrony praw człowieka⁷⁸. Mowa tu o Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych i Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, przyjętych w 1966 r., a ratyfikowanych przez Polskę w 1977 r.⁷⁹ Wraz z kilkoma traktatami mniejszej rangi oraz Konwencjami Międzynarodowej Organizacji Pracy miał on stanowić część polskiego porządku prawnego. Jednak polski system prawny miał istotne braki.

Oto bowiem żadna z konstytucji polskich, łącznie z dwoma tzw. małymi konstytucjami (1919 i 1947), nie określały krajowych (wewnątrzpaństwowych) skutków umowy międzynarodowej ratyfikowanej na podstawie ustawy i ogłoszonej w Dzienniku Ustaw. W swym brzmieniu ustawa ograniczała się do wyrażenia zgody na ratyfikację i wskazywała, którzy ministrowie mają wykonać ustawę oraz traktat. Ten ostatni nie był do ustawy inkorporowany, ustawa go nie powtarzała, lecz ogłoszony był osobno, poza tekstem ustawy. W okresie międzywojennym w orzecznictwie sądów wykształciła się praktyka traktowania takich aktów na równi z ustawą. Tym samym można było mówić o transformacji umowy międzynarodowej w prawo polskie na szczeblu ustawowym⁸⁰. Od czasu wejścia w życie Konstytucji PRL Sejm przestał uchylać ustawy ratyfikacyjne. Wprawdzie ze

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ Na temat systemów ochrony praw człowieka patrz np. B. Banaszak, *op. cit.*

⁷⁹ Odpowiednio: Dz. U. Nr 38, poz. 167 i 168; Dz. U. Nr 38, poz. 169 i 170.

⁸⁰ K. Skubiszewski, *Prawa jednostki, umowy międzynarodowe i porządek prawny PRL*, „Państwo i Prawo” nr 7, 1981, s. 11.

względu na swą kompetencję prawodawczą Sejm powinien był to nadal czynić, niemniej jednak stan prawny na ten czas był taki, że ten typ ustawodawstwa w Polsce nie istniał.

Milczenie Konstytucji PRL w sprawie roli Sejmu przy ratyfikacji traktatów oraz eliminacja z praktyki sejmowej ustaw ratyfikacyjnych odbiły się ujemnie na przestrzeganiu i stosowaniu norm prawnomiędzynarodowych w państwie. Obowiązki PRL płynące z umów międzynarodowych pozostały nienaruszone w tym znaczeniu, że PRL, podobnie jak każde inne państwo, nie mogła w płaszczyźnie prawa międzynarodowego usprawiedliwiać ewentualnego uchybienia temu prawu przez powołanie się na swe własne prawo. Nie chodziło tu jednak o międzynarodową odpowiedzialność PRL, tj. jej odpowiedzialność wobec pozostałej strony lub stron danego traktatu, lecz o prawnie chroniony interes jednostki. Jego realizacja mniej zależała od wyegzekwowania tej odpowiedzialności (co zresztą w stosunku: państwo–własny obywatel, bywa rzadko skuteczne), bardziej zaś od krajowych mechanizmów sprzyjających poszanowaniu zobowiązań międzynarodowych. Prawo międzynarodowe każdemu państwu pozostawia swobodę wyboru takiego mechanizmu i dopiero osiągnięty rezultat podlega ocenie w świetle tego prawa. Nie było więc ustaw ratyfikacyjnych, a wobec normy art. 62 Konstytucji PRL, iż sędziowie „podlegają tylko ustawom”, orzecznictwo sądowe (nie mówiąc o organach administracyjnych) skłonne było rozstrzygać sprawy wyłącznie na podstawie norm krajowych. Traktat ratyfikowany pod rządem Konstytucji PRL nie podlegał transformacji, nie stawał się ustawą, przestawał być źródłem prawa krajowego. Pozostawał on naturalnie prawem wiążącym PRL, lecz nie zawsze było wiadomo, jakie jest jego miejsce w porządku prawnym państwa. Niejasność ta źle oddziaływała na stosowanie traktatów wobec jednostek i na możliwość dochodzenia przez jednostki ich uprawnień na podstawie traktatów. Były ustawy, w których występowały odesłania do umów międzynarodowych. Tym samym organ orzekający miał ustawowy obowiązek stosować traktat. Niestety prawodawca PRL raczej starannie unikał odsyłania do umów międzynarodowych, ilekroć wchodziły w rachubę prawa człowieka, zwłaszcza uprawnień i swobody polityczne i obywatelskie. Unikał także odesłania w dziedzinie uprawnień pracowniczych. Konstytucja PRL nie stała na przeszkodzie temu, aby sąd czy organ traktat taki stosowały. Stan ten sprzyjał pomijaniu traktatów przez organy orzekające, w każdym zaś razie sprzyjał priorytetowi ustawy. Nie należy zapominać, że i ten prymat ustawy był naruszany aktami niższego rzędu. Tak więc, jeżeli w ogóle organ szukać miałby normy międzynarodowej, regulującej rozpatrywaną materię, w razie konfliktu dwóch norm (ustawowej i traktatowej) przyznawał lub w każdym razie skłonny był przyznać pierwszeństwo normie ustawowej. Orzecznictwo dotyczące praw człowieka, zwłaszcza późniejszych lat siedemdziesiątych, potwierdzało tę regułę. Oczywiście wspomniany prymat ustawy istniał jedynie w sferze wewnętrznej i bardziej w prakty-

ce niż jako zasada prawa. Wszakże dla jednostki dochodzącej swych uprawnień przed organami krajowymi prymat ten w zupełności wystarczał, aby pozbawić ją tego, co dał jej traktat i co państwo na płaszczyźnie międzynarodowej zobowiązało się szanować⁸¹. Innymi słowy, jednostce nie wystarczało stwierdzenie, że PRL ratyfikowała międzynarodowe konwencje.

Należy uznać, że Polska – podobnie jak jej sojusznicy – miała do procesu rozwoju międzynarodowych systemów ochrony praw człowieka stosunek niechętny. Miało na to wpływ kilka, częściowo już wzmiankowanych przyczyn. Przede wszystkim tworzony po II wojnie światowej system międzynarodowej ochrony praw człowieka miał wyraźną proveniencję prawnonaturalną, która pozostawała w opozycji do pozytywistycznej tezy o prawach obywatelskich jako suwerennym dziele państwa i materialistycznej ideologii tegoż państwa. Idee wolności indywidualnej w różnych sferach życia i demokracji politycznej budziły obawy jako potencjalne zagrożenie dla autorytarnych rządów. Zasadzająca się na koncepcji liberalnej idea praw człowieka jako m.in. instrumentu ochrony przed państwem, kontroli władzy państwowej, stała w sprzeczności z tezą o aparacie państwa jako reprezentancie znakomitej większości społeczeństwa, który ze swojej klasowej natury jest oddany społeczeństwu i każdemu jego członkowi. Stała w sprzeczności także z programem kolektywistycznej przebudowy społeczeństwa. Założenie, iż los jednostki jest wyłącznie determinowany stosunkami wewnątrz państwa, nie dawało się pogodzić z taką koncepcją ochrony międzynarodowej, która obejmowała także oddanie w ręce obywatela międzynarodowych instrumentów mających mu przysługiwać i dzięki którym jednostka sytuuje się między własnym państwem a prawem międzynarodowym lub też ściślej – międzynarodową społecznością. Wyrażna była też obawa, że prawa człowieka zostaną skutecznie użyte w walce politycznej na arenie międzynarodowej przeciwko władzom państwowym, a także staną się wsparciem ewentualnych działań opozycyjnych wewnątrz kraju, co zresztą okazało się prawdą. Wreszcie, idea suwerenności państwa stała w sprzeczności z koniecznością poddania się międzynarodowym systemom kontroli wykonywania zobowiązań w dziedzinie praw człowieka. Towarzyszyła temu niechęć wobec możliwości zastosowania recepcji prawa międzynarodowego do porządku krajowego, co w świetle doświadczeń dnia dzisiejszego wydaje się nader uzasadnioną obawą⁸².

Tymczasem demokratyczne i wolnościowe przeobrażenia wewnątrz kraju wyprzedzać zaczęły zmiany w stosunku do międzynarodowej ochrony praw człowieka, w każdym razie, jeśli chodzi o ratyfikację niektórych traktatów. Szczególnie uparcie odrzucano

⁸¹ *Ibidem*, s. 15 i n. Na ten temat także S. Kaźmierczyk, *Umowa międzynarodowa jako źródło prawa wewnętrznego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Wrocław 1968, *passim*.

⁸² Z. Kędzia, *Prawa człowieka w prawie międzynarodowym a prawo polskie*, „Państwo i Prawo” nr 9, 1989, s. 16-17.

ratyfikację umów lub tych postanowień umów o szerszym zakresie, które przewidują skargi indywidualne i skargi państw, kierowane do organów międzynarodowych. A przecież Polska, ratyfikując w 1977 r. pakt, nie zgłosiła żadnych zastrzeżeń, które wskazywałyby, że w pewnych zakresach nie czuje się związana postanowieniami tych traktatów. Tego rodzaju zastrzeżeń nie czynił nasz kraj przy okazji ratyfikacji żadnej z konwencji o prawach człowieka. Ratyfikacji paktów nie poprzedził też program legislacyjny, który miałby na celu dopasowanie treści prawa krajowego do zobowiązań międzynarodowych, co nie oznacza wszakże, że po podpisaniu nie podejmowano kroków w tym kierunku (np. likwidacja trybu doraźnego, wprowadzenie zażaleń na postanowienie prokuratora o aresztowaniu w postępowaniu karnym). W oświadczeniach oficjalnych i publikacjach dominował natomiast pogląd, że prawo polskie, jeśli nie wyprzedza międzynarodowych standardów praw człowieka, to jest w każdym razie z nimi zgodne. W gruncie rzeczy był to w wielu wypadkach pogląd zasadny, jeżeli wziąć pod uwagę czysto literalne brzmienie zapisów. Niestety tak nie było, a chodziło często o sytuacje dla jednostki, a także życia społecznego, nader istotne. Wystarczy wymienić ułomność gwarancji wolności osobistej, traktowanie zezwoleń na wyjazd zagraniczny jako domeny administracji państwowej, zasadnicze ograniczenie praw i wolności politycznych⁸³.

Dyskusje na temat samowykonalności, czy wspomnianej transformacji norm prawa międzynarodowego, ucichły po wydaniu postanowienia Sądu Najwyższego z 27 sierpnia 1987 r., podjętego po serii odwołań od decyzji odmawiających rejestracji zakładowych organizacji „Solidarności”, a także po zajęciu na tym tle przez Trybunał Konstytucyjny stanowiska w sprawie braku kompetencji tego organu w kwestii badania zgodności prawa wewnętrznego z prawem międzynarodowym. Sąd Najwyższy stwierdził, że „w świetle Konstytucji brak podstaw do uznania, iż z chwilą ratyfikacji następuje transformacja norm prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego lub przynajmniej, że taką transformację należy domniemywać wobec braku przepisów prawa. Jest to jedynie zobowiązanie się państwa do wprowadzenia ratyfikowanych norm prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego. Dopóki bowiem normy prawa międzynarodowego nie zostaną w sposób przewidziany prawem wewnętrznym wprowadzone do tego prawa, takim prawem nie stają się, a w konsekwencji nie wiążą sądów”⁸⁴.

Dodatkowo Konstytucja PRL pomijała niektóre prawa, które z punktu widzenia potrzeb wynikających ze stanu rozwoju społeczeństwa, a także ze względu na przypisywane im znaczenie w normach prawa międzynarodowego, powinny znaleźć się w ustawie zasad-

⁸³ *Ibidem*, s. 22.

⁸⁴ *Ibidem*, s. 19. Orzeczenie I PRZ 8/87, OSNC 1987/12/199. Na ten temat także L. Wiśniewski, *Stosowanie międzynarodowych konwencji o prawach człowieka (Na tle orzecznictwa organów sądowych i działalności Rzecznika Praw Obywatelskich)*, „Państwo i Prawo” nr 12, 1992.

niczej. Przykładami są tutaj: prawo do życia, prawo do wyjazdu z kraju i powrotu, wolność przenoszenia się i osiedlenia na terenie kraju, prawo do prywatności, dostęp do sądu, zakaz pracy przymusowej, prawa proceduralne, a w tym prawa oskarżonego w procesie karnym, prawa osób pozbawionych wolności. Odmówienie tym prawom jednostki rangi prawa obywatelskiego tylko dlatego, że nie były umiejscowione w Konstytucji, oznaczało ich nieuzasadnioną deprecjację⁸⁵. Dobrze, jeżeli podobne prawa znajdowały się w aktach stojących w hierarchii poniżej Konstytucji, co przeważnie też nie miało miejsca. Tymczasem cechą katalogu konstytucyjnego powinna być jego zupełność. Oznacza to, że sama oczywistość potrzeby ochrony jakiejś wartości – np. życia, nie uzasadnia pozostawienia prawa odnoszącego się do tej wartości poza ustawą zasadniczą.

Jako normy konstytucyjne prawa obywatelskie mają moc obowiązującą. Wiąza wszystkie składniki aparatu państwowego w sensie strukturalnym, tzn. forma i zakres tego związania zależy od konstytucyjnej pozycji tych organów w aparacie państwowym oraz od treści samych praw. Kwestia ich stosowania jest znacznie bardziej skomplikowana. W przypadku prawa obywatelskiego w sensie podmiotowym obywatel dysponuje roszczeniem (lub powinien dysponować) wobec organu państwa o zachowanie zgodne z dyspozycją normy kształtującej to prawo. W praktyce jednak konstytucyjne prawa stosowane były rzadko, w ostateczności, kiedy zawiodły inne środki. Zazwyczaj interes obywatela chroniony był częściowymi prawami i wolnościami, służącymi urzeczywistnieniu wartości, której dotyczy konstytucyjne prawo, a ustanowionymi w aktach prawnych niższego rzędu. Do bezpośredniego stosowania konstytucyjnego prawa obywatelskiego mogło dojść przede wszystkim, gdy obywatel, mimo zastosowania regulacji prawnych niższego rzędu, czuł się poszkodowany w swoich prawach obywatelskich, lub obywatel kwestionował zgodność regulacji prawnych niższego rzędu z obywatelskim prawem konstytucyjnym⁸⁶.

Przed takimi problemami miał stanąć Trybunał Konstytucyjny i Rzecznik Praw Obywatelskich.

Sformułowanie zakresu właściwości rzeczowej Rzecznika – „stoi na straży praw i wolności obywateli, określonych w Konstytucji i innych przepisach prawa”, wskazywać by mogło na intencję ustawodawcy objęcia ochroną praw i wolności zawartych nie tylko w Konstytucji, ale i we wszelkich innych wewnętrznych aktach normatywnych, jak również w obowiązujących w Polsce traktatach. Tendencja do poszerzenia właściwości rzeczowej Rzecznika uwidoczniła się w czasie prac sejmowych nad projektem ustawy. Projekt poselski przewidywał bowiem ochronę praw

⁸⁵ Z. Kędzia, *Pojęcie...*, s. 32.

⁸⁶ *Ibidem*, s. 33.

i wolności obywateli określonych w Konstytucji i przepisach ustawowych. W trakcie pierwszego czytania postulowano objęcie tą formułą także przepisów traktatów międzynarodowych i konwencji, których stroną jest Polska. Rozwiązanie przyjęte ostatecznie w ustawie nie włączało *expressis verbis* traktatów w zakres aktów, stanowiących podstawę działań kontrolnych. Analiza wystąpień Rzecznika oraz sprawozdań za lata 1988 i 1989 pozwala stwierdzić, że powoływał się on na traktaty międzynarodowe, ale głównie należące do kategorii samowykonalnych. Pomocniczo lub promocyjnie powoływał się on na inne traktaty międzynarodowe, ściśle trzymając się powszechnie obowiązujących aktów prawnych. Przy naruszeniach praw obywatelskich zawsze przywoływał odpowiedni zapis Konstytucji. Powszechnie powoływać się na międzynarodowe pakiety praw Rzecznik zaczął w okresie sprawozdawczym I XII 1989-30 XI 1990 r.⁸⁷

Taki a nie inny stan systemu prawnego wyznaczał Rzecznikowi pole aktywności. Skupił się on na dwóch kierunkach działania – inicjowania zmian w obowiązującym prawie oraz wytykania organom administracyjnym i orzekającym oczywistych naruszeń obowiązującego prawa, a także instrumentalne traktowanie norm prawnych, tak aby rze-komy interes państwa i interes społeczny zawsze brały górę, nawet kosztem konstytucyjnych praw i wolności jednostki⁸⁸.

Z tego początkowego okresu działalności Rzecznika strzegącego praw i wolności obywatelskich, na uwagę zasługuje kilka grup spraw.

W grupie wolności osobistych ingerencyjne działania Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczyły obrony wielu osób szykanowanych z powodu praktyk religijnych. Najczęściej chodziło tu o osoby wykonujące zawód milicjanta, ponieważ ateizm w resorcie spraw wewnętrznych traktowany był, przed zmianami w latach 1990/91, jako światopogląd służbowy. Również ówczesne władze oświatowe w nauczycielskich arkuszach ocen zamieszczały negatywne uwagi o osobach wierzących, co miało wpływ na ogólną ocenę kwalifikacyjną nauczyciela, a nawet było przyczyną zwolnienia z pracy⁸⁹.

Rzecznik często występował w obronie osób, które z powodu przekonań religijnych odmawiały służby wojskowej. Pisma kierowane w tej sprawie do Ministerstwa Obrony Narodowej w istotny sposób przyczyniły się do zmiany ustawy i wprowadzenia

⁸⁷ *Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres I XII 1989-30 XI 1990 r.*, RPO-Mat. nr 9, 1991.

⁸⁸ L. Wiśniewski, *Ochrona wolności obywatelskich w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich*, „*Studia Prawnicze*”, z. 3-4, 1992, s. 32 i n.

⁸⁹ Biuletyn RPO, nr 2-3, 1988, s. 34

zastępczej służby wojskowej dla osób, które ze względu na przekonania nie były wcielane do sił zbrojnych⁹⁰.

Interwencyjne działania Rzecznika Praw Obywatelskich wielokrotnie dotyczyły ochrony tajemnicy korespondencji, i to także korespondencji więźniów. Częste były skargi obywateli na to, że ich korespondencja jest otwierana w urzędach pocztowych, natomiast osoby pozbawione wolności informowały Rzecznika, iż fragmenty ich korespondencji wykorzystywane są w pogadankach wychowawczych wygłaszanych przez radiowęzeł więzienny⁹¹. Interwencja Rzecznika spowodowała, że uchylone zostało zarządzenie dyrektora Centralnego Zarządu Zakładów Karnych upoważniające do stosowania tego rodzaju metod wychowawczych.

Wiele wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczyło całej sfery życia prywatnego obywateli⁹². Wprawdzie ochrona prywatności nie była sprecyzowana w Konstytucji RP *expressis verbis*, jednak niektóre jej elementy znajdowały się zarówno w Konstytucji, jak też w ustawach (np. nienaruszalność mieszkania, tajemnica korespondencji, tajemnice: lekarska, adwokacka, duchownego w zakresie spowiedzi, banku danych osobowych i inne). Ochrona prywatności była często powodem wystąpień Rzecznika, ponieważ istniało w obiegu wiele ankiet, np. ankiety personalne lub druki oświadczeń, które zobowiązywały obywateli do zwierzania się ze swoich spraw prywatnych dotyczących wyznania religijnego, przynależności partyjnej czy stanu majątkowego.

W obronie wolności politycznych najczęściej występował Rzecznik w tamtym okresie, jeszcze przed wejściem w życie ustaw dotyczących wolności słowa i druku, wolności zrzeszania się w związkach zawodowych, w partiach politycznych i stowarzyszeniach oraz wolności zgromadzeń. Potwierdzeniem tego było głośne wówczas stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w kwestiach zgłoszonych w piśmie osób zamierzających założyć partię polityczną⁹³. Znaczna część interwencji Rzecznika dotyczyła osób, którym uniemożliwiano wykonywanie zawodu, np. adwokata lub nauczyciela, z powodu przynależności do NSZZ „Solidarność”, nawet w czasie, gdy związek ten istniał legalnie, albo z powodu odmowy dalszej przynależności do PZPR⁹⁴.

⁹⁰ Biuletyn RPO, nr 1, 1988, poz. 50.

⁹¹ M.in. o tym J. Malec, *Raport o ustaleniach dotyczących przestrzegania praw obywatelskich w niektórych zakładach karnych*, RPO-Mat. nr 1, 1988, s. 18 i n.

⁹² A. Mednis, *Prawo do prywatności i ochrona danych – uwagi na tle praktyki Rzecznika Praw Obywatelskich*, RPO-Mat. nr 6, 1990, s. 91 i n.; także L. Kański, *Prawo do prywatności (Miejsce w prawie polskim)*, RPO-Mat. nr 4, 1989, s. 68 i n.

⁹³ M. Wyrzykowski, *Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w kwestii zrzeszania się obywateli i tworzenia partii politycznych*, RPO-Mat. nr 4, 1989, s. 96 i n.

⁹⁴ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości z dnia 10.02.1989 r., Biuletyn RPO nr 1-2, 1989, poz. 70, oraz do Ministerstwa Edukacji Narodowej z dnia 6.01.1989 r., Biuletyn RPO nr 2-3, 1988, s. 34.

Również ochrona wolności ekonomicznych często była przedmiotem wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich. Dotyczyły one swobód w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej, wolności zrzeszania się podmiotów gospodarczych (np. spółdzielni), a także wolności wykonywania zawodu bez konieczności wstępowania do przymusowych zrzeszeń samorządu zawodowego. W tej ostatniej kwestii wyjaśnienia Rzecznika, usprawiedliwiające ten przymus, kierowane do skarżących się (np. z powodu ustawą ustalonego obowiązku przynależności radcy prawnego do zrzeszenia samorządu radcowskiego) z kilku przyczyn mogą budzić wątpliwości. Najważniejsza to ta, że odwoływanie się do orzecznictwa organów powołanych przez Europejską Konwencję Praw Człowieka przed jej ratyfikacją przez Polskę nie miało sensu⁹⁵.

Jak już wspomniano, w początkowym okresie swej działalności Rzecznik odwoływał się jedynie do umów obowiązujących *ex proprio vigore* (samowykonywalnych), w tym w zdecydowanej większości wystąpień do Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka: Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOiP) oraz Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (MPPGSiK). We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z 4 lipca 1989 r. Rzecznik wskazał na naruszenie przepisów konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet⁹⁶.

Ujawniła się w tym okresie tendencja powoływania się przez Rzecznika na międzynarodowe akty ochrony praw człowieka, które nie stanowiły traktatów lub były traktatami nie wiążącymi naszego państwa, nie mogły być jednak, zdaniem Rzecznika, ignorowane przez podmioty zobowiązane do przestrzegania i realizacji prawa. Chodziło o Powszechną Deklarację Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r., Minimalne Reguły Postępowania z Więźniami z 1955 r. oraz o Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Wolności Zasadniczych z 4 listopada 1950 r. Pierwsze dwa dokumenty są rezolucjami ONZ o doniosłym znaczeniu moralno-politycznym, nie mają jednak charakteru prawnie wiążącego. Europejska konwencja stanowi wielostronną umowę międzynarodową, lecz nasze państwo nie było jej stroną. Niemniej jednak, jak podkreślał Rzecznik, starania Polski o przystąpienie do konwencji nakładają obowiązek dostosowywania polskiego ustawodawstwa i praktyki do jej postanowień⁹⁷. Należy dodać, iż stroną Europejskiej konwencji może stać się jedynie państwo wchodzące w skład Rady Europy, której

⁹⁵ Zob. L. Wiśniewski, *Ochrona ...*

⁹⁶ Konwencja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 18 grudnia 1979 r., ratyfikowana przez Polskę 18 lipca 1980 r., Dz. U. z 1982 r., Nr 10, poz. 71; T. Olech, *Miejsce traktatów w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej (uwagi w świetle praktyki Rzecznika Praw Obywatelskich)*, RPO-Mat. nr 11, 1991.

⁹⁷ Zob. *Standardy europejskie*, „Rzeczpospolita” z 8-9 grudnia 1990 r., T. Olech, *op. cit.*; A. Mednis, *Państwo wobec praw jednostki*, „Samorząd Terytorialny” nr 12, 2000, *passim*.

członkostwo zastrzeżono dla krajów spełniających warunki: pluralistycznej demokracji, przestrzegania praw człowieka i praworządności⁹⁸.

Odwoływanie się do treści tej kategorii dokumentów uzasadniało, zdaniem Rzecznika, rozwiązanie ustawowe, zgodnie z którym Rzecznik zobowiązany jest do kierowania się zasadami nie tylko legalności, ale i sprawiedliwości oraz współżycia społecznego. Bezsprzecznie akty międzynarodowe dotyczące ochrony praw człowieka są wyrazem najwyższego standardu tej ochrony, i to niezależnie od ich pozycji normatywnej w wewnętrznym porządku prawnym. Dlatego też interwencje Rzecznika w sprawach związanych z naruszeniem Paktów Praw Człowieka uwzględniały nie tylko literę przepisów, ale i ich „aksjologicznego ducha”⁹⁹.

Z analizy niektórych ówczesnych wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich wynikało, że prawo międzynarodowe, jego zdaniem, mogło zostać naruszone w praktyce podmiotów zobowiązanych do jego przestrzegania i realizacji wskutek różnych działań. Na etapie tworzenia prawa niejednokrotnie dochodziło do kolizji między normami Paktów Praw Człowieka a aktami prawa krajowego obniżającymi lub nie uwzględniającymi obowiązujących nasze państwo standardów praw człowieka. Były to akty o różnej mocy prawnej: ustawy, uchwały Rady Ministrów, rozporządzenia Ministra Finansów. W jednej ze spraw np. Rzecznik stwierdził, iż fakt braku zgodności ustawodawstwa polskiego z umowami międzynarodowymi jest decydujący dla wszczęcia postępowania. W procesie stosowania prawa naruszenie traktatów wynika z wadliwej, sprzecznej z ich postanowieniami wykładni ustaw, dekretów Rady Państwa. Niekiedy błędna praktyka prowadząca do ingerencji w sferę praw i wolności obywateli wiązała się z sytuacją, gdy organ, wykorzystując istniejącą lukę w przepisach stanowiących podstawę prawną wydawanej decyzji, nie brał pod uwagę przepisów Konstytucji i paktów, które jakkolwiek nie były stosowane w sprawach indywidualnych, niemniej jednak ich treść powinna zawsze być uwzględniana przy rozstrzyganiu konkretnych spraw. Jeżeli nawet obywatele nie mogli powoływać się na normy międzynarodowe, to niewątpliwie wiązały one państwo.

W swych wystąpieniach Rzecznik ograniczał się do zasygnalizowania faktu związania się Paktami Praw Człowieka przez nasze państwo w sferze prawnomiędzynarodowej i wykazania sprzeczności między ich przepisami a działaniami podmiotów zobowiązanych do przestrzegania i realizacji praw i wolności obywatelskich. Nie wypowiadał się natomiast w kwestii podstaw obowiązywania traktatów w porządku wewnętrznym – w relacji państwo–obywatel, miejsca traktatów w hierarchii aktów normatywnych czy możliwości stosowania ich postanowień przez organy sądowe i administracyjne.

⁹⁸ Polska przyjęta została do Rady Europy w grudniu 1991 r. po przeprowadzeniu pierwszych wolnych wyborów do Sejmu.

⁹⁹ T. Olech, *op. cit.*, s. 47.

Takie powściągliwe stanowisko można zrozumieć. Zadaniem Rzecznika nie jest wyłączenie ustawodawcy, który w tak istotnej materii nie zajmuje stanowiska. Rozstrzyganie przez Rzecznika zagadnień nie określonych w naszych przepisach prawnych, a budzących wątpliwości w doktrynie, nie wiązało się w sposób bezpośredni z celami, dla których realizacji został powołany. Mimo to podniosły się głosy, że Rzecznik przyznawał traktatom, zwłaszcza Paktom Praw Człowieka, prymat nad aktami ustawowymi. Prymat taki mógłby w świetle wypowiedzi Rzecznika wynikać co najwyżej z postulatu praworządnego, zgodnego ze zobowiązaniami międzynarodowymi tworzenia i stosowania prawa. Nigdzie natomiast Rzecznik nie wskazywał na wyższą moc prawną paktów w stosunku do wewnętrznych aktów normatywnych.

Zmiana systemu społeczno-politycznego państwa, dokonana w latach 1989-1991, nie rozwiązała wyżej opisanych problemów. Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹⁰⁰ oraz Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym¹⁰¹ zachowały ten sam katalog praw, obowiązków i wolności obywatelskich oraz nie zmieniły niczego w kwestii stosowania norm prawa międzynarodowego.

W latach tych Polska ratyfikowała szereg konwencji i protokółów fakultatywnych do nich, jak również protokółów do paktów i konwencji ratyfikowanych wcześniej. Wymieniając tylko najważniejsze z tych aktów, można podać Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (tzw. Europejska Konwencja Praw Człowieka) z dnia 4 listopada 1950 r.¹⁰² i Konwencję o Prawach Dziecka, przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r.¹⁰³

Rzecznik Praw Obywatelskich w swej działalności wiele uwagi poświęcał normom, jakie powinny określać jego właściwość. Jednym z takich działań było badanie norm zawartych w Konstytucji ze standardami praw człowieka, przyjętymi w międzynarodowych konwencjach.

I tak np. uznawał, że w rozdziale 8 Konstytucji PRL z 1952 r. (utrzymanym w mocy ustawą konstytucyjną z 1992 r.) zostały ujęte jako prawa obywatelskie prawa, uznane przez postępową ludzkość za prawa człowieka. W art. 68 Konstytucji PRL zapisane zostało prawo do pracy, które jest zarazem jednym z praw człowieka, uznanym w art. 6 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych

¹⁰⁰ Dz. U. Nr 75, poz. 444.

¹⁰¹ Dz. U. Nr 84, poz. 426.

¹⁰² Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

¹⁰³ Dz. U. z 1991r. Nr 120, poz. 526.

i Kulturalnych, uchwalonego przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1966 r. W art. 69 Konstytucji zagwarantowane zostało obywatelom RP prawo do wypoczynku, stanowiące według art. 7 cytowanego wyżej Paktu jedno z praw do „korzystania ze sprawiedliwych i właściwych warunków pracy”. W art. 70 Konstytucji sformułowane zostało prawo do ochrony zdrowia oraz do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy, z prawem do zabezpieczenia społecznego włącznie, które to prawo stanowi według art. 9 cytowanego Paktu jedno z praw społecznych (socjalnych). W art. 84 Konstytucji zapisane zostało prawo do zrzeszania się w organizacjach zawodowych, będące równocześnie – z mocy art. 8 Paktów – jednym z praw społecznych człowieka. W Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych wymienione zostały jeszcze inne prawa człowieka, objęte konstytucyjnym katalogiem praw obywatelskich w PRL (m.in. prawo do nauki)¹⁰⁴.

Rzecznik uznawał także, że zasadniczo wszystkie prawa polityczne obywateli RP są równocześnie prawami człowieka zapisanymi w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1948 r., w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych, uchwalonym przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1966 r. oraz w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw i Podstawowych Wolności Człowieka z 1950 r. I tak prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego przewidziane w art. 9 Paktów Praw Obywatelskich i Politycznych i w art. 5 Europejskiej Konwencji było też jednym z praw obywatelskich zagwarantowanych obywatelom RP w art. 87 Konstytucji. Wolność sumienia i wyznania zapewniała obywatelom Konstytucja w art. 82. Prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania uznane jest też za jedno z praw człowieka w art. 2 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i w art. 9 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw i Podstawowych Wolności Człowieka. Wolność słowa, druku, zgromadzeń, pochodów i manifestacji stanowiły prawa obywatelskie z mocy art. 83 Konstytucji. Według art. 19 i 22 Paktów Praw Obywatelskich i Politycznych prawa te są równocześnie prawami człowieka, a także – z mocy art. 9, 10 i 11 Europejskiej Konwencji – podstawowymi wolnościami człowieka. Konstytucja RP nie wymieniała *expressis verbis* prawa do sądu uznanego za jedno z praw człowieka w art. 5 Europejskiej Konwencji. Jednakże w świetle art. 63 Konstytucji Rzecznik nie miał wątpliwości, że było to także obywatelskie prawo przysługujące wszystkim obywatelom Rzeczypospolitej¹⁰⁵.

Ten katalog podstawowych praw, będących jednocześnie prawami obywatelskimi i prawami człowieka, dawał podstawę do sformułowania tezy, iż Rzecznik Praw Obywatelskich RP „stoi na straży” takich praw i wolności obywateli Rzeczypospolitej, które są

¹⁰⁴ Zob. T. Zieliński, *Ochrona praw człowieka w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich*, RPO-Mat. nr 17, 1993, s. 25 i n.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

uznane zarazem jako podstawowe prawa człowieka w dokumentach międzynarodowych ratyfikowanych przez Polskę. W pełni zatem uzasadnione było powierzenie Rzecznikowi Praw Obywatelskich także obrony praw osób stale zamieszkałych w Polsce, nie będących obywatelami RP, a także cudzoziemców. Rzecznik broni praw i wolności tych osób w takim samym zakresie, w jakim czuwa nad respektowaniem praw i wolności obywateli polskich.

W obowiązującym wówczas prawie konstytucyjnym RP zauważał Rzecznik Praw Obywatelskich jednak pewne luki w ujęciu pewnych praw człowieka, uznanych przez społeczność międzynarodową jako praw obywatelskich. Np. przepisy konstytucyjne w niepełnym zakresie gwarantowały obywatelom prawo do tzw. prywatności. Utrzymany w mocy przez ustawę konstytucyjną z 1992 r. przepis art. 87 ust. 2 Konstytucji z 1952 r. zapewniał obywatelom RP „nienaruszalność mieszkań i tajemnicę korespondencji”. W art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw i Podstawowych Wolności Człowieka wyraźnie natomiast uznano prawo każdego do „poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego”.

Polskie prawo konstytucyjne nie gwarantowało wyraźnie obywatelom polskim prawa do swobodnego przemieszczania się. Jest o tym mowa w art. 12 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (będącego częścią Paktów Praw Człowieka) oraz w art. 2 ust. 1 protokołu nr 4 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw i Podstawowych Wolności Człowieka. Prawo to obejmuje wolność przemieszczania się w granicach jednego państwa, wolność opuszczenia kraju i prawo „wjazdu” do swego własnego kraju¹⁰⁶.

Rzecznik Praw Obywatelskich II kadencji kontynuował działania o obronie prawa do prywatności, opowiadając się m.in. przeciw wglądowi osób trzecich do akt personalnych i teczek osobowych, jak również przeciw udostępnianiu prasie informacji o osobach ściganych w postępowaniu karnym.

W omawianym okresie Rzecznik wykazywał tendencję do szerokiego ujmowania swych „proobywatelskich” kompetencji. Z reguły Rzecznik popierał swe wnioski o stwierdzenie niezgodności określonych ustaw z Konstytucją normami prawa międzynarodowego dotyczącymi praw człowieka, a Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu orzeczeń, uwzględniających skargi Rzecznika, odwoływał się często posiłkowo do tychże norm.

W praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich pełną przydatność miały konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy, stanowiące źródło praw człowieka – pracownika. Normy wspomnianych konwencji nie były jednak powoływane w wystąpieniach

¹⁰⁶ Na ten temat T. Zieliński, *Pojęcie cudzoziemca i prawo do swobodnego przemieszczania się*, RPO-Mat. nr 14, 1992, s. 35 i n.

jako bezpośrednie i jedyne źródło praw pracowniczych. Z reguły bowiem postanowienia zamieszczone w konwencjach MOP uległy konkretyzacji w ustawach krajowych. Rzecznik powoływał się zatem na przetworzone już normy prawa międzynarodowego mające odbicie w kodeksie pracy i w innych ustawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych.

Otwarta pozostawała natomiast kwestia, czy w działalności Rzecznika nie mogą wchodzić w grę jako podstawa różnych wystąpień tzw. normy samowystępujące (*self executing*) i wywierające skutek w stosunkach krajowych *ex proprio vigore*, bez potrzeby przekształcenia się w normy prawa wewnętrznego. Pozostawało to nadal dyskusyjne, ponieważ do kompetencji Rzecznika należała według brzmienia ustawy ochrona praw i wolności zapisanych w Konstytucji i w innych ustawach, a nie w aktach międzynarodowych. Rzecznik stał jednak na stanowisku, że bez wątpienia może powoływać się na takie akty, nawet nie ratyfikowane przez Polskę, jako wzorce postępowania, do których nasz ustawodawca powinien się zbliżać. Za taki akt uważał przede wszystkim Europejską Kartę Socjalną¹⁰⁷.

Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁰⁸ dokonała dużych zmian zarówno w katalogu praw obywateli, jak i systemie ich ochrony.

Tytuł rozdziału II Konstytucji RP brzmi: „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. W toku prac ustawodawczych uwzględniono pogląd, że pojęcie „prawa człowieka” jest mocno zakorzenione w świadomości społeczności międzynarodowej, a Konstytucja uwzględniać musi zarówno prawa i wolności przysługujące każdemu, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, jak też i prawa przysługujące wyłącznie obywatelom polskim.

Wśród zasad ogólnych tego rozdziału wymienia się dominujące prawa czy też wartości nadrzędne, takie jak: godność, wolność i równouprawnienie płci. Wśród wolności i praw osobistych, Konstytucja RP wymienia prawną ochronę życia, nietykalność, wolność od tortur, niehumanitarnego i poniżającego traktowania i karania, ochronę przed nieuzasadnionym uwięzieniem, karaniem i pozbawieniem własności rzeczy oraz prawo do obrony w procesach karnych. Dalej Konstytucja wymienia prawo do prywatności i dobrego imienia, nienaruszalność mieszkania oraz wolność i tajemnicę komunikowania się, prawo do ochrony danych osobowych, do swobodnego poruszania się i opuszczania kraju, a także wolność sumienia i religii. Wśród wolności i praw politycznych Konstytucja RP wymienia wolność zgromadzeń i zrzeszeń, prawo dostępu do służby publicznej, prawo uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej i jej reprezentantach,

¹⁰⁷ T. Zieliński, *Ochrona ...; idem, Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich RP*, RPO-Mat. nr 30, 1996, s. 11.

¹⁰⁸ Dz. U. Nr 78, poz. 483.

prawa wyborcze oraz prawo do składania petycji, skarg i wniosków. Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne to prawo własności, wolność wyboru zawodu, prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, do zabezpieczenia społecznego, ochrony zdrowia, nauki, ochrona praw dziecka, wolność twórczości, badań naukowych i nauczania. Władze publiczne zapewnić powinny bezpieczeństwo ekologiczne, prowadzić politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych i chronić konsumentów. W zamian obywatele mają tylko obowiązek obrony ojczyzny, przestrzegania prawa, płacenia podatków i dbania o stan środowiska.

Granice korzystania z praw i wolności w większości przypadków ma określić ustawa. Z ograniczeń sformułowanych już w Konstytucji wynika, że słuszne są te poglądy, według których Konstytucja RP jest napisana dla państwa, a nie dla suwerena, czyli narodu. Konstytucja za wartość chronioną w związku z limitacją korzystania z praw człowieka przyjmuje „państwo” albo „konstytucyjny ustrój państwa”. Państwo to w kluczowych dla jego mieszkańców sprawach dobro ich „uwzględnia w swej polityce”, „prowadzi politykę sprzyjającą zaspokojeniu” – tylko od obowiązku prowadzenia polityki do realizacji jeszcze daleko. Państwo to także wręcz czyni z prawa obowiązek – zabezpieczenie społeczne. Zatem nasza Konstytucja przepełniona jest duchem etatyzmu, stanowiącego dziedzictwo realnego socjalizmu¹⁰⁹. Samo zresztą pojęcie „Naród” jest to kategoria polityczna, nie etniczna, z którym to problemem w Konstytucji mieliśmy już do czynienia w związku ze zmianą z 1989 r.¹¹⁰ W Rzeczypospolitej mniejszości narodowych i etnicznych nie ma (Rozdział I Konstytucji), ale mają one swoje prawa (Rozdział II).

Jeżeli chodzi o podmiotowy zakres obowiązywania konstytucyjnego katalogu wolności i praw, to nikt nie kwestionuje ich obowiązywania w stosunkach między władzą publiczną a obywatelami i innymi podmiotami prawa prywatnego tej władzy podporządkowanymi, czyli w tzw. układzie wertykalnym. Nowa Konstytucja RP przyjęła szeroki, powszechny zakres obowiązywania konstytucyjnego katalogu wolności i praw, także w układzie horyzontalnym, tzn. między obywatelami i innymi podmiotami prawa prywatnego. Tak szeroki zakres obowiązywania został potwierdzony *expressis verbis* w art. 8, który stanowi, iż Konstytucja RP jest najwyższym i bezpośrednio obowiązującym prawem, oraz w art. 87 ust. 1, który stanowi, że Konstytucja RP jest powszechnie obowiązującym źródłem prawa. Powszechnie obowiązującym – znaczy obowiązującym wszystkich adresatów jej norm, w tym m.in. pracodawców przedsiębiorstw państwowych, komunalnych, spółdzielczych i prywatnych w zakresie respektowania zakazu zatrudniania dzieci czy obowiązku zapewnienia pracownikom bezpiecznych

¹⁰⁹ Zob. T. Jasudowicz, *Ewolucja interpretacji międzynarodowo chronionych praw człowieka. W pięćdziesięciolecie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*, ETHOS nr 45-46, 1999, s. 213 i n.

¹¹⁰ Zob. J. Zakrzewska, *Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej*, „Państwo i Prawo” nr 4, 1990, s. 3 i n.

i higienicznych warunków pracy, dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów (art. 65 i 66 Konstytucji RP). Skoro ustawa zwykła jest też prawem powszechnie obowiązującym nawet bez specjalnej klauzuli o tym mówiącej, to tym bardziej nie powinno być wątpliwości, że Konstytucja jako ustawa zasadnicza (podstawowy akt prawotwórczy), zawierająca przepis o powszechnym jej obowiązywaniu, obowiązuje wszystkich, także w relacjach między podmiotami prawa prywatnego¹¹¹.

Toczyły się i toczą spory, czy wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela zamieszczone tylko w rozdz. II podlegają ochronie przewidzianej w podrozdziale zatytułowanym „Środki ochrony wolności i praw”, czy też przepisy tego podrozdziału odnoszą się również do wolności i praw zamieszczonych także w innych rozdziałach Konstytucji RP.

Jak wspomniano, socjalistyczna koncepcja praw człowieka eksponowała wartości zbiorowe z państwem na czele, natomiast człowieka traktowała przedmiotowo. Miał on otrzymywać od państwa tylko taki zakres wolności i praw, aby dzięki nim mógł lepiej służyć interesom państwa. Tworząc tekst nowej Konstytucji, oparto się na koncepcji indywidualistycznej. Koncepcja ta zakłada, że podstawą wszystkiego jest człowiek, natomiast państwo, cała struktura aparatu państwowego istnieje po to, żeby służyć człowiekowi. Przyjęto zasadę legalizmu mówiącą, że organy władzy publicznej mają działać wyłącznie na podstawie prawa i w granicach przez prawo określonych. Organy państwowe i samorządowe jako organy władzy publicznej mają szukać podstaw swych kompetencji, gdy władczo działają wobec obywatela i osób prawnych prawa prywatnego. Z przyjętą koncepcją indywidualistyczną wiąże się także zasada pomocniczości państwa. W sumie można powiedzieć, że przyjęto w Konstytucji RP koncepcję wolności i prawa, która odpowiada współczesnym wymaganiom prawotwórstwa.

Na mocy art. 241 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że umowy międzynarodowe ratyfikowane dotychczas przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie obowiązujących w czasie ich ratyfikacji przepisów konstytucyjnych i ogłoszone w Dzienniku Ustaw uznaje się za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie i stosuje się do nich przepisy art. 91 Konstytucji, jeżeli z treści umowy międzynarodowej wynika, że dotyczą one kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji, zmieniła się pozycja traktatów. Tak więc pakt ratyfikowane w 1977 r. stały się traktatami stojącym wyżej niż ustawa krajowa. Co więcej, wszystkie dotychczas ratyfikowane umowy międzynarodowe dotyczące praw człowieka, także te z dziedziny prawa humanitarne i konwencje MOP, także z okresu międzywojennego, zostały włączone do systemu źródeł prawa i mają moc wyższą od ustawy zwykłej. Ma konsekwencje takie, że Pakt ten

¹¹¹ L. Wiśniewski, *Prawa człowieka i obywatela w nowej Konstytucji, Spotkania u Rzecznika*, RPO-Mat. nr 38, s. 9 i n.

teraz będzie miał moc wyższą od ustaw, które ewentualnie wydane zostaną na podstawie Konstytucji w zakresie praw człowieka.

Konstytucja nie rozstrzygnęła sprawy szczegółowego podziału terytorialnego państwa, pozostawiła to ustawie zwykłej. Ustanowiła jednak zasadę decentralizacji, która ma być konsekwentnie wprowadzana w życie. Ustaliła też w art. 3, że Polska jest państwem unitarnym. Nie ma więc suwerennych gmin i województw, bo nie ma odrębnej suwerenności społeczeństw gmin i województw. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu swym z 27 listopada 1994 r. wyraźnie stwierdził, że społeczność lokalna nie dysponuje swoją odrębną suwerennością równą czy porównywalną z suwerennością Narodu i Państwa. W związku z tym chęci niektórych regionów, żeby stanowić własne prawa, prowadzić politykę zagraniczną itd., nie mają racji bytu i konstytucyjnego uzasadnienia. Co więcej, to wcale nie wynika z Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, gdzie mówi się wyraźnie, iż cała kompetencja samorządu terytorialnego pochodzi z Konstytucji i ustaw, czyli jest rezultatem tego, co suwerenny naród przez swych przedstawicieli stanowi, a nie społeczność gminna czy społeczność regionu¹¹².

Pogląd o pierwotnym charakterze samorządu terytorialnego i innych zrzeszeń obywatelskich, jak gdyby tworzonych z inicjatywy obywateli w ramach podstawowych wolności obywatelskich, wydaje się obecnie nieaktualny. Samorządy zawodowe, gospodarcze i terytorialny powstają z woli ustawodawcy. Cały zestaw uprawnień jest im nadawany w ustawie. One nie mogą same zrezygnować ze swoich zadań, tak jak to bywa w stowarzyszeniu, które może rozwiązać się uchwałą swoich członków, po prostu samorządy zawodowe oraz samorządy gospodarcze są zaliczane do struktur władzy publicznej i to z nowej Konstytucji wyraźnie wynika. To nie są swobodnie tworzone organizacje społeczne¹¹³.

Konstytucja normuje również działalność Rzecznika Praw Obywatelskich. W art. 80 sformułowane zostało roszczeniowe prawo każdego człowieka domagania się od Rzecznika interwencji na wniosek zainteresowanego, a więc w konkretnym przypadku, ale tylko wówczas, gdy naruszenie jego wolności i praw nastąpiło ze strony organu władzy publicznej (czyli wyłącznie w tzw. układzie wertykalnym). Natomiast w świetle art. 208 ma on obowiązek interweniować z urzędu w sytuacji jednostkowego lub grupowego, konkretnego lub abstrakcyjnego (np. w akcie normatywnym) naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela przez kogokolwiek, a więc w tzw. układzie wertykalnym i horyzontalnym, na podstawie własnej oceny potrzeby takiej interwencji. Nie ma

¹¹² *Ibidem*, s. 17.

¹¹³ *Ibidem*, s. 18.

sprzeczności między art. 80 a art. 208 Konstytucji RP. Są to dwa uzupełniające się przepisy, logicznie określające zakres kompetencji Rzecznika. Wobec powyższego, ustawa wydana na podstawie art. 208 Konstytucji będzie mogła zobowiązać Rzecznika Praw Obywatelskich do interwencji, gdy naruszenie praw obywatelskich będzie miało miejsce w stosunkach między podmiotami prawa prywatnego¹¹⁴.

Geneza uznania zasad współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej za podstawy działania Rzecznika Praw Obywatelskich jest znana. Chodziło m.in. o to, aby stworzyć podstawy do interwencji także w przestrzeni między zakresami kompetencji istniejących już organów ochrony prawnej. Art. 1 ust. 3 ustawy z 1987 r. stwierdzał, że „w sprawach o ochronę praw i wolności obywateli Rzecznik bada, czy nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej”. Według cytowanego przepisu zatem naruszenie prawa obywatelskiego, będące powodem interwencji Rzecznika, może być także (oprócz działań sprzecznych z konkretnymi regulacjami prawnymi) wynikiem pogwałcenia wspomnianych zasad. Na podstawie powołanych przepisów, a także analizy jego wystąpień, należy przyjąć, że Rzecznik nie jest strażnikiem samoistnie występujących zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej. Poszanowanie tych zasad jest przedmiotem jego zainteresowania tylko w kontekście ogólnie rozumianej realizacji praw obywatelskich. Ujęcie zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej w art. 1 ust. 3 i w art. 3 ustawy upoważnia natomiast Rzecznika do interwencji nie tylko ze względu na nielegalność działania organu, którego skarga dotyczy, lecz także ze względów ideologicznych, motywowanych wspomnianymi zasadami.

Odwołanie się przez Rzecznika Praw Obywatelskich do zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej może w praktyce dotyczyć sytuacji, w której organ stosujący prawo działa w ramach uznania pozostawionego do jego dyspozycji przez normę prawną lub w działalności prawodawczej. Rzecznik, jako obrońca interesu indywidualnego, odwołuje się do zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej głównie w pierwszej z tych sytuacji. Dochowywanie wymogów sprawiedliwości społecznej i poszanowanie zasad współżycia społecznego w działalności prawodawczej są sprawą przede wszystkim opcji politycznych, a aktywność Rzecznika w tej mierze może narazić go na ataki, co zresztą miało wielokrotnie miejsce, zwłaszcza wówczas, gdy Rzecznik II kadencji bronił praw słusznie nabytych w okresie przemian ustrojowych¹¹⁵.

¹¹⁴ W doktrynie, jak i w samej interpretacji przepisów, dokonywanej przez kolejnych Rzeczników, nie jest to jednoznaczne – zob. *ibidem*, s. 19, także Z. Kędzia, *Pojęcie ...*, s. 36 i n.

¹¹⁵ Szerzej na ten temat: T. Zieliński, „Ochrona praw nabytych” – zasada państwa prawnego, RPO-Mat. nr 15, 1992; *idem*, *Rzecznik Praw Obywatelskich w okresie przemian ustrojowych*, RPO-Mat. nr 19, 1993, *passim*.

Dominuje pogląd, że zasady współzycia i sprawiedliwości społecznej są użytymi w przepisie prawa klauzulami generalnymi. Nie mogą być zatem traktowane jako furtki zezwalające na dowolność działań. Ich treść powinna być ustalana zgodnie z zasadami wykładni prawa. Mają służyć przede wszystkim jako wskazówka w procesie interpretacji i stosowania konkretnych regulacji prawnych. Nie usprawiedliwiają decyzji sprzecznych z jednoznaczną treścią normy prawnej. Te podstawowe konstatacje znajdują swoje uzasadnienie zarówno w orzecznictwie, jak i w literaturze przedmiotu¹¹⁶.

Pewne wątpliwości, a nawet niepokój, w kontekście rozważań nad katalogiem norm, na podstawie których działa Rzecznik Praw Obywatelskich, budzi dyskusja nad zasadą bezpośredniego stosowania Konstytucji. Wachlarz poglądów jest dość szeroki, od poglądów głoszących o wręcz szkodliwości umieszczenia tej zasady w Konstytucji RP, do poglądów aprobujących i wyrażających pełne jej poparcie. Najczęściej wyrażany jest pogląd głoszący, że Konstytucję można stosować bezpośrednio, jeżeli na podstawie jej zapisu da się zbudować konkretną normę prawną. Brak jednoznaczności w tym zakresie prowadzić może niestety do relatywizacji poglądów na stosowanie tejże Konstytucji w praktyce i jest to już widoczne w praktyce orzeczniczej polskich sądów¹¹⁷.

¹¹⁶ Kędzia, *Pojęcie...*, s. 38. Na ten temat T. Zieliński, *Klauzule generalne w demokratycznym państwie prawnym*, RPO-Mat. Nr 17, 1993; A. Burda, *Pojmowanie sprawiedliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” nr 2 (43), 2001.

¹¹⁷ Szerzej na ten temat np. K. Działocha, *Zasada bezpośredniego stosowania konstytucji*, *Obywatel – jego wolności i prawa*, BRPO 1998, *passim*; oraz w obszernej publikacji materiałów z konferencji, zorganizowanej pod auspicjami Rzecznika Praw Obywatelskich: *Konstytucja RP w praktyce*, Rozdz. I – *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji*, z referatem L. Garlickiego i głosami w dyskusji m.in. T. Zielińskiego, M. Safjana, R. Mastalskiego, BRPO 1999, *passim*. Na ten temat patrz też: E. Łętowska, *Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później*. Ewa Łętowska w rozmowie z Krzysztofem Sobczakiem, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, *passim*.

III. Uprawnienia kontrolne ombudsmanów wobec administracji lokalnej w wybranych krajach europejskich

W literaturze prawniczej spotkać można wiele opisów ustroju administracji samorządowej w różnych krajach. Dotyczy to zwłaszcza takich krajów, jak: Niemcy, Wielka Brytania czy Francja. Mniej znaleźć można publikacji traktujących o tych zagadnieniach w krajach takich, jak Grecja czy Portugalia, a naprawdę mało jest publikacji na temat krajów byłego „bloku wschodniego”. Tymczasem pozbawioną sensu wydaje się próba opisu kompetencji kontrolnych ombudsmanów wobec tejże administracji bez znajomości kształtu jej ustroju. Chcąc z kolei opisać działanie instytucji ombudsmana w jakimś kraju, dobrze byłoby wybrać taki, w którym jego uprawnienia i sposób działania można uznać za modelowe albo interesujące z jakiegoś względu. Łącznie ograniczenia te zawężają liczbę krajów, w odniesieniu do których można dokonać analizy problemu. Bo np. w Niemczech, kraju o powszechnie znanym z literatury ustroju administracji, brak działającego na szczeblu centralnym ombudsmana, a w Holandii tamtejszy Ombudsman może kontrolować jednostki samorządu terytorialnego na mocy upoważnienia ministra, wydanego na ich wniosek. Publiczny obrońca Praw w Czechach samorząd terytorialny może kontrolować jedynie w zakresie powierzonych mu zadań zleconych. Tak więc skromne rozmiary materiału badawczego nie pozwalają na bardzo dokładne odniesienie się do zagadnienia określonego tematem rozdziału. Do opisu wybrano kilka krajów o różnym kształcie rozwiązań ustrojowych, zwłaszcza samorządu terytorialnego, w których ombudsman ma uprawnienia do jego kontroli. W niniejszym rozdziale nie dokonuje się analizy prawnoporównawczej, a jedynie przedstawia podstawowe zagadnienia dotyczące ustroju i kompetencji zarówno ombudsmanów, jak i administracji lokalnej.

1. Austria

W Austrii¹, podobnie jak w Niemczech czy Szwajcarii, kraje federalne (landy i kantony) posiadają parlamenty krajowe i rządy (rady ministrów) z premierami. W tym

¹ Samorząd terytorialny w Austrii za: K. Nowacki, *W Austrii*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Gmina w wybranych państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1995, s. 65-100; B. Słobodzian, *System samorządu terytorialnego w Republice Austrii*, [w:] L. Rajca (red.), *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, Warszawa 2010, s. 143-157; także: J. Sługocki, *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2007, s. 237-240.

sensie możemy porównywać organizację państwową poszczególnych landów z Polską, która w całości stanowi państwo unitarne. Tak więc strukturę samorządową, np. Styrii, Dolnej Austrii, Północnej Nadrenii-Westfalii czy Bawarii – landów związkowych Austrii i Niemiec, możemy *mutatis mutandis* traktować jako pewien wzorzec polskiej struktury samorządowej.

W Austrii zarówno federacja, landy, powiaty i miasta wyłączone z powiatów, jak i związki gmin i gminy (a nie ich organy, jak np. wojewoda krajowy Górnej Austrii, burmistrz lub rada gminy) posiadają osobowość prawną (cywilną i publicznoprawną) i wybieralne organy. Są to tzw. korporacje (związki) prawa publicznego. Natomiast okręgi rządowe w Austrii, występują zamiast powiatu. Są one niesamodzielne, niewybieralne i wchodzi w skład krajów związkowych, a na ich czele stoją prezydenci.

Gminy w Austrii, będące jednocześnie podstawowymi jednostkami podziału terytorialnego państwa, ukształtowane zostały zasadniczo w granicach historycznych. W latach siedemdziesiątych ustawy landów rozpoczęły proces komasacji mniejszych gmin, wychodząc z założenia, że minimalna liczba mieszkańców w gminie nie może przekraczać 1000. Oprócz Konstytucji Związkowej Austrii organizacja gmin jest uregulowana w ustawodawstwie landów, a więc w ośmiu ordynacjach gminnych dla gmin krajowych (z wyjątkiem Wiednia, który ma status miasta, landu i stolicy) oraz w prawach miejskich dla miast z własnym statutem. Zasadniczo gminie powyżej 20 000 mieszkańców może być nadany własny statut, co wymaga zgody rządu federalnego, ponieważ miasto takie wykonuje (jako jednostka podziału okręgowego) również pośrednią administrację federalną. Jedynie kilkunastu miastom nadano prawo miejskie. Miasta z własnym statusem, pomimo iż różnią się od innych gmin rodzajem zadań (miejskich) i wykonywaniem administracji okręgowej w imieniu państwa, traktowane są poza tym jednolicie jako gminy, a więc samorząd terytorialny².

Zadania gmin reprezentujących w Austrii dzieli się najogólniej na własne, samorządowe i sprawy poruczone (zlecone przez państwo). Wśród zadań własnych, samorządowych, wyróżnia się obowiązkowe i fakultatywne. Do zadań obowiązkowych należą np. budowa i utrzymanie dróg gminnych, planowanie przestrzenne i budowlane, utrzymanie szkół, zaopatrzenie w wodę, energię elektryczną, ciepło, ochrona przeciwpożarowa. Do zadań fakultatywnych: rozbudowa instytucji kulturalnych, urządzeń sportowych, organizacja wypoczynku mieszkańców i inne. Listy tych zadań określają ustawy o ustroju gmin

² Na dzień 1 stycznia 2010 r. w Austrii funkcjonowało: 9 Krajów Związkowych (Bundesland), 98 powiatów (Bezirk) – w tym 15 miast z własnym statutem (Statutarstädte) i 2357 gmin (Gemeinde) – w tym 1395 gmin wiejskich (Landgemeinde), http://de.wikipedia.org/wiki/Verwaltungsgliederung_%C3%96sterreichs, 6 listopada 2012 r.

(ordynacje gminne), statuty główne gmin oraz inne uchwały rad gmin. Jednocześnie gmina wykonuje zadania na rzecz administracji państwowej wszystkich szczebli.

Istotną częścią samorządu gminnego jest samodzielne i demokratyczne ustanawianie podstawowych organów gminy bez wpływu na to państwa. Wpływ państwa na wykonywanie spraw własnych gminy jest możliwy tylko przez uregulowany ustawowo nadzór. Jako organy konstytucja określa: Radę gminy – organ kolegialny wybierany przez obywateli jako ciało przedstawicielskie w gminie; Zarząd gminy (Rada miejska lub też Senat Miasta w miastach z własnym statutem) z proporcjonalnym udziałem przedstawicieli sił politycznych w radzie gminy; Burmistrza – wybieranego przez radę gminy. Sprawy gminy są załatwiane w Urzędzie Gminy (miejskim, magistracie), na czele magistratu stoi fachowy urzędnik lub prawnik.

Rada gminy, mając pozycję lokalnego parlamentu, jest jednocześnie organem administracji o funkcjach decyzyjnych i kontrolnych wobec innych organów w gminie. Nie ma więc wyłącznie kompetencji stanowiących. Akty prawne rady gminnej to statuty, rozporządzenia i decyzje. Decyzje administracyjne wydawane są zgodnie z ogólną procedurą administracyjną. Rada gminy jest podstawowym reprezentantem interesów jej mieszkańców. Jest to najwyższy organ w gminie, któremu podporządkowane są inne organy, zwłaszcza zarząd gminy i burmistrz. Rada pełni także funkcję doradczą wobec tych organów, głównie jednak podejmuje rozstrzygnięcia i decyduje o zakresie przyznanej jej generalnej kompetencji w realizacji miejscowych spraw gminy. Rada rozstrzyga o budżecie gminy, jej wydatkach oraz udziela absolutorium zarządowi gminy.

Liczba radnych zależy od wielkości gminy i może wynosić od 7 do 39 osób. W gminach z własnym statutem (przeważnie są to miasta) rady liczą z reguły ponad czterdzieści członków. Do realizacji zadań rady gmin mogą być powoływane komisje, których członkowie powoływani są proporcjonalnie do reprezentowanych sił politycznych w radzie. Komisje mogą bezpośrednio rozstrzygać w sprawach administracyjnych lub mieć tylko charakter pomocniczy.

Zarząd gminy tworzą: burmistrz, zastępcy burmistrza i pozostali członkowie zarządu. Burmistrz wybierany jest ze składu rady. W zarządzie zachowywana jest zasada proporcjonalności partyjnej, odpowiadająca układowi w radzie gminy. Podstawowymi zadaniami zarządu gminy są: przygotowywanie obrad rady gminy i składanie wniosków, administrowanie majątkiem gminy lub ustanawianie wytycznych w tym zakresie, wykonywanie uchwał i decyzji rady gminy. Ważniejsze kompetencje rada gminy zastrzega dla siebie. W gminach statutowych sprawy senatu miasta rozdziela się, zgodnie z systemem resortowym, na członków senatu, co określa ich odpowiedzialność. Są oni wówczas częściowo samodzielnymi organami podejmującymi decyzje. Samodzielność ta nie może jednak iść tak daleko, by zastępować całkowicie zarząd gminy.

Burmistrz reprezentuje gminę na zewnątrz, stanowi pierwszą instancję w sprawach gmin, zarządza majątkiem gminy oraz wykonuje bieżącą administrację sprawami gospodarczymi (zwykły zarząd), realizuje budżet, zwołuje posiedzenia rady gminnej i zarządu jako jej przewodniczący, kieruje ich posiedzeniami oraz wykonuje podjęte uchwały. Wyposażony jest w kompetencje do wydawania rozporządzeń policyjnych. Burmistrz wreszcie prowadzi sprawy poruczone gminie. W sprawach dotyczących federacji burmistrz związany jest instrukcjami wojewody krajowego, a w sprawach landu instrukcjami rządu krajowego. Uprawnienia burmistrzów w stosunku do kompetencji zarządu są znacznie szersze.

W każdej gminie musi być urząd gminy, a w miastach z własnym statutem – magistrat. Urzędy te są wyłącznie organami pomocniczymi w gminie. Zgodnie z niektórymi statutami miast magistrat ma jednak pewne kompetencje władcze.

W Austrii występuje podział zadań na własne i poruczone (przekazane). Te pierwsze wyprowadzane są z naturalnego prawa gmin do samorządu. Zadania poruczone wykonuje gmina (jej organy) na zlecenie i na podstawie wytycznych władz rządowych. W Austrii, wychodząc z klauzuli uniwersalnych zadań gmin („wszystkie sprawy lokalne nie zastrzeżone ustawowo na rzecz innych podmiotów”), wymienia się np. takie sprawy własne, jak: policja w zakresie porządku i bezpieczeństwa publicznego gminy, zadania związane z organizacją imprez, targów i handlu, ochrona zdrowia, zarządzanie drogami na terenie gminy, gospodarka przestrzenna.

Bardziej interesujące nas zadania poruczone nakładane są w drodze ustawy. Nadto organy gminy, najczęściej burmistrz (naczelnik, prezydent itd.) prowadzą sprawy policyjne przekazane ze szczebla wyższego administracji państwowej. Sprawy te prowadzone są przez gminy pod ograniczonym nadzorem (prawnym i celowościowym – tzw. nadzorem fachowym administracji rządowej). Realizacja tych zadań odbywa się w oparciu o przyznane środki. Upodabnia to tamtejszy samorząd do polskiego.

Utworzenie austriackiego odpowiednika ombudsmana w 1977 r. poprzedzała ożywiona dyskusja. Wysuwano zarzuty przeciwko zamierzonemu utworzeniu nowego organu kontrolującego administrację. Twierdzono, że wobec istnienia prawidłowo organizacyjnie i funkcjonalnie działających systemów organów kontroli administracji, w postaci drogi instancyjnej, kontroli sprawowanej przez niezależne sądy – Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Administracyjny, ombudsman nie znajdzie pola działania³. Tymczasem już w 1929 r. H. Kelsen wyraził pogląd o potrzebie ustanowienia „Obrońcy Prawa Publicznego”, działającego w powiązaniu z Trybunałem Konstytucyjnym⁴.

³ H. Rossmann, *Ombudsman (rzecznik społeczny) a ochrona praw podstawowych w Austrii*, „Państwo i Prawo” nr 6, 1979, s. 103 i n.

⁴ Za M. Konarski, *Obrońca Ludowy w Austrii*, [w:] L. Garlicki (red.), *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1989, s. 200 i n.

O ostatecznym wprowadzeniu ombudsmana do systemu kontroli administracji Austrii zdecydowały czynniki praktyczne. W niewielkim obszarowo i ludnościowo państwie dały o sobie znać ujemne skutki coraz rozleglejszego i rozbudowanego porządku prawnego. Mnogość regulacji prawnych dotyczących administracji federalnej, landów i gmin, ingerujących w coraz to nowe dziedziny życia, czyniła obywateli bezradnymi w stosunkach z aparatem wykonawczym państwa. Uznano, że istniejący system kontroli jest niewystarczający. Ogólnie w piśmiennictwie wskazuje się na zapotrzebowanie społeczne jako czynnik ostatecznie przesądzający o powołaniu obrońcy Ludowego (lub inaczej Rzecznika Społecznego) w Austrii⁵.

Pozycja obrońcy Ludowego jako kontrolera administracji lokalnej nie jest jednoznaczna. Przyjmuje się, że kontroluje on administrację federalną, a lokalną jedynie w zakresie zadań powierzonych (zleconych). Jednak na podstawie postanowień konstytucji zasięg zainteresowań obrońcy może zostać rozszerzony. Poszczególne kraje mogą uznać właściwość obrońcy do kontrolowania ich administracji. Konstytucja zachęca także do tworzenia regionalnych odpowiedników tego urzędu.

Konstytucja Związkowa Republiki Austrii z dnia 1 października 1920 r., w brzmieniu z 1981 r., w rozdziale VII, w artykułach 148 a-j, określa podstawy funkcjonowania austriackiego ombudsmana. Zgodnie z jej postanowieniami: Każdy może wnieść skargę do obrońcy Ludu (Volksanwaltschaft) w sprawie domniemanych nieprawidłowości w funkcjonowaniu organów administracji federalnej, w tym w prowadzonej przez nie działalności dotyczącej praw osób prywatnych, o ile nieprawidłowości takie skutkować będą naruszeniem praw osób prywatnych i o ile wszystkie próby szukania zadośćuczynienia na drodze prawnej okażą się bezskuteczne lub jeżeli zadośćuczynienie na drodze prawnej nie jest możliwe. Urząd obrońcy Ludu obowiązany jest rozpatrzyć wszystkie takie skargi i poinformować każdą z wnoszących je osób o rezultatach rozpatrzenia skargi oraz o wszczęciu postępowania w danej sprawie, o ile takowe okaże się niezbędne⁶. Obrońca Ludu obowiązany jest także działać z urzędu. Obowiązany jest także do podjęcia na wniosek współpracy przy rozpatrywaniu petycji i pism stających inicjatywy obywatelskie, wnoszonych do Rady Narodowej⁷.

⁵ O historii powołania austriackiego Ombudsmana szerzej: H. Rossman, *op. cit.*; M. Konarski, *op. cit.*; V. Pickl, *Die Volksanwaltschaft – ein Fall für das „sanfte Recht“*, Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, H. 3-4, 1987, s. 135 i n.; V. Pickl, *Das Prüfungsverfahren der Volksanwaltschaft aus funktionaler Sicht*, Festschrift, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 1993, s. 355 i n.

⁶ Cytaty i opis regulacji za: Austria, [w:] *Ombudsmani krajowi. Zbiór regulacji prawnych*, BRPO, 2005, s. 34-40.

⁷ Niższa izba parlamentu.

Wszystkie organy władzy szczebla federalnego, krajowego i gminnego obowiązane są wspierać Obrońcę Ludu w wykonywaniu przezeń obowiązków wynikających z zakresu jego kompetencji, zezwalać Obrońcy Ludu na kontrolę prowadzonej przez nie dokumentacji, a także na wniosek dostarczać wymaganych informacji. W przypadku Obrońcy Ludu nie ma zastosowania zasada tajemnicy służbowej.

Obrońca Ludu posiada należyte umocowanie prawne w zakresie wydawania zaleceń najwyższym organom administracyjnym szczebla federalnego odnośnie do działań, jakie należy podjąć w danej sprawie lub z racji danej sprawy. Obrońca Ludu może także wydawać zalecenia kompetentnym organom w kwestiach dotyczących ich administracji wewnętrznej lub w kwestiach natury administracyjnej w przypadku organów nie podlegających żadnym dyrektywom z zewnątrz. Istnieje wymóg powiadamiania o takich zaleceniach odpowiedniego najwyższego organu administracji federalnej. Organ administracyjny, którego zalecenia dotyczą, obowiązany jest, w terminie nie dłuższym niż ten, jaki określony zostanie w przepisach prawa federalnego, zastosować się do udzielonych mu zaleceń i – stosownie – poinformować o tym Obrońcę Ludu albo złożyć oświadczenie pisemne wyjaśniające, dlaczego do zaleceń tych nie zastosował się.

Na wniosek Obrońcy Ludu Trybunał Konstytucyjny orzeka o niezgodności z prawem rozporządzeń wydanych przez organy władzy federalnej bądź odmiennie. W przypadku, gdy dojdzie do różnicy zdań pomiędzy Obrońcą Ludu a Rządem Związkowym bądź ministrem Rządu Związkowego dotyczących interpretacji przepisów prawa, rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny w trybie postępowania przy drzwiach zamkniętych, wszczętego na wniosek Rządu Związkowego lub Obrońcy Ludu.

Urząd działa w składzie trzyosobowym, funkcję przewodniczącego pełnią kolejno wszyscy członkowie danej kadencji. Kadencja członków Urzędu Obrońcy Ludu trwa sześć lat. Powołanie na urząd Obrońcy Ludu więcej niż jeden raz jest niedopuszczalne.

Członków Urzędu Obrońcy Ludu powołuje w głosowaniu Rada Narodowa. Sposób powoływania, jak i postępowanie w wypadku opuszczenia urzędu noszą silne znamiona upolitycznienia. Obrońca Ludu obowiązany jest składać Radzie Narodowej roczne sprawozdania z prowadzonej przez siebie działalności.

Uszczegóławia te zapisy Ustawa Związkowa o Urzędzie Obrońcy Ludu z 1982 r. Pomijając kwestie organizacji Urzędu, w którego działaniu obowiązuje zasada kolegialności, należy zwrócić uwagę na zasady postępowania Obrońcy.

Postępowanie przed Urzędem Obrońcy Ludu podlega, odpowiednio, postanowieniom wymienionych w ustawie artykułów Ustawy w sprawie ogólnych procedur administracyjnych z 1950 r. Jeszcze raz akcentuje się to, że organy pełniące najwyższe funkcje administracyjne Rządu Związkowego obowiązane są zastosować się do zaleceń udzielonych im przez Urząd Obrońcy Ludu w terminie nie przekraczającym ośmiu tygodni oraz,

stosownie, powiadomić Urząd Obrońcy Ludu o powyższym bądź złożyć oświadczenie na piśmie, wyjaśniające, dlaczego nie zastosowano się do otrzymanych zaleceń. W przypadkach, gdy jest to uzasadnione, Urząd Obrońcy Ludu może udzielić zezwolenia na przedłużenie powyższego terminu. Składający petycję powinni być poinformowani o zaistnieniu takiej sytuacji. W przypadku, gdy Urząd Obrońcy Ludu uzna za niezbędne wszczęcie dochodzenia w celu ustalenia faktów leżących u podstaw skargi, wszelkie koszty z tym związane pokrywa Rząd Związkowy. Ustawa jest niezwykle skromna w treści. Jej przepisy doprecyzowane są w regulaminie organizacyjnym z 1984 r.⁸

Jeżeli nawet uznać, że zalecenia Obrońcy Ludu nie są w pełni wiążące dla organów, do których je skierowano, to obowiązek odniesienia się do nich powoduje konieczność sformułowania zważeń przedmiotowej sprawy dotyczących, a to wywołuje budującą dyskusję. Zarówno we wszystkich dojrzałych demokracjach, tak i w Austrii, najistotniejsze jest to, że Obrońca sygnalizuje istnienie nieprawidłowości. Jego autorytet jest niekwestionowany i już to decyduje o skuteczności podjętych przez niego działań. Szerokie ich nagłaśnianie przez prasę ma swój oddźwięk także w administracji lokalnej⁹.

2. Grecja

Samorząd terytorialny w Grecji ma długą tradycję¹⁰. Pełna sieć gmin samorządowych w Grecji istniała od 1834 r. Państwo zostało podzielone na gminy, które stały się jednostkami samorządu terytorialnego. Każda gmina, zarówno miejska, jak i wiejska, posiadała jednakowe kompetencje oraz strukturę organizacyjną. Administracja lokalna funkcjonowała na kilku szczeblach. Regiony dzieliły się na jednostki administracyjne zwane nomosami (prefektury – odpowiednik województw), te zaś na eparchie (powiaty) i dimosy (gminy).

Samorząd terytorialny występował na dwóch szczeblach – lokalnym oraz departamentu. Na poziomie regionalnym działały organy administracji rządowej: rada regionalna składająca się z prefektów, reprezentantów związków władz lokalnych oraz reprezentantów organizacji i izb zawodowych oraz sekretarz generalny regionu wyznaczany przez rząd centralny i m.in. sprawujący nadzór nad samorządem. Samorząd na poziomie departamentu powstał na podstawie ustawy z 1994 r. Wyodrębniono wówczas 51 prefektur (często zwanych departamentami), lecz jeden z nich podzielono jeszcze na cztery prefektury (departament Attyki). Organem stanowiącym była rada prefekturalna licząca

⁸ M. Konarski, *op. cit.*, s. 206.

⁹ Szerzej na ten temat w literaturze wskazanej wyżej.

¹⁰ Za L. Zacharko, M. Walentek, *Samorząd terytorialny w Grecji*, „Samorząd Terytorialny” nr 9, 1992, s. 62 i n.; A. Chrisidu-Budnik, *Z problematyki rozwoju samorządu terytorialnego w Grecji*, „Samorząd Terytorialny” nr 7-8, 1994, s. 134 i n.

od 21 do 37 radnych, a organami wykonawczymi komitet prefekturalny oraz prefekt. Na poziomie lokalnym istniały dwa typy jednostek samorządowych: okręgi i gminy. Ich liczba uległa znacznemu zmniejszeniu z dniem 1 stycznia 1999 r. Z dotychczas istniejących 457 okręgów i 5318 gmin utworzono 900 okręgów (miejskich) i 133 gminy (wiejskie). Okręgi miały organizację podobną do prefektur¹¹.

W roku 1997 utworzono w Grecji 13 regionów. Każdy obejmował pewien większy obszar kraju posiadający własne, niezależne instytucje odpowiedzialne za planowanie, koordynację i realizację polityki regionalnej oraz wypełnianie szczególnych funkcji powierzonych przez władze centralne.

W latach następnych trwała reforma administracji w Grecji, mająca na celu zmniejszenie ilości podmiotów administracji. Planowano np.: zmniejszyć liczbę gmin (miejskich i wiejskich) do 400-450, prefektur – do 12-17. Liczbę regionów planowano zmniejszyć do 4. Kryzys z lat 2008-2009 był impulsem do radykalnych reform. Na mocy tzw. Ustawy Kallikratisa od 1 stycznia 2011 r. funkcjonuje w Grecji 13 regionów i 325 gmin. Z 240 małych gmin utworzono przez połączenie nowe jednostki. Oprócz Krety i Euböa greckie wyspy nie są już podzielone na gminy. Administrację rządową tworzy zaledwie 7 Dyrekcji Regionalnych z Sekretarzem Generalnym na czele.

Na płaszczyźnie regionalnej 13 jednostek jest zarządzanych przez radę regionalną i gubernatora, wyłanianych w wyborach powszechnych, przeprowadzanych jednocześnie z wyborami do Parlamentu Europejskiego. Prefektury (54) zostały zniesione, ale ich urzędy służyć będą za ekspozytury regionu w terenie. Gminy funkcjonować będą zarządzane przez burmistrzów i rady wybierane na pięć lat. Przejściowo funkcję tych organów pełnić będą osoby wybrane do poprzednich ciał przedstawicielskich w 2010 r. Liczba jednostek administracyjnych i ich siedzib została zredukowana z ok. 6000 do ok. 2000¹².

Przedstawicielstwem każdej gminy jest rada gminy. Liczba członków rady uzależniona jest od liczby ludności w gminie i wahała się od 7 do 11 członków. Obecnie w połączonych gminach liczba ta wzrosła proporcjonalnie do liczby ludności¹³. Przewodniczący rady jako organem wykonawczym gminy. Dla magistratów przedstawicielstwem jest rada miejska jako organ uchwałodawczy. Liczba członków rady miejskiej zależy od liczby mieszkańców i wynosi ok. 20 osób. Członkowie obu rad wybierani są na zasadach demokratycznych, na okres pięciu lat.

¹¹ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, s. 363-364; G. Rydlewski, *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 198-200.

¹² http://de.wikipedia.org/wiki/Politische_Gliederung_Griechenlands, 12 listopada 2012 r.

¹³ Ponieważ samorząd terytorialny w Grecji jest nadal w trakcie przebudowy, opisano tylko podstawowe elementy jego ustroju, dotychczas niezmiennie.

Organem wykonawczym magistratu jest mer (burmistrz). Mer i jego zastępcy wchodzi jednocześnie w skład komisji miejskiej, która spełnia zarówno funkcje organu uchwałodawczego, jak i wykonawczego magistratu. Dla jednostek o większej liczbie mieszkańców stworzono możliwość podziału na dzielnice autonomiczne. Liczba dzielnic i okręgi są tworzone na podstawie dekretu, na wniosek rady miejskiej. Organem stanowiącym dzielnic miejskich jest rada dzielnicy. Organem wykonawczym jest prezydent, wybierany przez radę spośród jej członków. Dzielnice autonomiczne oddalone od siedziby magistratu lub gminy mogą być reprezentowane w radzie miejskiej lub gminnej przez specjalnego asesora.

Sprawy administracyjne o znaczeniu lokalnym są załatwiane przez organy gmin i obejmują: budownictwo komunalne (jego utrzymanie i renowację), system urządzeń wodnych (ścieki i odprowadzanie wody), parki i ogrody komunalne oraz inne miejsca wypoczynku publicznego, cmentarze, budowę i utrzymanie ulic, placów oraz mostów, urządzenia sportowe, zbieranie i wywóz nieczystości oraz ich przetwarzanie, transport miejski. Poza tym zakresem organy samorządu mogą podejmować działania organizatorskie mające na celu zabezpieczenie zbiorowych potrzeb wspólnoty, m.in. dotyczące spraw socjalnych, kulturalnych bądź ekonomicznych. Ustawa przewiduje również możliwość realizacji zadań zleconych.

Organy samorządu terytorialnego w zakresie swoich kompetencji mogą wydawać przepisy gminne w formie uchwał i zarządzeń. Natomiast w sprawach indywidualnych z zakresu administracji wydają decyzje administracyjne. Ustawa przewiduje także dla organów gmin i magistratów kompetencje o charakterze doradczym w zakresie spraw dotyczących ochrony środowiska i zagospodarowania przestrzennego terenu. Stanowisko rady gminy i rady miejskiej w tych sprawach jest brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji przez organy administracji rządowej. Wykluczone są z gestii organów samorządu terytorialnego sprawy o szerszym zasięgu, które odnoszą się do inicjatyw o zakresie ogólnym, tj. społeczności całego państwa.

Mer, prezydent (komisja miejska) posiadają przede wszystkim kompetencje wykonawcze w zakresie realizacji uchwał rady oraz spełniają funkcje reprezentacyjne (reprezentują magistraty i gminy na zewnątrz).

Gminy i magistraty uchwalają swoje dochody i wydatki na każdy rok budżetowy oraz mają prawo do samodzielnego gospodarowania swoim budżetem w ramach przepisów konstytucyjnych i prawnych przepisów finansowych. Zasadniczym kryterium nadzoru jest kryterium legalności, wyjątkowo może być stosowane kryterium celowości działania.

Grecki Obróńca Obywateli był jednym z ostatnich urzędów typu ombudsman wprowadzonym w krajach Unii Europejskiej. Klasycznego ombudsmana raczej jednak

nie przypominał. Wprowadzono go ustawą z 1997 r. Obowiązującą obecnie ustawą jest ustawa z 22 stycznia 2003 r. o Ombudsmanie¹⁴.

Ombudsman – niezależny organ władzy, pełni misję mediatora w kontaktach między obywatelami a służbami publicznymi, samorządami terytorialnymi, organizacjami prywatnymi i publicznymi, mając na celu ochronę praw obywatelskich, zwalczanie złych praktyk administracyjnych i zapewnienie poszanowania praworządności¹⁵. Misją Ombudsmana jest także obrona oraz promocja praw dziecka. Jest wyłączony spod kontroli innych organów administracji. Ombudsman ma pięciu zastępców, którzy w wykonywaniu swych obowiązków nie podlegają odpowiedzialności sądowej z tytułu opinii wyrażanych bądź czynności wykonywanych w ramach pełnienia przez nich ich obowiązków. Odpowiedzialność sądową dopuszcza się wyłącznie w przypadku oskarżenia o zniesławienie lub naruszenie zasady poufności informacji.

Jurysdykcji Ombudsmana podlegają służby: a) sektora publicznego, b) organy samorządów terytorialnych i regionalnych, c) inne organy władzy publicznej, organy państwowe, których działalność regulowana jest przepisami prawa prywatnego, osoby prawa publicznego, przedsiębiorstwa terenowej administracji samorządowej oraz przedsiębiorstwa, których zarząd bezpośrednio lub pośrednio kontrolowany jest przez Skarb Państwa w trybie decyzji administracyjnych lub poprzez posiadane w nich udziały.

Spod jurysdykcji Ombudsmana wyłączona jest bardzo duża grupa podmiotów. Są to banki i ateńska giełda papierów wartościowych. Jurysdykcji Ombudsmana nie podlegają ministrowie rządu ani zastępcy ministrów w zakresie czynności dotyczących sprawowanych przez nich funkcji politycznych, jednostki wyznaniowe będące osobami prawa publicznego, organy władzy sądowej, służby wojskowe w sprawach z zakresu obronności kraju i bezpieczeństwa narodowego, krajowe służby wywiadowcze, służby Ministerstwa Spraw Zagranicznych w sprawach z zakresu prowadzenia polityki zagranicznej państwa lub stosunków międzynarodowych, Państwowa Rada Prawna (the Legat Council of State) ani niezależne organy władzy w zakresie ich głównych funkcji ustawowych. Ombudsman nie może prowadzić postępowania w sprawach dotyczących bezpieczeństwa narodowego. W zakresie jego kompetencji nie mieszczą się także sprawy dotyczące statusu służbowego urzędników państwowych.

W kontekście powyższych zapisów zdziwienia nie budzą postanowienia dotyczące sposobu powoływania i odwoływania Ombudsmana. Jest on bowiem powoływany przez parlament, ale jego zastępcy powoływani są decyzją ministra spraw wewnętrznych, administracji publicznej i decentralizacji na wniosek Ombudsmana. Ani w konstytucji, ani

¹⁴ *Ombudsmeni krajowi. Zbiór ...*, s. 151-163.

¹⁵ Interesujące jest to, że grecki Ombudsman stał się „niezależnym organem władzy”, podczas gdy obrońca Obywateli był jedynie „niezależnym organem administracyjnym”.

w ustawie nie ma postanowień dotyczących powoływania Ombudsmana. O zagadnieniach tych traktuje regulamin parlamentu. Podobnie jest w przypadku odwołania Ombudsmana. Jako przyczyny takiego odwołania w ustawie wymieniono utratę zdolności fizycznych lub umysłowych do pełnienia obowiązków. Zastępcy Ombudsmana zostają zwolnieni z pełnionych obowiązków decyzją ministra spraw wewnętrznych, administracji publicznej i decentralizacji, na wniosek Ombudsmana, w przypadku utraty przez nich zdolności fizycznych lub umysłowych do pełnienia obowiązków bądź też nieudolnego wykonywania tych obowiązków. Zważywszy, że Ombudsman jest zatrudniony na zasadzie wyłączności, nie może zajmować żadnego stanowiska publicznego, to wraz z powyższymi zapisami należy uznać, że nie ma on zbyt mocnej pozycji.

Tak określony zakres przedmiotowy i podmiotowy kompetencji nie przystaje do dalszych postanowień ustawy, sformułowanych jakby dla innego urzędu. Oto bowiem Ombudsman podejmuje każdą sprawę podlegającą jego właściwości w odpowiedzi na opatrzoną podpisem skargę skierowaną do niego przez jakąkolwiek osobę, której dana sprawa bezpośrednio dotyczy, bądź też przez jakąkolwiek osobę prawną lub stowarzyszenie osób. Ombudsman może także przyjąć skargę od każdego dziecka, którego dana sprawa bezpośrednio dotyczy, bądź też od osoby sprawującej nad dzieckiem opiekę rodzicielską, od krewnego z linii prostej lub bocznej do drugiego stopnia pokrewieństwa, od opiekuna prawnego lub tymczasowego dziecka, bądź też od dowolnej osoby trzeciej mającej bezpośrednią wiedzę na temat danego przypadku naruszenia praw dziecka. Dla celów wykonania przepisów niniejszej ustawy za dziecko uznaje się każdą osobę, która nie przekroczyła osiemnastego roku życia. Ombudsman może także podjąć badanie sprawy z inicjatywy własnej. Gdyby zapisy te łączyły się z szerokimi uprawnieniami do kontrolowania wszelkich podmiotów administrujących, to należałoby je uznać za bardzo interesujące. Grecki Ombudsman może najwyżej zwrócić uwagę merowi miasta, gdy ten nie podejmuje działań mających na celu usunięcie jakichś nieprawidłowości. Nawet w takich wypadkach nie może on podejmować spraw, co do których toczy się postępowanie przed sądem.

Ombudsman nie podejmuje spraw dotyczących czynności administracyjnych skutkujących powstaniem praw lub stworzeniem sytuacji korzystnej dla osób trzecich, możliwych do uchylecia wyłącznie na mocy decyzji sądowej, o ile nie dojdzie do oczywistego bezprawia bądź gdy główna sprawa przedmiotowa nie wiąże się z ochroną środowiska naturalnego. Prowadząc postępowanie w danej sprawie, Ombudsman może wystąpić o pomoc inspektorów z organów kontroli administracji publicznej lub z innych organów ds. audytu administracyjnego. Ombudsman może żądać dostarczenia mu przez służby publiczne wszelkich informacji, dokumentów lub innych dowodów dotyczących danej

sprawy, może także przesłuchiwać osoby fizyczne, badać sprawę na miejscu i żądać sprawozdań rzeczoznawców.

Na temat swej działalności O obrońca Obywateli przedkłada sprawozdanie roczne, objaśniając funkcjonowanie urzędu Ombudsmana, przedstawiając najważniejsze sprawy i formułując zalecenia odnośnie do poprawy służb publicznych i przyjęcia niezbędnych środków prawnych. Sprawozdanie przedkłada Przewodniczącemu Parlamentu. Ombudsman może składać premierowi oraz przewodniczącemu Parlamentu specjalne raporty krótkookresowe, o których każdorazowo informowany jest właściwy minister.

Instytucja greckiego ombudsmana nie stanowi wzorca wartego do upowszechniania. Być może ciekawsze kompetencje mają wspomniani Inspektorzy – Kontrolerzy, ale ci z wielu powodów do klasycznych ombudsmanów są jeszcze mniej podobni.

3. Szwecja

Podział terytorialny Szwecji obejmuje 290 gminy i 21 wojewódzkie samorządy terytorialne¹⁶. Warto pamiętać, że w roku 1860 istniało 2500 gmin, które w niezmienniej liczbie przetrwały do lat pięćdziesiątych XX w. Ustrój terytorialny Szwecji charakteryzuje znaczna wielkość gmin. Przeciętna powierzchnia gminy to 1 575 km². Przyjęcie takiego podziału terytorialnego w tym kraju uzasadnia się jego położeniem geograficznym i względami demograficznymi. Ponadto, w przekonaniu administracji centralnej, stan taki wpływa korzystnie na sytuację finansową jednostek lokalnych, zapewniając odpowiedni potencjał gospodarczy i realne możliwości samodzielnego wypełniania różnorodnych funkcji.

W Szwecji funkcjonują dwa rodzaje jednostek samorządowych: gminy jako jednostki podstawowe i wojewódzkie samorządy terytorialne jako jednostki regionalne. Ustawa o samorządzie terytorialnym, obowiązująca od 1992 r., jest aktem prawnym określającym jednocześnie sytuację obydwu tych jednostek.

Organem podejmującym decyzje na obszarze gminy jest rada gminy. Odpowiednikiem regionalnym rady jest wojewódzki samorząd terytorialny. Członkowie tych organów, wraz z zastępcami, wybierani są przez społeczność lokalną w wyborach powszechnych, co trzy lata, w dniu wyborów do parlamentu szwedzkiego. W wyodrębnionych

¹⁶ W Szwecji w 2014 r. ma wejść w życie reforma ograniczająca liczbę prowincji do 8-10. Opis ustroju administracji za: B. Słobodzian, *Samorząd terytorialny w Królestwie Szwecji*, [w:] L. Rajca (red.), *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, Warszawa 2010, s. 227-237; P. Radzimiński, *Samorząd terytorialny w Szwecji*, „Samorząd Terytorialny” nr 6, 1994, s. 71 i n.; *idem*, *Związki komunalne w Szwecji i Finlandii*, „Samorząd Terytorialny” nr 4, 1995, s. 61 i n.; H. Baldersheim, *Samorządy lokalne krajów skandynawskich w okresie przejściowym: od wolnych gmin do wolnego wyboru?*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2, 1994, s. 99 i n.; K. Ståhlberg, *Samorząd terytorialny w Europie Północnej*, [w:] T. S. Edvardsen, B. Hagtvæt (red.), *Nordycki model demokracji i państwa dobrobytu*, Warszawa 1994, s. 55 i n.

dziedzinach gmina i wojewódzki samorząd terytorialny są jedynymi decydentami, co oznacza jednocześnie, że wyznaczają cele dla najważniejszych pól tej działalności, określają plany dla osiągnięcia tych celów, a np. w sferze podatkowej decydują o lokalnej stopie podatkowej i opłatach lokalnych oraz rozdzielają konieczne fundusze.

Organem zarządzającym w gminie jest zarząd. Pełni on funkcję komisji wykonawczej, wybieranej na okres trzech lat przez radę gminy. Zarząd gminy jest odpowiednikiem rządu krajowego. Organ ten kieruje całym zakresem działalności rady gminnej, a składa się z czołowych przedstawicieli partii politycznych. W skład zarządu wchodzi co najmniej pięciu członków, jednak w rzeczywistości liczba ich oscyluje od 11 do 18. Będąc najwyższym organem wykonawczym samorządu gminnego, zarząd kieruje finansami administracji i projektowaniem budżetu. Wiele spraw, w których decyzję podejmuje rada gminy, rozpatrywanych jest w pierwszej kolejności przez zarząd. Procedura taka wynika z faktu, iż zarząd jest koordynatorem działalności gminy. Jego władza nadzorcza wobec pozostałych organów samorządu sprowadza się do udzielania rad, wskazówek i przedstawiania oficjalnych komentarzy. Zarząd zajmuje się również sferą informacyjną oraz troszczy się o upraszczanie działalności w celu uniknięcia rozrostu biurokracji oraz ułatwia kontakty pomiędzy obywatelami a radą. Postanowienia ustawy o samorządzie terytorialnym dotyczące organizacji są takie same dla gmin i województw.

Zgodnie z ustawowymi przepisami prawnymi, w każdej gminie zorganizowane są tzw. wydziały specjalistyczne, powoływane do realizacji poszczególnych zadań, takich jak: oświata, ochrona zdrowia, ochrona środowiska itp. Współpracując z zarządem gminy, jako komisją wykonawczą, odpowiadają za całokształt działań podejmowanych na swym terenie, przygotowują sprawy dla rady gminy, wprowadzają w życie jej decyzje oraz podejmują decyzje własne, które oczywiście muszą być zgodne z obowiązującymi przepisami lokalnymi i ustawowymi. Podobne obowiązki spoczywają na wojewódzkich samorządach terytorialnych, wyposażonych w wydziały specjalistyczne powołane do realizacji zadań w sferach określonych prawem, jak np. opieka zdrowotna. Oprócz tego typu wydziałów w wojewódzkich samorządach terytorialnych funkcjonują również komórki do spraw personelu, wykształcenia, budownictwa czy ds. uniwersytetów ludowych.

Ogólne kompetencje i zadania gmin dzielą się na dwie kategorie, z których pierwsza wypływa z władzy przyznanej ustawą samorządową, druga zaś nadana jest przez specjalne ustawodawstwo. Zgodnie z regulacjami ustawy samorządowej, obie jednostki lokalne mają prawo do kierowania własnymi sprawami. W ramach więc przyznanej władzy ogólnej, do zadań własnych należy: kultura, rekreacja, zarząd ulicami drogami, parkami, zaopatrzenie w elektryczność, wodę i gospodarka oczyszczalniaми. Zadania ustawowe (obowiązkowe) obejmują szkolnictwo, opiekę społeczną, lekarską i zdrowie publiczne, pomoc w nagłych wypadkach, budownictwo i planowanie społeczne.

Największym i najważniejszym zadaniem samorządów gminnych jest szkolnictwo. Gminy i samorządy wojewódzkie odpowiadają za szkoły podstawowe i szkoły średnie. Znajdują się one pod kontrolą samorządów lokalnych. Gminy szwedzkie są odpowiedzialne również za planowanie lokalne. Zakresem swym zadanie to obejmuje nie tylko roboty budowlane, lecz także użytkowanie gruntów, budowę i konserwację ulic oraz parków. Mieszkańcy gminy mają zapewnione wszelkie usługi techniczne związane z konserwacją systemów wodno-kanalizacyjnych, wywozem śmieci, sprzątaniem ulic, dostarczaniem gazu i centralnego ogrzewania. W celu łatwiejszego kierowania komunikacją miejską, gminy i wojewódzkie samorządy terytorialne zakładają spółki i fundacje. W każdym z przypadków właścicielem jest gmina. Spółki tworzone są także dla takich działalności, jak budownictwo czy zarządzanie zasobami mieszkaniowymi.

Do najważniejszych zadań wojewódzkich samorządów terytorialnych należy leczenie. Z niewielkimi wyjątkami większość szpitali należy do samorządów.

Głównym źródłem dochodu obu jednostek samorządowych jest podatek dochodowy. Podstawę podatku stanowi przede wszystkim dochód zarobkowy i podatek od nieruchomości. W Szwecji władze lokalne mają całkowitą swobodę ustalania dodatku do podatku dochodowego. Innym źródłem dochodu są ogólne i specjalne subwencje państwowe. Mają one szczególne znaczenie dla gmin, gdyż przyznawane są określonym sektorom, takim jak: szkoły, opieka nad dziećmi, opieka nad osobami starszymi. Istnieje ponadto tzw. zasiłek wyrównawczy, przyznawany w celu wyrównania różnic kosztów i środków podatkowych między różnymi gminami.

Szwedzki Ombudsman Parlamentarny jest instytucją klasyczną, zarówno ze względu na jego historię, jak i chyba najszerzej w świecie ujęte kompetencje¹⁷. Określają je Akt o Formie Rządu, tj. Konstytucja z 6 marca 1974 r., Akt o Riksdagu (parlament), datowany tegoż samego dnia, oraz akt zawierający instrukcję dla Ombudsmana z 13 listopada 1986 r.

Zgodnie z konstytucją Riksdag wybiera jednego lub więcej Ombudsmanów, aby nadzorowali zgodnie z instrukcjami uchwalonymi przez Riksdag przestrzeganie przez władze państwowe praw i innych statutów. Ombudsman może zainicjować postępowania prawne w przypadkach określonych w instrukcjach. Na okres dwóch lat mogą być powołani jeden lub kilku zastępców Ombudsmana.

¹⁷ Opis regulacji za: *Szwecja, [w:] Ombudsmeni krajowi. Zbiór ...*, s. 446-456. Instytucja ta doczekała się także wielu opisów, np. A. Filipowicz, *Ombudsman – kariera instytucji*, „Organizacja – Metody – Technika” nr 12, 1982, s. 31 i n.; M. Grzybowski, *Ombudsman w państwach nordyckich – geneza, ewolucja i współczesne oblicze instytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1989, s. 66 i n.; E. Hansen, *Ombudsman w państwach skandynawskich i podstawowe przejawy jego działalności*, „Studia Prawnicze” z. 32, 1972, s. 199 i n.; J. Stembrowicz, *Od ombudsmana do mediatora*, „Miesięcznik Literacki” nr 12, 1973, s. 86 i n.

Ombudsman może być obecny na posiedzeniach sądu albo władz administracyjnych i ma dostęp do sprawozdań lub innych dokumentów każdego takiego sądu czy władzy. Każdy sąd lub władza administracyjna oraz każdy urzędnik państwowy lub urzędnik władz lokalnych dostarczyć powinien Ombudsmanowi wszelkich informacji, jakie będą przez niego wymagane. Podobny obowiązek ciąży na każdej innej osobie podlegającej nadzorowi Ombudsmana. Na żądanie Ombudsmanowi będzie towarzyszył prokurator.

Dalsze przepisy dotyczące osoby Ombudsmana są zawarte w Akcie o Riksdagu. Zgodnie z tym aktem, Riksdag posiada czterech ombudsmanów (Ombudsmanów Parlamentarnych), jednego Głównego Parlamentarnego Ombudsmana oraz trzech Parlamentarnych Ombudsmanów. Główny Ombudsman Parlamentarny będzie Dyrektorem Administracyjnym Biura Ombudsmanów oraz będzie głównym motorem jego działania. Wybór głównego jest przeprowadzany oddzielnie, trzech pozostali mają być powoływani indywidualnie.

Ombudsman jest wybierany na czteroletnią kadencję, trwającą od momentu jego wyboru, lub innej, późniejszej daty, którą może określić Riksdag. Na żądanie Komisji Konstytucyjnej Riksdag może zwolnić Ombudsmana z mandatu przed upływem powyższego terminu, jeśli Ombudsman utraci zaufanie Riksdagu.

W Akcie zawierającym instrukcje dla Parlamentarnego Ombudsmana sformułowano całość kompetencji tegoż urzędu. Główny Parlamentarny Ombudsman oraz Parlamentarni Ombudsmani mają obowiązek czuwania, aby osoby sprawujące funkcje publiczne przestrzegały ustaw i innych przepisów oraz spełniały właściwe dla nich obowiązki. Ombudsman sprawuje nadzór nad: władzami państwowymi i gminnymi i ich urzędnikami i innymi pracownikami, a także innymi osobami, których zatrudnienie lub zadania są związane z występowaniem w funkcji władz państwowych, w stopniu, w jakim w takiej funkcji występują. Ombudsmani sprawują także nadzór nad urzędnikami i osobami zatrudnionymi w przedsiębiorstwach państwowych, w czasie wykonywania przez nich rządowych zadań z zakresu administracji.

Nadzór Ombudsmana nie obejmuje członków Riksdagu oraz niektórych jego komisji, niektórych centralnych organów, np. Komitetu Kontroli Wyborów, Banku Narodowego, a także Rządu, Kanclerza Sprawiedliwości i politycznej działalności władz lokalnych.

W ustawie użyto sformułowania, że Ombudsmani muszą zapewnić przede wszystkim to, aby sądy i władze publiczne przestrzegały w swoim postępowaniu wytycznych Formy Rządu dotyczących obiektywizmu i bezstronności oraz nienaruszania przez administrację publiczną fundamentalnych praw i wolności obywateli. Nadzorując władze gminy, Ombudsmani muszą brać pod uwagę formy przyjęte w ramach samostanowienia gmin.

Ombudsmeni mają także za zadanie przysłużyć się do wypełniania luk legislacyjnych, prezentując swe spostrzeżenia na ten temat przed Riksdagiem lub rządem.

Nadzór sprawowany przez Ombudsmanów dokonuje się przez badanie zasadności skarg wnoszonych przez obywateli oraz za pomocą inspekcji oraz wszelkich innych dochodzeń, jakie Ombudsmeni uznają za stosowne. Zamyka badanie danej sprawy wydanie decyzji, w której przedstawiana jest opinia na temat tego, czy środki przedsięwzięte przez władzę lub urzędnika są niezgodne z prawem lub innym statutem lub czy są w inny sposób błędne lub niewłaściwe. Ombudsmeni mogą również wydawać oświadczenia zmierzające do promowania ujednoliconego i właściwego stosowania prawa.

W roli nadzwyczajnego prokuratora Ombudsman może zainicjować postępowanie sądowe przeciwko urzędnikowi, który, nie przestrzegając obowiązków swojego urzędu lub swojego zadania, popełnił przestępstwo.

Postępowanie przeciwko urzędnikowi może zostać przeprowadzone w formie zastosowania środków dyscyplinarnych, gdy ten, nie przestrzegając obowiązków swojego urzędu lub swojego zadania, popełnił istotny błąd. Ombudsmeni mogą przedstawić sprawę osobom upoważnionym, aby te zadecydowały o stosownych środkach. W przypadku osoby posiadającej uprawnienia zawodowe zezwalające jej na praktykowanie w sferze np. zawodów medycznych, gdy osoba ta wykazała poważny brak kompetencji w swojej praktyce lub w inny sposób zademonstrowała, że w sposób oczywisty nie nadaje się do dalszego prowadzenia praktyki, Ombudsmeni mogą przedstawić raport stosownym władzom, aby zadecydowały o odebraniu kwalifikacji lub autoryzacji. Podobne żądanie ograniczenia zakresu kwalifikacji może zostać postawione, gdy osoba posiadająca kwalifikacje nadużyła swoich uprawnień w inny sposób. Jeśli Ombudsmeni uznają za konieczne odwołanie urzędnika lub tymczasowe usunięcie go z urzędu ze względu na działania o charakterze przestępczym lub poważne i powtarzające się naruszanie obowiązków służbowych, Ombudsman może zgłosić taką sprawę osobom upoważnionym, aby zadecydowały o takim środku. We wskazanych przypadkach Ombudsman ma prawo brać czynny udział w postępowaniu karnym czy dyscyplinarnym. Jednocześnie Ombudsman może wszcząć postępowanie sądowe, gdy karne lub dyscyplinarne postępowanie wobec urzędnika było zbyt surowe.

Ombudsman posiada uprawnienia do inicjowania postępowania prawnego przeciwko członkom Sądu Najwyższego lub Najwyższego Sądu Administracyjnego albo do wywierania nacisku, aby takich urzędników zdymisjonować lub pozbawić stanowiska. Podobnie jego uprawnienia wyglądają w stosunku do ministrów, urzędników parlamentu i innych osób z najwyższych szczebli władzy, gdy konieczność taką widzi Komisja Konstytucyjna.

Ombudsman ma obowiązek przedstawienia raportu z wypełniania swoich zadań.

Skargi do Ombudsmana należy składać w formie pisemnej. W pisemnych skargach należy wskazać, jakiej władzy dotyczy skarga, czyn, o jaki w niej chodzi, datę czynu, a także imię i nazwisko oraz adres składającego skargę. Ombudsmeni mają obowiązek bezzwłocznego informowania składającego skargę o tym, czy skarga została odrzucona, przyjęta do rozpatrzenia, skierowana do innego organu, zgodnie z art. 18, lub też czy stała się przedmiotem dochodzenia. Ombudsmeni nie powinni wszczynać dochodzenia dotyczącego okoliczności, od których upłynęło dwa lub więcej lat, jeśli nie istnieją wyjątkowe powody dla takiego dochodzenia. Ombudsmeni są zobowiązani do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego wymaganego przy ocenie skarg i innych spraw. Kiedy Ombudsmeni, zgodnie z zapisami konstytucji, żądają informacji i zeznań w sprawach innych niż te, w stosunku do których zdecydowano wszcząć wstępne postępowanie wyjaśniające, mogą to uczynić pod karą grzywny nie przekraczającej 1000 koron szwedzkich. Ombudsmeni mogą nałożyć taką karę, jeśli będą do tego powody.

Jeśli istnieją powody do podejrzeń, że urzędnik jest winien wykroczenia służbowego, w którego przypadku należy zastosować środki dyscyplinarne, oraz istnieją powody do obawy, że pisemne upomnienie nie może być skierowane do niego w ciągu dwóch lat od takiego wykroczenia, Ombudsmeni mogą wydać stosowne upomnienie.

Oczywiście Ombudsman może w każdej sprawie odwoływać się od wyroku lub decyzji do sądu wyższej instancji.

4. Węgry

Na Węgrzech samorząd terytorialny wprowadzono w 1990 r. Przez długi okres podział administracji samorządowej Węgier był trójstopniowy. Obszar państwa był podzielony na komitaty (megye; obecnie 19 województw), które dzieliły się na powiaty (dawniej járás, później kistérség – 168), a te – na gminy (települései – miejskie város, obecnie 214, oraz wiejskie község i nagyközség, obecnie 2898). Stołeczny Budapeszt (főváros) dzieli się na dzielnice (kerület).

Z dniem 1 stycznia 2013 r. wprowadzono na Węgrzech nowe powiaty. W wyniku reformy państwo zostało podzielone na 175 jednostek powiatowych na terenie kraju oraz 23 jednostki w samym Budapeszcie. Węgierskie jednostki powiatowe nie pokrywają się funkcjonalnie z definicją polskich powiatów, gdyż powiaty w polskim systemie administracyjnym usytuowane są na szczeblu administracji samorządowej pomiędzy województwem a gminą i wpisują się w zakres samorządu terytorialnego, a powiaty węgierskie należą nie do administracji samorządowej, ale do administracji rządowej w terenie, i stanowią najniższy szczebel tej administracji. Są również wyposażone w kompe-

tencje przeznaczone dla administracji rządowej¹⁸. Do dnia wejścia w życie nowej regulacji węgierski samorząd sprawował podwójną funkcję: administrującą oraz reprezentującą, która w wyniku reformy ulegnie rozdzieleniu. Zwłaszcza funkcja dotycząca administrowania w sensie *largo* przejdzie do kompetencji nowego tworu powiatowego (jednostki administracji rządowej w terenie).

Samorząd terytorialny ma strukturę dwustopniową: na szczeblu niższym jest to samorząd gminny, na szczeblu wyższym – województwa. Na szczególnych zasadach zorganizowano samorząd w stolicy. Wspólnotę samorządową tworzą mieszkańcy gminy posiadający prawo wyborcze. Owa wspólnota wyborców realizuje swoje prawo do samorządu na drodze demokracji bezpośredniej – poprzez wybory i referendum lokalne oraz za pośrednictwem przedstawicieli wybranych do rady¹⁹.

Samorząd terytorialny działa samodzielnie w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym należących do jego właściwości. Jednostki posiadają osobowość prawną, a jego samodzielność podlega ochronie Trybunału Konstytucyjnego i ochronie sądowej. Ustawa określa zadania samorządu o charakterze obowiązkowym, a parlament powinien zapewnić środki materialne do wykonania tych zadań, decydując o wielkości i rodzaju dotacji z budżetu państwa. W ramach ustaw samorząd terytorialny może samodzielnie dysponować swoim mieniem i gospodarować dochodami, na swoją odpowiedzialność może prowadzić działalność gospodarczą. W ramach ustaw samorząd terytorialny może samodzielnie kształtować swoją organizację, ustanawiać emblematy samorządowe, nadawać honorowe odznaczenia i godności. Jednostki samorządowe mogą łączyć się i zrzeszać w celu reprezentowania i obrony swych interesów wobec terenowych i centralnych organów państwa. Samorządowi terytorialnemu przysługuje prawo występowania z inicjatywą i wyrażania opinii w sprawach nie należących do jego właściwości, ale do-

¹⁸ <http://budapeszt.msz.gov.pl/resource/eeb30fd5-1db0-488b-b220-b7647ca40efd>: JCR, 20 stycznia 2013 r. Liczba jednostek podziału terytorialnego Węgier jest w praktyce trudna do jednoznacznego ustalenia. Sytuacja ta powstaje ze względu na skomplikowany status jednostek, rozpatrywany w aspekcie historycznym. Jednostki gminne są zróżnicowane i ich zadania i kompetencje trudno opisać w oparciu o metodologię właściwą dla polskiego samorządu. Kolejną barierą jest bariera językowa, której oddziaływanie widoczne jest w dostępnych źródłach angielsko- czy niemieckojęzycznych. Dodatkowo na Węgrzech mamy obecnie do czynienia z głęboką reformą administracji. Tak więc znajdujemy różne dane i nazewnictwo, a Klasyfikacja Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych – NUTS (fr. *Nomenclature des Unites Territoriales Statistique*, ang. *Nomenclature of Units for Territorial Statistics*) – standard geokodowania rozwinięty w Unii Europejskiej na potrzeby identyfikowania statystycznych jednostek terytorialnych – jeszcze te trudności potęguje. Publikacje dostępne w języku polskim są nieaktualne, a autorzy powołują się przeważnie na starsze publikacje z tego zakresu.

¹⁹ Opis podstaw organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego na Węgrzech w oparciu o: A. Czyż, Samorząd terytorialny na Węgrzech, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2, 2007; R. Chrabąszcz, J. Hausner, S. Mazur, *Administracja publiczna w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Kraków 2003, s. 135-150; E. Olejniczak-Szałowska, *Zadania i ustrój samorządu terytorialnego na Węgrzech*, „Samorząd Terytorialny” nr 9, 1992, s. 54 i n.

tyczących interesów lokalnych. Odpowiedni organ ma obowiązek udzielić merytorycznej odpowiedzi w określonym prawem terminie.

Zakres działania samorządu gminnego, samorządu stolicy i jej dzielnic oraz samorządu wojewódzkiego jest zróżnicowany w zależności od szerebła, a także od potrzeb lokalnych i możliwości wykonawczych. Ustawodawca nakłada na samorząd w osiedlach o większej liczbie mieszkańców i większej zdolności wykonawczej więcej zadań o charakterze obowiązkowym. Samorząd terytorialny w mniejszych jednostkach może dobrowolnie podjąć się wykonywania zadań obowiązkowych, o których mowa, i wówczas przysługuje mu prawo żądania pokrycia z budżetu państwa kosztów, proporcjonalnie do podjętych zadań.

Między samorządem na szczeblu gminnym i wojewódzkim nie ma hierarchicznej podległości organizacyjnej – istnieje więc współdziałanie we wspólnym interesie. Wyjątkowo, na podstawie ustawy lub na podstawie rządowego aktu wykonawczego (dekrety) wydanego z upoważnienia ustawy można zlecać zadania z zakresu administracji rządowej burmistrzowi, prezydentowi miasta lub samej radzie. W dziedzinach, w których burmistrz wykonuje zadania administracji rządowej, rada nie może wydawać mu poleceń ani kontrolować jego decyzji.

Zadania samorządu gminnego określone zostały przy zastosowaniu formuły otwartej, wiążą się z zaspokajaniem potrzeb lokalnych. W przepisie ustawy znajdujemy obszerną egzemplifikację spraw, w których mieszczą się owe zadania. Są to m.in. sprawy: budownictwa, ładu przestrzennego, gospodarki terenami, gospodarki mieszkaniowej, zaopatrzenia w wodę, energię elektryczną i ciepłą, kanalizacji, utrzymania dróg i terenów publicznych, lokalnej komunikacji, utrzymania czystości na obszarze osiedla cmentarzy komunalnych, porządku i bezpieczeństwa publicznego, ochrony przeciwpożarowej, szkolnictwa podstawowego, przedszkoli, ochrony zdrowia i opieki społecznej, kultury, sportu, ochrony środowiska naturalnego i tworzenia warunków zdrowego trybu życia, zagwarantowania praw narodowych i etnicznych.

Generalnie rzecz ujmując, zadania samorządu osiedlowego nie są obligatoryjne. Samorząd ten decyduje samodzielnie – na podstawie rozeznania potrzeb ludności i możliwości materialnych – które zadania i w jakim zakresie będzie wykonywać. Zgodnie z tym, co już zasygnalizowałem, ustawodawca może ustanowić kategorię zadań obowiązkowych i zróżnicować obowiązki stosownie do wielkości osiedla, liczby mieszkańców i innych warunków. Do zadań obowiązkowych w myśl ustawy o samorządzie należą: sprawy zaopatrzenia w zdrową wodę pitną, szkolnictwa podstawowego, ochrony zdrowia i opieki społecznej, dróg lokalnych i oświetlenia ulicznego, cmentarzy komunalnych. Ponadto samorząd zobowiązany jest do zagwarantowania praw narodowych i etnicznych.

Organ przedstawicielski samorządu (rada) może podejmować decyzje *in pleno*, może upoważnić do podejmowania decyzji wybrany komitet lub osobę, ewentualnie może zarządzić referendum. Ustawodawca przyjął zasadę właściwości rady, we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania samorządu osiedlowego Radę reprezentuje burmistrz. W strukturze rady pozostają następujące organy: burmistrz, komitety rady i urząd rady. Część spraw rada może powierzyć swym organom, tzn. burmistrzowi i komitetom, lecz ma prawo to zlecenie odwołać. Radzie służy kompetencja do tworzenia instytucji samorządów, czyli przedsiębiorstw lub innych jednostek organizacyjnych, w celu wykonywania zadań publicznych oraz do mianowania kierowników tych instytucji.

Od uchwał i zarządzeń rad samorządowych nie przysługuje odwołanie. Od decyzji wydanych przez burmistrza lub przez komitet rady służy odwołanie do rady. Uchwały i zarządzenia rady podlegają zaskarżeniu do sądu z powodu niezgodności z prawem.

Rada obraduje na posiedzeniach zwoływanych w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż sześć razy w ciągu roku. Przewodniczący rady, którym jest burmistrz, zwołuje i prowadzi posiedzenia rady. Posiedzenia te są jawne i otwarte, w uzasadnionych przypadkach rada może zarządzić tajność obrad. Uchwały rady osiedla zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy składu rady. W statucie (regulaminie organizacyjno-funkcyjnym) rada może postanowić o utworzeniu jednostek pomocniczych, czyli części osiedla. Rada tworzy organy samorządowe w części osiedla, powołuje w ich skład radnych i innych mieszkańców. Na czele organu samorządowego stoi przedstawiciel osiedla. Rada może zlecić wykonywanie określonych zadań organowi samorządowemu części osiedla i jednocześnie przekazać środki materialne. Może też powołać placówki urzędowe (delegatury urzędu rady) do załatwiania spraw ludności.

Przedstawiciele do samorządu oraz burmistrz są wybierani na pięcioletnią kadencję. Do kompetencji burmistrza należy m.in. ustalanie zadań urzędu w zakresie organizowania pracy organów samorządowych, przygotowywanie projektów decyzji i wykonywaniu decyzji rady, wydawanie decyzji w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej. Wykonując zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, burmistrz powinien współdziałać z radą, aczkolwiek rada nic może ingerować w jego poczynania w tej sferze. Rada tworzy jednolity urząd, zwany też urzędem burmistrzowskim, jako aparat pomocniczy organów samorządu.

Parlament, na wniosek rady może nadać status miasta na prawach województwa miastu, którego liczba mieszkańców przekracza 50 tys. Samorząd osiedlowy miasta na prawach województwa wykonuje wówczas odpowiednio także zadania samorządu wojewódzkiego.

Organem przedstawicielskim (rada) miasta na prawach województwa jest walne zgromadzenie. Może ono zdecydować o utworzeniu dzielnic i powołaniu rad dzielnicowych.

wych, Rada dzielnicowa posiada osobowość prawną, a w jej skład wchodzi przedstawiciele wybrani na terenie dzielnicy. Urzędem dzielnicowym w mieście na prawach województwa kieruje przewodniczący. Działa on w zakresie kompetencji burmistrza i jest powoływany przez walne zgromadzenie.

Samorząd stołeczny zorganizowany został na szczególnych zasadach. Przepisy regulujące tę problematykę zawarte są w ustawie o samorządzie terytorialnym oraz w odrębnej ustawie o samorządzie stołecznym (ustawa stołeczna). Samorząd stołeczny wykonuje zadania o znaczeniu ogólnomiejskim oraz te, których wykonanie przekracza możliwości poszczególnych dzielnic. Organem stanowiącym w stolicy jest walne zgromadzenie stołeczne, które liczy 88 członków. Każda z dzielnicowych rad wybiera jednego przedstawiciela do walnego zgromadzenia, pozostali członkowie wybierani są bezpośrednio przez mieszkańców stolicy. W kompetencji walnego zgromadzenia leży wybór prezydenta miasta stołecznego.

Samorząd wojewódzki zobowiązany jest do wykonywania tych zadań przewidzianych w ustawie, których realizacja przekracza możliwości samorządu gminnego. Ustawodawca może nałożyć na samorząd wojewódzki obowiązek zaspokajania zbiorowych potrzeb obywateli z terenu całego województwa lub znacznej jego części. Ponadto samorząd wojewódzki może dobrowolnie podejmować się wykonania zadań o charakterze publicznym, których ustawy nie zastrzegają na rzecz innych podmiotów i gdy wykonywanie tych zadań nie narusza interesów poszczególnych samorządów osiedlowych z terenu danego województwa.

Samorząd wojewódzki na podstawie planu i budżetu samodzielnie prowadzi gospodarkę finansów, a dysponuje swoimi dochodami oraz określonym w przepisach samorządowym mieniem, a także może prowadzić działalność gospodarczą. Na podstawie upoważnień ustawowych samorządowi wojewódzkiemu przysługuje prawo wydawania rozporządzeń oraz prawo decydowania o przeprowadzeniu w województwie referendum.

Samorząd wojewódzki posiada osobowość prawną. Organem stanowiącym jest walne zgromadzenie wojewódzkie. Przewodniczący walnego zgromadzenia wojewódzkiego jest organem wykonawczym i reprezentuje samorząd na tym szczeblu. Organami walnego zgromadzenia wojewódzkiego są: wspomniany już przewodniczący i jego zastępca, których walne zgromadzenie wybiera na czas trwania swojej kadencji. Walne zgromadzenie obowiązane jest powołać komitet rewizyjny ds. finansowych, a ponadto w miarę potrzeby także inne komitety. Walne zgromadzenie i jego organy wykonują zadania przy pomocy samorządowego urzędu wojewódzkiego.

Nadzór nad samorządem terytorialnym sprawuje rząd, poprzez Regionalne urzędy administracji państwowej. W ramach kontroli legalności organy te mają prawo wezwać

organ samorządu terytorialnego do zaniechania naruszania prawa i wyznaczyć termin usunięcia uchybień. Rada obowiązana jest rozpatrzyć wezwanie i w określonym terminie zawiadomić organ nadzoru o swoim stanowisku w sprawie. Jeżeli rada nie zastosuje się do wezwania, organ nadzoru może złożyć wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o przeprowadzenie kontroli legalności zarządzenia wydanego przez organ samorządowy, złożyć wniosek do sądu powszechnego o przeprowadzenie kontroli zgodności z prawem postanowienia, wewnętrznego regulaminu bądź innego aktu prawnego wydanego przez organ samorządowy.

Tak więc należy uznać, że cechą charakterystyczną ustroju samorządu terytorialnego na Węgrzech jest jego dwuszczeblowa struktura i stosunkowo silna pozycja organów wykonawczych: burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego walnego zgromadzenia. Interesująca jest zwłaszcza pozycja burmistrza w mniejszych gminach, pochodzącego z wyborów bezpośrednich. Organy te łączą funkcje wykonawcze z funkcjami przewodniczących ciał przedstawicielskich i reprezentantów wspólnot osiedlowych i wojewódzkich. Regulacja węgierska eksponuje także pozycję sekretarza i głównego sekretarza urzędu, kładąc nacisk na ich kwalifikacje fachowe i formalne.

Konstytucyjne podstawy powołania Rzecznika Praw Człowieka zawarte zostały w ustawie zasadniczej z grudnia 1990 r. Ustawa o Parlamentarnym Rzeczniku Praw Człowieka pochodzi z 1993 r., a samych rzeczników powołano dopiero w 1995 r. Okresy te wypełniała dyskusja, podobna do tej, jaka miała miejsce w Polsce w połowie lat osiemdziesiątych i na początku dziewięćdziesiątych. Treść jej stanowiły rozważania, których sens da się uchwycić w dwóch pytaniach: po co nam rzecznik, skoro mamy prokuratorską kontrolę przestrzegania prawa?, oraz: po co nam taka instytucja, skoro mamy już demokratyczne państwo? W efekcie na Węgrzech mamy trzech rzeczników – Parlamentarnego Rzecznika Praw Człowieka, Rzecznika do Spraw Specjalnych i Parlamentarnego Rzecznika Ochrony Praw Mniejszości Narodowych i Etnicznych, oraz perspektywę powołania kilku następnych (np. ds. ochrony środowiska, ds. młodzieży, ds. konsumentów, ds. więzień)²⁰.

Konstytucja Republiki Węgierskiej z 31 grudnia 1990 r. zawiera ogólne postanowienia na temat ombudsmanów. Zadaniem Parlamentarnego Rzecznika Praw Człowieka jest kontrola i badanie związanych z prawami konstytucyjnymi nieprawidłowości, o których powziął wiadomość, jak również inicjowanie powszechnych lub indywidualnych środków ich uzdrowienia. Zadaniem Parlamentarnego Rzecznika Praw Mniejszości Narodowych i Etnicznych jest kontrola i badanie związanych z prawami mniejszości na-

²⁰ Opis regulacji za: *Węgry*, [w:] *Ombudsmani krajowi. Zbiór ...*, s. 476-491. Szeroko na temat tych zagadnień napisał jeden z obecnych ombudsmanów węgierskich: L. Majtenyi, *On the History of Adopting the Institution of Ombudsman in Hungary*, maszynopis BRPO, *passim*.

rodowych i etnicznych nieprawidłowości, o których powziął wiadomość, jak również inicjowanie powszechnych lub indywidualnych środków ich uzdrowienia. Z inicjatywą wszczęcia postępowania przez Parlamentarnego Rzecznika może wystąpić każdy.

Parlamentarnego Rzecznika Praw Człowieka oraz Parlamentarnego Rzecznika Praw Mniejszości Narodowych i Etnicznych wybiera Zgromadzenie Narodowe na wniosek Prezydenta Republiki, liczbą 2/3 głosów deputowanych. W celu ochrony poszczególnych praw konstytucyjnych Zgromadzenie Narodowe może również powołać odrębnych rzeczników.

Zakres uprawnień Parlamentarnego Rzecznika Praw Mniejszości Narodowych i Etnicznych, zgodnie z konstytucją, wykonywać miało pierwotnie, wybrane przez Zgromadzenie Narodowe na wniosek organizacji mniejszości narodowych i etnicznych, ciało kolegialne, w którego skład wchodzi po jednym przedstawicielu z każdej mniejszości narodowej i etnicznej. W 1993 r. po uchwaleniu odpowiedniej ustawy pojawił się organ monokratyczny. Jako ombudsman traktowany jest również Parlamentarny Rzecznik ds. Ochrony Danych Osobowych i Prawa do Informacji, którego konstytucja nie wymienia, a który powołany został ustawą z 1992 r.

Ustawa nr LIX z dnia 1 czerwca 1993 r. o Parlamentarnym Rzeczniku Praw Człowieka reguluje zagadnienia, dotyczące podstaw funkcjonowania ombudsmanów. Jak wspomniano, poszczególni rzecznicy mają, mniej lub bardziej rozbudowane, odrębne regulacje.

Według ustawy, obowiązkiem Parlamentarnego Rzecznika Praw Człowieka jest badanie lub zlecenie zbadania wszelkich naruszeń praw konstytucyjnych, których stanie się świadomy, oraz inicjowanie środków ogólnych lub konkretnych w celu ich naprawienia. W tym celu Parlament wybierze Rzecznika oraz jego głównego zastępcę jako Rzeczników odpowiedzialnych wyłącznie przed Parlamentem. Dla ochrony pewnych praw konstytucyjnych Parlament może również wybrać Rzecznika ds. Specjalnych. Rzecznik ds. Specjalnych ma prawo podejmowania niezależnych działań w zakresie spraw, którymi się zajmuje. Jeśli Główny Zastępca Rzecznika nie ma możliwości sprawowania swoich obowiązków lub jeśli stanowisko to nie jest obsadzone, Rzecznik będzie zastępowany przez Rzecznika ds. Specjalnych, lub, jeśli jest ich kilku, przez Rzecznika do Spraw Specjalnych wybranego przez Rzecznika. Jeśli Rzecznik ds. Specjalnych nie ma możliwości sprawowania swoich obowiązków, w ramach jego kompetencji będzie działał Rzecznik lub Zastępca Rzecznika.

Następnie ustawa reguluje bardzo obszernie zagadnienia wyboru i wygaśnięcia mandatu, kwalifikacji Rzecznika, zasad jego niezawisłości, statusu prawnego, immunitetu, zasad wynagradzania i wymiaru urlopu nawet. Sprawy te są opisane bardzo szczegółowo, wypełniają przeszło połowę artykułów ustawy, zresztą bardzo rozbudowanych. Warto za-

uważyć, że postanowienia ustawy węgierskiej są bardzo zbliżone w swej treści do rozwiązań polskich. Jako ciekawostkę można przytoczyć, że nie może zostać Rzecznikiem osoba, która podczas czterech lat poprzedzających propozycję jej wyboru sprawowała funkcję członka Parlamentu, Prezydenta Republiki, sędziego Sądu Konstytucyjnego, członka rządu, sekretarza stanu, zastępcy sekretarza stanu, członka rady władz lokalnych, Komisarza Republiki, notariusza, oskarżyciela publicznego, zawodowego członka sił zbrojnych, policji lub organów policyjnych albo też była pracownikiem partii.

Do Rzecznika może zwrócić się każdy, jeśli w swojej ocenie został poszkodowany w wyniku działań władzy lub organu pełniącego służbę publiczną (dalej łącznie zwanych „władzą”) albo decyzji (środków) podjętych w trakcie postępowania i/lub zaniechania zastosowania środka sprawowania władzy w związku ze swoimi prawami konstytucyjnymi lub jeśli istnieje bezpośrednie tego zagrożenie, pod warunkiem, że wykorzystał on dostępne środki administracyjnego postępowania naprawczego bądź nie przysługuje mu żaden środek prawny. Rzecznik może również działać z urzędu. Jeśli według opinii Rzecznika nadużycie określone w petycji jest małej wagi, Rzecznik nie będzie miał obowiązku zbadaania wniosku. Poinformuje on o tym osobę składającą wniosek.

Rzecznik będzie miał prawo do kontroli każdej władzy w sprawach, w których zapadło nieodwołalne rozstrzygnięcie, a w trakcie sprawowania takiej kontroli, jeśli nie istnieją inne postanowienia w formie ustawy, które by to uchylały, może on mieć dostęp do pomieszczeń. W celu sprawowania swoich obowiązków Rzecznik będzie miał dostęp do obszarów używanych przez siły zbrojne, służby ochrony państwa, policji i jej organów w sposób określony przez ministra o właściwej kompetencji. Ustalenia te nie mogą jednak ograniczać Rzecznika. Rzecznik może zażądać danych i informacji od każdej władzy w związku z postępowaniem, które jest przez nią prowadzone. Ponadto, może on dokonywać przeglądu dokumentów, żądać przysłania mu ich lub, jeśli to nie jest możliwe, przygotowania ich kopii. Rzecznik może przesłuchać urzędnika odpowiedzialnego za badaną przez niego sprawę czy każdego pracownika organu przeprowadzającego postępowanie, oraz może zażądać przeprowadzenia dochodzenia przez szefa badanego organu lub szefa jego organu nadzorczego albo szefa organu w inny sposób upoważnionego do przeprowadzenia takiego dochodzenia z mocy prawa. W badanej przez siebie sprawie Rzecznik może zażądać pisemnego wyjaśnienia, deklaracji lub opinii dowolnego organu lub pracownika takiego organu. Tajemnice państwowe oraz tajemnice służbowe nie mogą ograniczać Rzecznika w wykonywaniu jego praw, jednak obowiązują go przepisy dotyczące zachowania tajemnicy.

Jeśli Rzecznik, po zakończonym dochodzeniu, dojdzie do wniosku, że istnieje nadużycie dotyczące praw konstytucyjnych, może on złożyć propozycję naprawienia sytuacji organom nadrzędnym organu, który dopuścił się nadużycia, z jednoczesnym poin-

formowaniem o tym zainteresowanego organu. Organ nadrzędny powiadomi Rzecznika o swoim stanowisku w danej sprawie, jakie zajął on w związku z propozycją i/lub o przedsięwziętych środkach.

Rzecznik może złożyć wniosek do Sądu Konstytucyjnego o badanie niezgodności z konstytucją przepisu prawa lub dowolnego innego instrumentu prawa dotyczącego rządzenia państwem, o zbadanie, czy przepis prawny lub dowolny inny instrument prawa dotyczący rządzenia państwem jest zgodny z umową międzynarodową, o ocenę skargi konstytucyjnej złożonej w związku z naruszeniem praw zapewnionych przez konstytucję, o likwidację niekonstytucyjności wyrażonej zaniechaniem lub o interpretację postanowień konstytucji.

Rzecznik Praw Człowieka może zainicjować złożenie skargi prokuratorskiej u właściwie umocowanego oskarżyciela publicznego. Jeśli w trakcie swoich działań Rzecznik podejmie usprawiedliwione podejrzenie o popełnieniu wykroczenia lub wykroczenia dyscyplinarnego, może on zainicjować postępowanie o wezwanie do złożenia wyjaśnień przed kompetentnym organem. To samo dotyczy podejrzeń w sprawie przestępstwa.

Jeśli zgodnie z opinią Rzecznika naruszenie praw konstytucyjnych jest rezultatem zbędnych, niejednoznacznych przepisów prawnych lub innych prawnych instrumentów dotyczących rządzenia państwem, lub też braku przepisu prawnego na dany temat, w celu uniknięcia nadużyć w przyszłości może on zaproponować organowi uprawnionemu do stanowienia prawa lub wydania innego instrumentu prawnego dotyczącego państwa, aby zmienił, uchylił lub wydał przepis prawny. Organ taki powiadomi Rzecznika o swoim stanowisku, oraz/lub o swoich ewentualnych krokach.

Jeśli organ, do którego Rzecznik zwrócił się z prośbą, nie wywiąże się z wydania opinii na temat zgłoszonego zagadnienia ani nie podejmie kroków z tym związanych, lub jeśli Rzecznik nie zgodzi się z opinią, z podjętymi krokami, Rzecznik przedstawi sprawę w formie swojego raportu rocznego przed Parlamentem oraz może zażądać, aby sprawa została zbadana przez Parlament. Jeśli zgodnie z jego oceną naruszenie prawa jest wyjątkowo poważne lub jeśli ma ono negatywne efekty w odniesieniu do dużej grupy obywateli, może on wniesić, aby Parlament umieścił debatę na dany temat w swoim porządku dziennym przed złożeniem raportu rocznego. Parlament zadecyduje, czy umieścić dane zagadnienie w swoim porządku dziennym.

Rzecznik, podobnie jak Rzecznicy ds. Specjalnych przedstawiają Parlamentowi raport roczny z wypełniania swoich obowiązków – i w jego ramach, o sytuacji ochrony praw konstytucyjnych w związku z działalnością urzędników, jak również o przyjęciu jego inicjatyw, rekomendacji i wynikających z tego skutkach. Raport zostanie przedstawiony Parlamentowi do końca pierwszego kwartału roku kalendarzowego następujące-

go po roku, którego dotyczy raport. Zadania związane z administracją i opracowaniami będą wykonywane przez biuro Rzecznika.

Dopiero postanowienia końcowe ustawy szczegółowo określają zakres podmiotowy kontroli Rzecznika. Za wspomniane „władze” uważa się: organy sprawujące władzę państwową i administrację państwową, każdy inny organ działający w kompetencji administracji państwowej, siły zbrojne, policję i inne organy utrzymujące porządek, służby ochrony państwa, organ sprawiedliwości – z wyjątkiem sądów, władze lokalne oraz organy wydające wiążące decyzje w sporach prawnych poza sądem.

W załączniku do ustawy wymienia się dokumenty, których Rzecznik badać nie może. Są to głównie dokumenty dotyczące obronności i bezpieczeństwa republiki o najwyższych klauzulach tajności i o raczej politycznej niż militarnej czy wywiadowczej treści, np. dokumenty traktujące o możliwościach militarnych armii czy szyfry służb bezpieczeństwa.

5. Wielka Brytania

Wielka Brytania należy do państw o długich i bogatych tradycjach samorządowych²¹. Tamtejszy samorząd wyróżnia się wieloma oryginalnymi rozwiązaniami prawnymi, a znaczenie tradycji i prawa zwyczajowego jest tu większe niż w jakimkolwiek innym państwie europejskim. Osobliwością brytyjskiego podejścia do instytucji prawnych jest m.in. to, że obywa się ono bez pojęcia „państwo” i nie rozróżnia organów władzy i administracji. Pojęcie organu administracji lokalnej dalece odbiega od definicji formułowanych na kontynencie. Pod pojęciem tym rozumie się podmiot posiadający status korporacji, a więc mający odrębną osobowość prawną i mający na celu realizację określonych zadań. Władza lokalna musi następnie posiadać prawnie określone uprawnienia wobec danego obszaru, przynajmniej częściowo musi być finansowana z podatków lokalnych, jest wybierana i kontrolowana przez miejscową ludność oraz musi mieć możliwość wykonywania funkcji rządowych na danym terenie, które muszą wynikać z ustawy.

Jednostkami podziału terytorialnego tradycyjnie były hrabstwa i dystrykty administracyjne, dzielące się z kolei na parafie. Obecnie jednostki te zastępowane są strukturą jednoszczeblową. Organem administracji lokalnej jest Rada. Na jej czele stoi przewodniczący albo burmistrz, wybierany spośród radnych, i jego zastępcy. Rada zatrudnia płatnych, pełnoetatowych, zawodowych urzędników, którzy działają na zasadzie politycznego

²¹ Za B. Guziejewską, *Perspektywy funkcjonowania samorządu terytorialnego a doświadczenia Wielkiej Brytanii*, „Samorząd Terytorialny” nr 9, 2000, s. 68 i n.; szerzej: J. Supernat, *W Anglii*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Gmina w wybranych państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1995, s. 15 i n.

niezaangażowania. Na ogół są oni specjalistami w takich dziedzinach, jak: budownictwo, architektura, szkolnictwo, prawo, finanse, planowanie czy zagadnienia socjalne. Urzędnicy specjaliści pracują w poszczególnych departamentach – komitetach. Obowiązki osób sprawujących poszczególne funkcje uregulowane są w odpowiednich ustawach państwowych lub uchwałach gminy. System komitetów jest bardzo charakterystyczny dla organizacji samorządu lokalnego w Wielkiej Brytanii. Władze, generalnie rzecz ujmując, mogą bez ograniczeń tworzyć w swojej strukturze komitety do wykonywania poszczególnych usług. Funkcjonuje jednak grupa komitetów „ustawowych” w odróżnieniu od tych, które władze lokalne mogą tworzyć według własnego uznania.

Rada nie mogłaby obejść się bez zawodowych urzędników, gdyż radni pobierają jedynie symboliczne wynagrodzenie za wykonywanie swoich obowiązków i tylko nieliczni mogą poświęcić cały swój czas pracy w radzie. Ponadto wykonywanie przez radę wszystkich nałożonych na nią funkcji wymaga fachowej wiedzy w wielu dziedzinach, podczas gdy radnych pochodzących z wyboru interesuje raczej ta strona usług, która wyraża się w końcowych, społecznych efektach. Wszystkie zadania wykonywane przez urzędników w terenie są wykonywane w imieniu rady i w granicach udzielonego przez nią upoważnienia. Urzędnicy nie muszą zmieniać się wraz z nowo wybranymi radnymi, co ogromnie ułatwia ciągłość pracy. W praktyce wiele spraw załatwia się bez udziału członków rady, których na ogół informuje się tylko o ważniejszych problemach lub gdy treść poleceń rady nie jest jasna. Warto podkreślić surowość zakazu wybierania i sprawowania funkcji przez osoby zatrudnione przez radę. Dotyczy to również nauczycieli w szkołach finansowanych przez samorząd i ma na celu wybór tylko tych osób, które bezstronnie będą realizowały organizatorskie i kontrolne funkcje rady. Mimo iż rady pochodzą z wyborów, to jednak ta forma aktywności politycznej nie cieszy się zbyt dużym zainteresowaniem. Tylko co trzeci lub czwarty mieszkaniec, w zależności od obwodu, bierze udział w wyborach. Uważa się, że o wyniku wyborów do rad hrabstw i dystryktów w większym stopniu decyduje popularność rządu centralnego niż problemy lokalne. Może to być przyczyną doświadczeń z mechanizmem administracyjnym – ograniczonymi możliwościami władz gminnych, restrykcjami władz centralnych, opóźnieniami w podejmowaniu i wprowadzaniu decyzji, trudnościami finansowymi samorządu.

Podstawę funkcjonowania brytyjskiego samorządu lokalnego stanowi Local Government Act z 1972 r. Gminy otrzymały możliwość wykonywania wszystkiego, co jest związane lub obliczone na ułatwienie wykonywania ich funkcji. Otrzymały jednak tylko możliwość wydatkowania 2% podatku lokalnego na cele, które w ich mniemaniu przyniosą korzyść gminie lub bezpośrednio jej mieszkańcom.

Funkcje władz lokalnych dzieli się tradycyjnie na: ochronne, osobowe, środowiskowe, rekreacyjne, komercyjne. Wiele gmin, zwłaszcza miejskich, wykonuje usługi

nietypowe, np. zarządza własnym portem, prowadzi serwis sieci telefonicznej itp. Poszczególne funkcje stosunkowo często przesuwane są między rząd centralny, władze lokalne i różne *quasi*-autonomiczne organizacje, tworzone z inicjatywy władz centralnych. W praktyce nie ma więc uniwersalnej zasady dotyczącej podziału funkcji. Różnią się one nieraz w różnych częściach Wielkiej Brytanii. Skala operacji i wielkość gminy nie są jedynymi kryteriami. Duże znaczenie mają indywidualne potrzeby i tradycje historyczne. Ponadto, obraz komplikuje fakt, że wiele funkcji jest dzielonych między różne jednostki. Odpowiedzialność za dostarczanie danych usług może przybierać różne formy, np. dostarczanie równoległe, wspólne itp.

Kompetencje terenowych organów administracji mają swoje źródła w wielu aktach prawnych. Są to np. ustawy. Istnieje jednak wiele ustaw o samorządzie terytorialnym. Prawny charakter poszczególnych funkcji nie jest jednolity. Jedne z nich mają charakter obowiązkowy i muszą być bezwzględnie wykonywane, natomiast inne – fakultatywny. Niektóre ustawy przewidują dla rad określone kompetencje, lecz aby je nabyć, rady muszą wydać odpowiednią uchwałę i spełnić wymogi proceduralne określone w danej ustawie. Centralne organy administracji mogą z kolei w drodze aktów normatywnych regulować uprawnienia władz terenowych, realizując delegację ustawową. Rada może wystąpić do parlamentu o zmianę, najczęściej rozszerzenie, kompetencji w jej indywidualnym przypadku. Dodatkowo Rady mogą wydawać regulaminy, powszechnie obowiązujące na danym terenie. Akty te wymagają zatwierdzenia przez właściwego ministra. Są one dopuszczalne tylko wtedy, gdy ustawa wyraźnie przewiduje możliwość ich wydania.

Trudność w opisywaniu samorządu terytorialnego w Wielkiej Brytanii polega na tym, że różne jego systemy obowiązują w Anglii, Walii i Szkocji. Postępująca od lat osiemdziesiątych tendencja do centralizacji administracji ma swoje źródła w polityce. Małe zaangażowanie społeczności lokalnych także ma tu swoje znaczenie. Od początku lat dziewięćdziesiątych pojawiały się dokumenty konsultacyjne opracowywane przez komisje rządowe, zalecające wprowadzenie struktury jednoshczeblowej. Argumentowano, że reforma terytorialna zmniejszy biurokrację i koszty operacyjne, polepszy koordynację w dostarczaniu usług komunalnych, zwiększy odpowiedzialność urzędników. Sugerowano również, że niektóre podziały z 1974 r. nie zostały ostatecznie wprowadzone lub nie spotkały się z akceptacją opinii publicznej. Ostatecznie więc parlament zdecydował się na wprowadzenie zarządów unitarnych. Jest to forma samorządu terytorialnego, łącząca w sobie kompetencje gminy, dystryktu i hrabstwa. W pewnym uproszczeniu można ją przyrównać do polskiego powiatu grodzkiego. Status taki otrzymują zazwyczaj miasta i dystrykty na tyle duże, by móc wypełniać we własnym zakresie zadania przypisane zwykle hrabstwom, a także hrabstwa na tyle małe, że niecelowe jest tworze-

nie w nich niższych szczeblu samorządu. Każda z authorities przypisana jest do jednego z hrabstw ceremonialnych (hrabstwa w kształcie historycznym), o ile nie stanowi samodzielnego hrabstwa ceremonialnego²².

Jednocześnie zwrócono uwagę, że policja i straż pożarna powinny być zorganizowane w większej skali niż pozostałe usługi, natomiast usługi wodno-kanalizacyjne powinny być w gestii niezależnej od gminy korporacji lub całkowicie sprywatyzowane. W 1995 r. odbyły się wybory do rad gmin, jednoszczeblowego już samorządu lokalnego w Szkocji. Podobna reforma została przeprowadzona w 1996 r. w Anglii i Walii. Nowe jednostki samorządu są odpowiedzialne za wszystkie usługi komunalne będące w ich gestii²³.

Specyficzne tradycje i związany z nimi odmienny rozwój administracji spowodowały, że ukształtowany tu system samorządu lokalnego jest bardzo niejednolity. Najwyższą jednostką samorządu terytorialnego Anglii są regiony. Anglia podzielona jest na dziewięć regionów, z których każdy wewnętrznie składa się z przynajmniej jednego hrabstwa. Regiony zostały utworzone w 1994 r. i od 1996 r. stanowią okręgi wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Wszystkie regiony mają ten sam status prawny, lecz regionowi londyńskiemu przekazano władzę większą niż innym. Regiony znacznie się między sobą różnią, zarówno pod względem wielkości, jak i liczby zamieszkującej je ludności. Różne regiony podzielone są więc w różny sposób. Wielki Londyn podzielony jest na gminy miejskie (dzielnice, ang. borough), inne regiony dzielą się na hrabstwa metropolitalne i niemetropolitalne oraz jednolite jednostki administracyjne (unitary authority). Hrabstwa podzielone są dalej na dystrykty, a czasem także na gminy. Regiony podzielone są także na podregiony, które zwykle gromadzą lokalne jednostki administracyjne połączone ze sobą socjalnie lub ekonomicznie. Nie są one jednak elementem oficjalnego podziału i wykorzystywane są głównie do celów planowania strategicznego.

W terenie funkcjonuje wiele regionalnych i lokalnych organizacji użyteczności publicznej. Kierowane są one przez rady, których członkowie są raczej mianowani niż wybierani. Działają różne lokalne i regionalne agendy, a w gospodarce komunalnej firmy prywatne wykonują działania zastrzeżone wcześniej dla samorządu.

Wszystko to powoduje, że tradycyjny termin „samorząd lokalny” powinien być zastąpiony określeniem „państwo lokalne”. Obserwuje się spadek dochodów własnych

²² Patrz: L. Rajca, *Samorząd terytorialny w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii*, [w:] *eadem* (red.), *Samorząd...*, s. 282-317.

²³ Struktura samorządu terytorialnego w Zjednoczonym Królestwie przedstawia się obecnie następująco: Anglia – 9 regionów, 83 jednostki administracyjne poziomu hrabstwa (hrabstwa metropolitalne, hrabstwa niemetropolitalne i unitary authorities), Szkocja – 32 jednostki administracyjne (council areas) o statusie unitary authority, Walia – 22 jednostki administracyjne (hrabstwa, miasta i county boroughs) o statusie unitary authority, Irlandia Północna – 26 dystryktów o statusie unitary authority.

gmin, zastępowanie dotacji ogólnych dotacjami celowymi oraz praktykę wpływania organów i agencji centralnych na decyzje władz lokalnych. Udział wydatków samorządu stanowi ok. 25 % wydatków państwa. Pieniądze te są jednak wydawane przede wszystkim skutkiem decyzji parlamentu. Władze lokalne posiadają jednak pewne uprawnienia, aby wydawać pieniądze zgodnie z lokalnymi potrzebami, i to one określają priorytety w swoich wydatkach. Pewne usługi są też nieobligatoryjne, więc władze gminy decydują, czy i w jakim zakresie je dostarczać. Wielką Brytanię charakteryzuje małe znaczenie dochodów własnych w budżetach gmin.

Do polityki tej przystaje system kontroli, sprawowany przez Parlamentarnego Komisarza ds. Administracji i Komisarzy ds. Administracji Lokalnej. Akty prawne, regulujące działalność obu typów komisarzy, mają podobnie rozbudowany kształt, jak omawiana wyżej ustawa o ombudsmacie węgierskim.

Komisarz Parlamentarny działa na podstawie ustawy z 22 marca 1967 r. Ustawa zapewnia podstawy prawne mianowania i pełnienia funkcji przez Komisarza Parlamentarnego, powołanego w celu badania działalności administracyjnej podejmowanej w imieniu Korony Brytyjskiej oraz dla celów z nim związanych, i rozszerzona jest przez ustawę o administracji lokalnej z 1985 r.²⁴

Jej Królewska Wysokość może specjalnym dokumentem (specjalny patent) powoływać na urząd Komisarza dowolną osobę, która będzie tę funkcję sprawować pod warunkiem niekaralności. Osoba mianowana na urząd Komisarza może zostać odwołana z urzędu na swoją własną prośbę albo na skutek żądań obu Izb Parlamentu. Królowa może ogłosić, iż urząd Komisarza został zwolniony, jeżeli osoba go sprawująca z przyczyn zdrowotnych jest niezdolna do wypełniania obowiązków.

Komisarzowi przysługuje prawo powoływania urzędników w liczbie i o kompetencjach uzgodnionych z Ministerstwem Skarbu. Każda funkcja Komisarza określona w ustawie może być sprawowana przez każdego urzędnika komisarza, upoważnionego przez Komisarza. Podobnie upoważnić urzędnika może Komisarz ds. Służby Zdrowia w Anglii, Komisarz ds. Służby Zdrowia w Szkocji lub Komisarz ds. Służby Zdrowia w Walii. Osoba wyznaczona zgodnie z tymi postanowieniami jest traktowana jako Komisarz.

Kontroli dochodzeniowej, prowadzonej przez Komisarzy, podlegają departamenty rządowe, osoby prawne i jednostek nie posiadających osobowości prawnej, wy-

²⁴ Opis regulacji za: *Wielka Brytania*, [w:] *Ombudsmeni krajowi. Zbiór...*, s. 492-507; także L. Bar, *Nowe instytucje w angielskim prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” nr 3, 1968; J. Lang, *Jurysdykcja Parlamentarnego Komisarza do Spraw Administracji w Wielkiej Brytanii*, „Państwo i Prawo” nr 1, 1972; R. Wieruszewski, *Komisarze do spraw administracji w Wielkiej Brytanii*, [w:] L. Garlicki (red.), *Rzecznik...*, s. 131 i n.

szczególnione w specjalnym załączniku. Ilekroć w ustawie jest mowa o organie władzy, należy przez to rozumieć także każdą taką osobę prawną lub jednostkę. Treść wspomnianego załącznika może być zmieniana rozporządzeniem królewskim. O wprowadzeniu lub nie do załącznika decyduje sposób utworzenia podmiotu i większy niż 50 % udział w dochodach dotacji budżetowych. Nie można wprowadzić do załącznika instytucji – osób prawnych lub jednostek nie posiadających osobowości prawnej, których jedyną działalnością lub podstawową działalnością jest prowadzenie działalności edukacyjnej i szkoleniowej, wdrażanie programów naukowych, przeprowadzanie egzaminów lub legalizowanie kursów edukacyjnych, sprawowanie kontroli nad przystępowaniem do wykonywania zawodu oraz przepisów regulujących zachowania osób wykonujących dany zawód (a więc zapewne organów samorządu zawodowego), dochodzenie dotyczące wysuwanych przez obywateli skarg, dotyczących działalności jakiegokolwiek osoby bądź jednostki, oraz sprawowanie nadzoru lub weryfikowanie takich dochodzeń lub wynikających z nich czynności. Nie mogą podlegać kontroli Komisarza osoby prawne lub jednostki nie posiadające osobowości prawnej, które prowadzą wyłącznie lub głównie działalność komercyjną, bądź osoby prawne prowadzące przedsiębiorstwo przemysłowe lub przedsiębiorstwo, które stanowi własność państwową lub część takich przedsiębiorstw.

W ustawie, ilekroć jest mowa o departamencie rządowym, należy przez to rozumieć także ministrów lub urzędników takiego departamentu, o organie władzy – należy przez to rozumieć także każdego urzędnika tego organu władzy. Komisarz ma prawo prowadzenia dochodzenia w sprawie każdego rodzaju czynności podjętej przez lub w imieniu departamentu rządowego lub organu władzy, podlegającemu kontroli (wg załącznika). Czynności te stają się przedmiotem kontroli, jeżeli w związku z nimi w stosownym trybie wpłynęła pisemna skarga na ręce członka Izby Gmin ze strony obywatela, który został pokrzywdzony na skutek wadliwej decyzji podjętej w związku z wykonywaniem powyższej czynności, oraz skarga ta została skierowana przez członka Parlamentu do Komisarza z zaleceniem prowadzenia dochodzenia dotyczącego skargi. Komisarz nie może prowadzić dochodzenia w odniesieniu do żadnej czynności, w stosunku do której osoba poszkodowana ma lub miała prawo apelacji, przekazania sprawy lub ponownego rozpatrzenia sprawy przed trybunałem ustanowionym przez jakiegokolwiek akt prawny bądź mocą prerogatywy królewskiej albo czynności, w stosunku do której osoba poszkodowana może otrzymać lub otrzymała zadośćuczynienie przez czynności przed jakimkolwiek sądem. Komisarz może przeprowadzić jednak dochodzenie, pomimo że osoba poszkodowana ma lub miała takie prawo lub może otrzymać lub otrzymała zadośćuczynienie, jeżeli uzna, że osoba ta ze środków odwoławczych nie skorzysta. Dodatkowo zakres przedmiotowy kontroli Komisarza ogranicza kolejny załącznik do

ustawy, którego treść jest równie mało przejrzysta, jak treść załącznika na temat zakresu podmiotowego.

Skarga może zostać wniesiona przez dowolną osobę bądź grupę osób, fizycznych lub prawnych, z wyjątkiem podmiotów działających w oparciu o budżet państwa. Nie może się więc skarżyć jednostka samorządu terytorialnego czy też organ powołany dla celów użyteczności publicznej, na potrzeby samorządu terytorialnego bądź dla celów zarządzania dowolną upaństwowioną gałęzią gospodarki. W wypadku klasycznego ombudsmana jest rzeczą oczywistą, że służy on jedynie jednostkom pokrzywdzonym przez państwo. W specyficznej regulacji brytyjskiej trzeba było to wyrazić *expressis verbis*.

Postanowienia ustawy dotyczące procedury związanej z prowadzeniem dochodzenia są mocno rozbudowane, nie zawierają one jednak norm odbiegających w swej treści od podobnych procedur charakterystycznych dla ombudsmana. Na uwagę zasługuje to, że żadna osoba nie może zostać zmuszona dla celów dochodzenia do dostarczenia jakiegokolwiek dowodu bądź przedstawienia dokumentu, do którego dostarczenia bądź przedstawienia nie byłaby zmuszona w postępowaniu cywilnym przed sądem.

O wynikach swych dochodzeń Komisarz informuje członków Izby Gmin, przez których złożone zostały prośby o dochodzenie i urzędników zainteresowanych departamentów lub organów władzy. Jeżeli po przeprowadzeniu dochodzenia Komisarz stwierdzi, że w wyniku wadliwej decyzji administracyjnej osoba poszkodowana została skrzywdzona i że krzywda ta nie została ani nie zostanie naprawiona, może, jeśli uzna za stosowne, przedłożyć przed obiema Izbami Parlamentu specjalny raport dotyczący tej sprawy. Komisarz powinien co roku zdać przed obiema Izbami Parlamentu ogólny raport na temat sprawowania swojej funkcji zgodnie z niniejszą ustawą i może od czasu do czasu przedłożyć obu Izbom Parlamentu inne raporty, jakie uzna za stosowne, w związku z pełnieniem przez niego swych funkcji.

Komisarz jest zobowiązany z urzędu do przestrzegania swej właściwości, i jeżeli stwierdzi, że wniesiona skarga dotyczy w części np. kompetencji Komisarzy ds. Służby Zdrowia Anglii, Szkocji lub Walii, jest on zobowiązany do konsultowania sprawy z danym komisarzem, chyba że sam pełni ten urząd, co, jak wspomniano wyżej, jest możliwe. Przepisy ustawy stosują się również do Irlandii Północnej.

W związku z tematem niniejszego opracowania bardziej interesujące są kompetencje Komisarzy ds. Lokalnej Administracji. Stanowi o nich ustawa z 1974 r. o samorządzie terytorialnym. Część trzecia ustawy, zatytułowana: Komisje ds. Administracji Lokalnej, zawiera bardzo szeroką regulację tej formy kontroli administracji.

W celu prowadzenia czynności dochodzeniowych, mocą ustawy powołane zostać mogą: organ, w którego skład wchodzi kilku Komisarzy, zwany Komisją ds. Administracji Lokalnej w Anglii, oraz organ składający się z dwu lub większej liczby Komisarzy,

zwany Komisją ds. Administracji Lokalnej w Walii, przy czym w skład każdej z Komisji mogą wchodzić osoby wyznaczone do pełnienia funkcji doradców, w liczbie nie przekraczającej liczby osób powołanych do prowadzenia czynności dochodzeniowych. Komisarz Parlamentarny jest członkiem każdej z tych Komisji. Oczywiście Komisarz ds. Lokalnej Administracji i Komisarz Parlamentarny to nie ten sam podmiot.

Powołań na urząd Komisarza dokonuje Królowa na podstawie rekomendacji sekretarza stanu konsultującego się w tej sprawie z osobami, reprezentującymi organy administracji państwowej Anglii bądź stosownie – Walii. Osoby powołane tą drogą sprawują swój urząd tak długo, jak długo wywiązują się z niego w sposób sumienny, profesjonalny i bezstronny i cieszą powszechnie opinią osób uczciwych i niezależnych. Odwołanie następuje, gdy utracą te przymioty. Sekretarz stanu wyznacza dwu spośród Komisarzy ds. Lokalnej Administracji dla Anglii na stanowisko, stosownie, przewodniczącego i zastępcy przewodniczącego Komisji ds. Administracji Lokalnej w Anglii oraz, jeśli urząd Komisarza ds. Lokalnej Administracji dla Walii nie jest jednoosobowy, jednego na przewodniczącego Komisji ds. Administracji Lokalnej w Walii. Komisja ds. Administracji Lokalnej w Anglii dokonuje podziału Anglii na okręgi i dla każdego okręgu ustanawia od jednego do dwu komisarzy odpowiedzialnych za dany okręg. W przypadku, gdy w skład Komisji ds. Administracji Lokalnej w Walii wchodzi kilku komisarzy, mogą oni, jeśli uznają to za stosowne, działać w podobny sposób w Walii. Ustanowiony Komisarz może być odpowiedzialny za więcej niż jeden okręg. Komisarze składają odpowiednim Komisjom roczne raporty. Na podstawie raportów każda z Komisji opracowuje zalecenia i wnioski, które może przedstawić organom administracji państwowej, do których mają zastosowanie.

Jako organy administracji państwowej podlegające czynnościom dochodzeniowym ustawa wymienia organy dowolnego organu samorządu terytorialnego, Zarządu Gruntów dla Walii, dowolnego zarządu międzyokręgowego, utworzonego drogą połączenia organów samorządu terytorialnego, dowolnej spółki założonej dla celów zagospodarowania przestrzennego i uzbrojenia terenów pod budowę nowego miasta, Urzędu Zagospodarowania Przestrzennego dla Rolniczej Walii, dowolnego trustu budowlano-mieszkaniowego założonego na mocy Ustawy o budownictwie mieszkaniowym, Agencji Odzyskiwania Terenów pod Zabudowę Miejską, dowolnego organu władzy policyjnej, Krajowego Zarządu Rzek i dowolnego komitetu regionalnego ds. ochrony przeciwpowodziowej. Powyższe wyliczenie stanowi kolejny dowód na to, że ustrój prawny Wielkiej Brytanii słusznie nazywa się „gabinetem osobliwości”²⁵.

²⁵ Zob. L. Bar, *op. cit.*

Oczywiście Jej Królewska Mość może, podobnie jak wyżej, drogą rozporządzenia wprowadzić zmiany w zakresie podmiotowym stosowania ustawy.

Czynnościom dochodzeniowym podlegają, na podstawie skargi wniesionej przez członka danej wspólnoty terytorialnej lub w jego imieniu, sprawy dotyczące niesprawiedliwości doznanej w wyniku nieprawidłowego działania podjętego przez organ administracji państwowej, które to działanie podjęte zostało w ramach wykonywania funkcji administracyjnych zgodnych z właściwością tego organu. Skarga powinna być wniesiona na piśmie do Komisarza ds. Lokalnej Administracji, wraz z dokładnym określeniem działania stanowiącego domniemaną nieprawidłowość w wykonywaniu przez dany organ jego funkcji administracyjnych. Może także być wniesiona na piśmie do członka danego organu administracji państwowej lub dowolnego innego organu administracyjnego, którego dana sprawa dotyczy. Skarga powinna być wniesiona do właściwego miejscowo Komisarza i nie później niż rok od momentu, gdy poszkodowany dowiedział się o nieprawidłowości. Ustawa zezwala jednak na odstępianie od tego wymogu.

Sprawy nie podejmuje się, gdy istnieją instancyjne środki odwoławcze do sądów, trybunałów, ministrów lub gdy strona może dochodzić odszkodowania na drodze sądowej. Podobnie jak w wypadku Komisarza Parlamentarnego, Komisarz ds. Lokalnej Administracji może wszcząć dochodzenie niezależnie od faktu istnienia prawa do odwołania lub sądu, jeśli jest on przekonany, że bezzasadne byłoby oczekiwać od osoby pokrzywdzonej skorzystania z takich środków. Interesujące jest to, że Komisarz ds. Lokalnej Administracji nie wszczyna dochodzenia, jeżeli skarga dotyczy jakiegokolwiek działania, które, jego zdaniem, dotyczy wszystkich bądź większości mieszkańców obszarów podlegających regulacjom o tworzeniu nowych miast, dzierżawie, budownictwie mieszkaniowym i zagospodarowaniu przestrzennym – czyli w sprawach dotyczących dużej liczby osób. Należy przypuszczać, że w ustawach tych są jednak zagwarantowane odpowiednie środki prawne dla ochrony interesów mieszkańców takich obszarów. Ostatecznie o rodzajach spraw, w jakich działać powinien Komisarz, rozstrzyga załącznik, o którego treści decyduje Królowa (oczywiście podobnie jak we wszystkich opisanych przypadkach tylko teoretycznie – praktycznie robi to rząd). Decyzja o wszczęciu, prowadzeniu i zaprzestaniu prowadzenia dochodzenia, podobnie jak kwestie prawidłowości wniesienia skargi, podejmowana jest zgodnie z uznaniem własnym Komisarza ds. Lokalnej Administracji.

Podobnie jak w wypadku Komisarza Parlamentarnego, skarga do Komisarza lokalnego może zostać wniesiona przez dowolną osobę bądź grupę osób, fizycznych lub prawnych, innych niż jednostki samorządu terytorialnego czy administracji państwowej oraz innych podmiotów, których dochód stanowią, w części lub w całości, środki finansowe przyznawane przez Parlament.

W trakcie trwania procedury dochodzeniowej Komisarz ds. Lokalnej Administracji obowiązany jest umożliwić organowi administracji państwowej, którego skarga ta dotyczy, wypowiedzenia się na temat zawartych w skardze zarzutów. Przebieg każdego dochodzenia tego typu ma charakter niejawnny. Generalnie jednak o procedurze dochodzeniowej decyduje Komisarz ds. Lokalnej Administracji zgodnie z tym, co uzna za stosowne w okolicznościach danej sprawy. Może on pozyskiwać informacje od takich osób i takimi metodami, a także prowadzić śledztwo w taki sposób, jaki uzna za stosowny, może też decydować, czy dana osoba może być w trakcie dochodzenia reprezentowana (przez adwokata lub w inny sposób). Ciekawym rozwiązaniem jest upoważnienie Komisarza, o ile uzna to za stosowne, do wypłacenia osobie, która sporządziła skargę, a także każdej innej osobie, która jest obecna w trakcie dochodzenia bądź dostarcza informacji dla celów dochodzenia, kwoty, stanowiącej równowartość wydatków poniesionych przez nie w związku z dochodzeniem albo też diety, tytułem rekompensaty za poniesioną stratę czasu, według takiej taryfy i zgodnie z takimi warunkami, jakie mogą zostać określone przez ministra ds. państwowej służby cywilnej.

W trakcie prowadzonego dochodzenia Komisarz ds. Lokalnej Administracji może wystąpić z wnioskiem do każdego członka bądź urzędnika organu administracji państwowej, którego dana sprawa dotyczy, lub też do dowolnej osoby, która, w jego ocenie, jest w stanie udzielić informacji bądź uzyskać dokumenty posiadające znaczenie dla prowadzonego dochodzenia, o udzielenie takiej informacji i okazanie takich dokumentów. Komisarz umocowany jest w takim samym jak Sąd Najwyższy zakresie, do powoływania i przesłuchiwanie świadków, a także występowania o okazanie dokumentów. Praktycznie nic nie wiąże swobody Komisarza w dostępie do dokumentów i informacji. W celu uzyskania pomocy w czynnościach dochodzeniowych może zasięgać rady dowolnej osoby odpowiednio, w jego ocenie, kwalifikowanej do udzielenia takiej rady i może wypłacić każdej takiej osobie honorarium lub dietę w takiej wysokości, jaka może być przez niego określona i zatwierdzona przez ministra ds. państwowej służby cywilnej. Podobnie jednak jak w wypadku Komisarza Parlamentarnego, nikt nie może być zmuszany przez Komisarza lokalnego do złożenia zeznań czy okazania dokumentów, których złożenia bądź okazania nie żądano by od niego w trakcie postępowania toczącego się przed Sądem Najwyższym. Jeżeli jakakolwiek osoba w sposób z prawnego punktu widzenia bezzasadny utrudnia Komisarzowi ds. Lokalnej Administracji wykonywanie jego funkcji, bądź utrudnia pomoc w wykonywaniu tych funkcji dowolnemu urzędnikowi Komisji, winna jest czynu obraży sądu, podobnie jak gdyby postępowanie toczyło się przed Sądem Najwyższym. W sytuacji, gdy dojdzie do takiego wykroczenia, Sąd Najwyższy może zbadać sprawę i po przesłuchaniu świadków, jakich może wystawić oskarżenie oraz obrona oskarżonego o dopuszczenie się takiego wykroczenia, a także po wysłuchaniu wystąpienia obrony, za-

stosować wobec oskarżonego takie środki, jakich Sąd użyłby wobec niego, gdyby dopuścił się podobnego wykroczenia wobec tegoż Sądu Najwyższego.

Z każdej sprawy, w której Komisarz ds. Lokalnej Administracji prowadzi dochodzenie albo odnośnie do której podejmuje decyzję o nieprowadzeniu dochodzenia, obowiązany jest przesłać raport wraz z podaniem wyników dochodzenia lub, stosownie, przyczyn, dla których podjął decyzję o nieprowadzeniu dochodzenia, zainteresowanym osobom i urzędowi. Ustawa bardzo szczegółowo precyzuje obowiązki informacyjne Komisarza.

Wynikiem kontroli są raporty i zalecenia, do których odpowiednie organy powinny się w określonych ustawowo terminach zastosować, w celu uniknięcia „złej administracji” na przyszłość oraz zadośćuczynienia osobie poszkodowanej. W przypadku, gdy organ z różnych przyczyn nie podziela poglądów Komisarza, całość sprawy przekazywana jest do publicznej wiadomości. Organ administracji państwowej, którego dotyczy skarga, zwraca Komisji, na jej wniosek, całość wydatków poniesionych przez Komisarza ds. Lokalnej Administracji w wysokości ustalonej. Oczywiście dzieje się tak w takich sprawach, w których organ uznał zasadność zaleceń Komisarza. Jeżeli zapadnie decyzja o niepodjęciu przez dany organ administracji państwowej działań zalecanych w raporcie czy o podjęciu działań innych niż zalecane w raporcie, rozstrzygnięcie takie powinno być przedstawione Komisarzowi. Rozpatrzenie drugiego z kolei raportu, sporządzonego przez Komisarza ds. Lokalnej Administracji, może zostać dokonane przez dowolną komisję samorządu terytorialnego bądź przez dowolną komisję odwoławczą, powołane na podstawie przepisów szczególnych. Jeżeli jednak organ, który dopuścił się nieprawidłowego działania, nie wykona zaleceń dobrowolnie, to Komisarz nie posiada środków, aby go do tego zmusić. Mimo to działalność komisarzy uważa się za skuteczną, chociaż postępowanie jest zawiłe i długotrwałe. Rozstrzygającym czynnikiem jest autorytet urzędników piastujących godność zarówno Komisarzy Parlamentarnych, jak i lokalnych²⁶. Ustawę uzupełniają wspomniane wyżej załączniki.

Na podstawie powyższego opisu można uznać, że słuszne są poglądy tych, którzy twierdzą, że uprawnienia polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich są duże i w swym kształcie zbliżone do szwedzkiego pierwowzoru. Treść ustaw regulujących ustrój i kompetencje administracji lokalnej w Polsce wskazywać by mogła także na znaczną decentralizację w zakresie rozstrzygania o sprawach lokalnych. Jak jest w rzeczywistości – wiadomo m.in. z praktyki działania polskiego ombudsmana.

²⁶ Por. R. Wieruszewski, *op. cit.*

IV. Nieprawidłowości w działalności jednostek samorządu terytorialnego w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich

1. Uwagi wstępne

Funkcjonowanie administracji samorządu terytorialnego było w okresie od 1989 r. przedmiotem licznych opracowań w literaturze. Nieczęsto jednak zauważa się, że nieprawidłowe działania administracji samorządowej skutkują negatywnie na realizację praw członków lokalnych wspólnot. Mieszkańcy miast i wsi przeważnie nie orientują się w skomplikowanych relacjach finansowych i prawnych między ustawodawstwem, organami rządowej administracji centralnej i terenowej a samorządami. A wszelkie nieprawidłowości w tych relacjach, każdy błąd ustawodawcy lub rządu, skutkują konkretnymi naruszeniami praw obywateli tworzących te lokalne wspólnoty. W mniemaniu tych ostatnich, źródła występowania nieprawidłowości znajdują się w samych strukturach lokalnych, bo to z ich działaniem się stykają. Stąd też w badaniach opinii publicznej działalność samorządów zyskuje niezmiennie niską ocenę. Analizą przyczyn powstawania naruszeń praw człowieka i obywatela na szczeblu administracji samorządowej, definiując jednocześnie przyczyny ich powstawania, zajmował się niejednokrotnie Rzecznik Praw Obywatelskich. Opis praktyki jego działań przez niego podejmowanych, tak jak wnioski formułowane na ich podstawie, dają nie tylko obraz funkcjonowania, ale także obraz polityki państwa wobec samorządu terytorialnego.

Do końca 1994 r. nie istniał w strukturze Biura Rzecznika Praw Obywatelskich zespół zajmujący się naruszeniami praw obywateli w ich stosunkach z administracją lokalną, chociaż nieprawidłowości w działaniach samorządu terytorialnego wyodrębniane były w rocznych sprawozdaniach od momentu jego powstania. W listopadzie 1994 r. powstał Zespół ds. Lokalnych, Samorządu Terytorialnego, Ochrony Środowiska i Przyjęć Interesantów¹. W ślad za tym w sprawozdaniach Rzecznika pojawiać się zaczął rozdział traktujący o zagadnieniach naruszeń wolności i praw obywateli w tym zakresie. Zarządzeniem Rzecznika Praw Obywatelskich z 2011 r. utworzono Zespół Prawa Administracyjnego i Gospodarczego. Do zakresu działania Zespołu Administracyjnego i Gospodarczego należą m.in. zagadnienia ogólne prawa administracyjnego, w tym działal-

¹ Zarządzeniem Rzecznika Praw Obywatelskich Nr 33/2011 z dnia 12 października 2011 r. w sprawie nadania nowego statutu Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

ność terenowej administracji publicznej (poza zakresem właściwości innych Zespołów), ochrony środowiska przyrody, prawa drogowego oraz ewidencji ludności, orzecznictwo administracyjne i sądowno-administracyjne. W ślad za tym w Informacji Rzecznika za 2010 r. wyodrębniony rozdział, traktujący o przestrzeganiu praw obywateli przez administrację lokalną, znajdujemy po raz ostatni.

Nieprawidłowości w działalności samorządu terytorialnego nie należą do spraw często podejmowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich. W wykazach statystycznych występują one najczęściej wraz z problematyką ochrony środowiska ze względu na fakt rozpatrywania ich przez jeden (niezależnie od zmian organizacyjnych) zespół w Biurze Rzecznika. Przegląd częstotliwości występowania spraw z tych dwóch kategorii pozwala przypuszczać, że spraw samorządowych jest 1,5-2% rocznie z ogółu podjętych. Występują one jednak, i to w sytuacji, gdy samorząd terytorialny objęty jest ścisłym i fachowym nadzorem, a także kontrolą sądową. Co więcej, należy domniemywać, że tzw. ciemna liczba naruszeń praw obywateli jest duża. Potwierdzeniem tego może być fakt występowania nieprawidłowości we wszystkich niemal aspektach i formach działania samorządów.

Pierwsze sygnały o występujących nieprawidłowościach znajdujemy już w sprawozdaniu Rzecznika Praw Obywatelskich, przedstawionym w grudniu 1990 r.² W sprawozdaniu za okres od 13 lutego 1994 r. do 12 lutego 1995 r. Rzecznik Praw Obywatelskich II kadencji prof. Tadeusz Zieliński podaje klasyfikacje przyczyn, z których powodu samorządy mają trudności w realizacji nakładanych na nie zadań³. Dzieli je on na przyczyny natury obiektywnej – nieprecyzyjność zapisów nowo stanowionego prawa, zbyt krótkie okresy *vacatio legis*, chaos kompetencyjny, niedostatek środków finansowych; jak również przyczyny natury subiektywnej – opieszałość w działaniu, partykularyzm, niewystarczająca znajomość prawa, nieumiejętność podejmowania działań nierutynowych. Modyfikując ten wzór, można wyodrębnić przyczyny występowania naruszeń praw obywateli związanych z działalnością samorządu terytorialnego. Są to przyczyny natury obiektywnej – niedostatek środków finansowych, błędy w regulacjach prawnych samorządu terytorialnego lub regulacjach nadających zadania temuż samorządowi, oraz natury subiektywnej – niewystarczająca umiejętność stanowienia i stosowania prawa, partykularyzm, nieumiejętność sprawnego i efektywnego, kreatywnego działania lub beczynność.

² *Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres I XII 1989-30 XI 1990 r.*, RPO-Mat. nr 9, 1991.

³ *Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od 13 lutego 1994 r. do 12 lutego 1995 r.*, RPO-Mat. nr 25, 1995, s. 39.

Dokonany za pomocą tych kryteriów-przyczyn podział nieprawidłowości w działaniach jednostek samorządu terytorialnego, mających swój skutek w postaci naruszeń praw obywateli, ma charakter czysto umowny. Konkretnie naruszenie praw obywatela ma bowiem najczęściej kilka, łącznie występujących przyczyn. Podejmowane w niekorzystnych, zewnętrznych i wewnętrznych warunkach działanie może mieć skutek w postaci naruszenia interesu prawnego lub faktycznego obywatela.

W procesie badania praktyki Rzecznika trudności rodzi klasyfikacja problematyki naruszeń wolności i praw obywateli w działaniach powiatów i województw samorządowych. Liczba naruszeń tych nie jest mała, jeżeli chodzi np. o służby, inspekcje i straże powiatowe czy Powiatowe Urzędy Pracy. Zespolecie tych instytucji nie jest realizowane w pełnej postaci. Jednostki organizacyjne, takie jak komendy straży pożarnej, inspektorzy weterynarii czy wcześniej Inspekcja Sanitarna, pozostają faktycznie poza strukturą starostwa. To, że ich budżet jest włączony do budżetu powiatu, praktycznie nie ma żadnego znaczenia. Najistotniejsze jest zespolecie osobowe i kompetencyjne. Aspekt osobowy oznacza uzyskanie przez starostę (czy radę powiatu) decydującego wpływu na obsadę tych stanowisk⁴. Tymczasem nawet kompetencje rady w tym zakresie są ograniczone, gdyż nie ma ona wiedzy fachowej na tyle, aby merytorycznie takie sprawy móc rozstrzygać. W praktyce teoretyczny jest też wpływ na realizację polityki powiatu w tych dziedzinach. Rada powiatu wysłuchuje rocznych sprawozdań z działalności tychże podmiotów, najczęściej nie wnosząc uwag lub zgłaszając postulaty o niewielkim znaczeniu praktycznym.

Opisywane dalej naruszenia praw obywateli w ujęciu przedmiotowym (czy też rzeczowym), mają za zadanie jedynie przybliżyć problematykę źródeł ich powstawania, znajdujących odzwierciedlenie w działaniach Rzecznika. W opisie stanów faktycznych występują często nieaktualne już regulacje prawne. Brak również, w większości wypadków, opisu końcowych efektów działań Rzecznika. W opracowaniu umieszczono jedynie przegląd najbardziej typowych przyczyn i skutków nieprawidłowych działań jednostek samorządu terytorialnego.

2. Obiektywne przyczyny występowania nieprawidłowości w działalności jednostek samorządu terytorialnego

A. Podstawową przyczyną nieprawidłowego działania samorządu terytorialnego, naruszającego prawa i wolności obywateli, jest niedostatek środków finansowych na realizację postawionych zadań. Stan ten ma charakter trwały. Co więcej, przekazywanie nowych zadań, zwłaszcza gminom, jest w coraz mniejszym stopniu rekompenso-

⁴ Por. M. Miemiec, *Powiat*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 200.

wane zwiększeniem ich dochodów. W poszukiwaniu źródeł finansowania zadań organy samorządu terytorialnego podejmowały przeróżne działania, nie zawsze w zgodzie z prawem pozostające.

Najwcześniej ujawnioną nieprawidłowością było zjawisko tzw. zamykania się samorządów. Zjawisko to występowało w dwóch postaciach. Po pierwsze, odmawiano załatwiania spraw osób nie będących członkami danej wspólnoty samorządowej. Odmawiano więc np. przyznania świadczeń z pomocy społecznej, przyznania lokalu zastępczego czy też dostępu do gminnych zakładów opieki zdrowotnej lub szkół. Drugą postacią było nakładanie na osoby spoza gminy nieuzasadnionych ciężarów finansowych. Na przykład władze dzielnicy nakładały dodatkowy czy podwyższony czynsz za najem garażu dla osób, które nie zamieszkują w tej dzielnicy⁵.

Bez podstawy prawnej wprowadzono również różnego rodzaju podatki i opłaty lokalne. „Decyzją Urzędu Miasta i Gminy” ustalono obywatelowi wysokość podatku lokalnego na utrzymanie służby zdrowia na terenie gminy. W upomnieniu podano także wysokości naliczonych odsetek za zwłokę⁶. Z kolei Rada Miasta (Gdynia) wprowadziła „opłaty rejestracyjne” za wykonanie czynności administracyjnych w służbie zdrowia. Uiszczać ją mieli wszyscy pacjenci, którzy ukończyli pierwszy rok życia. Bardzo częste były przypadki pobierania „dobrowolnych” wpłat na rzecz gminy w związku z podjęciem działalności gospodarczej.

Nadmierny fiskalizm organów gmin przejawiał się również w działaniach podejmowanych przez nie na mocy obowiązującego prawa. Spełniając kryterium legalności, działania te naruszały zasady sprawiedliwości społecznej, współzycia społecznego czy też podważały zaufanie do organów państwa. Przykładem na to mogło być coroczne aktualizowanie opłat za użytkowanie wieczyste gruntów przez zarządy poszczególnych gmin. Aktualizacja dokonywana była początkowo na podstawie ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości⁷, której art. 43 stanowił, że ceny gruntów niezabudowanych i zabudowanych, będące podstawą do ustalenia opłat, mogą być aktualizowane na skutek zmiany ich wartości. Stały wzrost cen gruntów w obrocie wolnorynkowym, możliwość uzyskiwania przez gminy wyższych cen w drodze przetargu prowadziły do stałego wzrostu opłat, przekraczających często możliwości płatników⁸.

⁵ *Sprawozdanie rzecznika Praw Obywatelskich za okres I XII 1990-19 XI 1991 r.*, RPO-Mat. nr 12, 1991, s. 73.

⁶ Biul. RPO nr 2 1994, s. 47.

⁷ T. j. Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 z późn. zm.

⁸ Szerzej na ten temat: *Sprawozdanie RPO za okres 8 maja 1996 r. do 7 maja 1997 r.*, RPO-Mat. nr 33, s. 236.

Z innego rodzaju sytuacją mamy do czynienia przy realizacji uprawnień gmin, wynikających z postanowień ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁹. Ustawodawca dał wprawdzie radom gmin uprawnienie do określania wysokości podatków od: nieruchomości nierolniczych, środków transportowych, posiadania psów oraz wysokości opłat: targowej, miejscowej i administracyjnej, określając tylko ich górne granice, jednak biorąc pod uwagę inne akty prawne, jest to uprawnienie czysto iluzoryczne. Postanowienia ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin¹⁰ stanowiły, że skutki uchwał rad gmin w stosowaniu stawek podatkowych niższych od stawek maksymalnych określonych odrębnymi przepisami, a także skutki udzielania – w trybie indywidualnym – ulg, odroczeń lub stosowania zaniechania poboru w zakresie podatków stanowiących dochody gmin – nie stanowią podstawy do zwiększenia subwencji ogólnej dla gmin. W praktyce, oprócz oczywistego zmniejszenia dochodów własnych, gminy były „karane” zmniejszeniem subwencji ogólnej. Rady gmin ustalały więc najczęściej stawki w wysokości tylko nieznacznie niższej od maksymalnej. Należy dodać, że stawki maksymalne, ustalane corocznie przez ministra finansów i podwyższane w założeniu o wskaźnik wzrostu cen detalicznych towarów i usług konsumpcyjnych, w praktyce podwyższane były o kilkadziesiąt procent więcej niż rósł wspomniany wskaźnik¹¹. Działając w takich warunkach, gminy, co rozumiały, niezwykle rzadko udzielały ulg i zwolnień, co ograniczało prawo obywateli do korzystania z tych ulg. Nie brano również pod uwagę przy ustalaniu stawek podatku możliwości płatniczych społeczności lokalnych – stopy bezrobocia, infrastruktury lokalnej, charakteru regionu.

Podział podatków na państwowe i samorządowe nie ma, zdaniem Rzecznika, większego znaczenia dla konstrukcji prawnych tych podatków. Podatki nazwane umownie przez ustawodawcę „lokalnymi” nie wynikają ze specyfiki lokalnej, a także nie można ich zakwalifikować według charakteru ekonomicznego tak, jak to zrobiono w odniesieniu do podstawowych trzech grup modeli podatków, tzn. obrotowych, majątkowych i dochodowych. Przyznanie praw do osiągania przez jednostki lokalne dochodów z określonych podatków jest związane wyłącznie z wolą ustawodawcy, który określone podatki przyznał na rzecz jednostek lokalnych. Podatki i opłaty lokalne objęte ustawą nie stanowią wszystkich podatków i opłat „przekazanych” jako dochody budżetów gmin. Poza zakresem tej ustawy pozostają, stanowiące także o dochodach gmin: podatek rolny, leśny, od spadków i darowizn, podatek dochodowy opłacany w formie karty podatkowej, opłata skarbową oraz opłata eksploatacyjna regulowana prawem geologicznym

⁹ Dz. U. Nr 9, poz. 31 z późn. zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 129, poz. 600 z późn. zm.

¹¹ Szerzej D. Jasińska, R. Zalewiański, *Niektóre problemy wynikające z uregulowań zawartych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych*, RPO-Mat. nr 27, 1995, s. 17 i n.

i górnictwem. Jeśli podatki lokalne nie wynikają ze specyfiki danej gminy lub regionu, w którym gmina się znajduje (tak jak znana polskiemu prawu podatkowemu specjalna „opłata turystyczna” czy „klimatyczna”), lecz są podatkami przyznanymi ustawą na rzecz jednostek lokalnych – przyjąć należy, że podatki te powinny być, co do górnej wysokości stawek podatku, a także, co do określenia przedmiotu opodatkowania, bardzo precyzyjnie określone przez ustawodawcę.

W roku sprawozdawczym 1996-1997¹² na przykład ok. kilkuset skarg skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczyło nietrafnych, zdaniem skarżących się, rozwiązań dotyczących ustalania wysokości podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych. Dokonane ustawą z dnia 4 lipca 1996 r. kolejne zmiany w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych nie zmieniły sytuacji podatkowej tych mieszkańców wsi, którzy przestali być kwalifikowani jako prowadzący gospodarstwo rolne i w związku z tym zostali obciążeni podatkiem od nieruchomości, w tym szczególnie wysokim podatkiem od nieruchomości „innych niż budynek mieszkalny”, tj. od posiadanych przez nich wiejskich zabudowań gospodarczych (obora, stodoła, kuchnia letnia, komórka itp.) znajdujących się w siedlisku rolnika, który po zdaniu ziemi za rentę lub emeryturę albo swoim następcom zachował siedlisko wraz z niewielkim skrawkiem ziemi jako miejsce swojego bytowania na starość.

Nie uległy zmianie też podstawy ustalania wysokości podatku od środków transportowych, nadal opartego przede wszystkim na kryterium pojemności skokowej w cm³ lub mocy silnika. Autorzy kwestionowanych rozwiązań bronili ich twierdząc, że ustawa daje organom gmin wystarczające uprawnienia do skorygowania naliczonych podatków lokalnych tak, aby były one wymierzone sprawiedliwie. Organa administracji terenowej twierdziły z kolei, że system finansowania gmin oraz określone ustawą podstawy naliczania podatków lokalnych nie pozwalają na to.

Rzecznik Praw Obywatelskich od lat kwestionował (i kwestionuje) stawki podatku od nieruchomości, który, zależnie od jego konstrukcji prawnej, może przybierać charakter podatku przychodowego lub majątkowego. Organ gminy może, ale nie musi, zmniejszyć podatek od nieruchomości emerytowi lub renciście rolnemu.

Także sposób ustalania stawek podatku od środków transportowych był przedmiotem wielokrotnych wystąpień Rzecznika. Podatek od środków transportowych, określony w art. 8-12 ustawy o podatkach lokalnych, należy do grupy podatków majątkowych, a więc do grupy obciążeń, która nawiązuje w sposób bezpośredni do posiadanego majątku. Jest to także podatek „przyznany” organom lokalnym na finansowanie potrzeb gmin. Podatek ten jest niezależny od eksploatacji środka transportu; obowiązek podatkowy

¹² *Sprawozdanie za okres 8 maja 1996 r. - 7 maja 1997 r. ...*, s. 179 i n.

powstaje po zarejestrowaniu pojazdu. Brak eksploatacji pozostaje bez wpływu na ten obowiązek. Podatki majątkowe powinny być ustalane w odniesieniu do podstawy opodatkowania, którą stanowi cały majątek podatnika, jego określona część bądź wzrost majątku lub zasobów środków finansowych. Konstrukcja tego podatku nie spełnia jednak tego podstawowego założenia.

Rzecznik wielokrotnie przedstawiał rządowi i Sejmowi potrzebę dokonania zmian przyjętych zasad ustalania wysokości tego podatku. Wobec nieuwzględnienia jego racji, w 1997 r. złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że postanowienia art. 10 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, uzależniające wysokość stawki w podatku od środków transportowych od kryterium pojemności silnika w cm³ lub mocy silnika, przy jednoczesnym pozostawieniu do swobodnej decyzji rady gminy uwzględnienie kryteriów wieku albo wartości pojazdu, co powoduje, że stawki podatku nie wynikają z wartości przedmiotu opodatkowania – narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasadę równości obywateli wobec prawa. Obecnie wysokość podatku tego uzależniona jest od liczby osi pojazdu.

Z jeszcze gorszą sytuacją mamy do czynienia w wypadku subwencji i dotacji na zadania własne i zlecone. Stopniowo przekazywano samorządom zadania, zwłaszcza gminnemu, które miały być realizowane za pomocą zdekapitalizowanej infrastruktury i w warunkach nawarstwiającego się przez lata zadłużenia. Ostatnim takim przykładem jest powierzenie powiatom prowadzenia szpitali.

Problemem o niezwyklej skali było przejęcie przez gminy zadań z zakresu oświaty. W latach 1996-1997¹³ np. liczne listy przedstawicieli samorządu terytorialnego zawierały prośby o pomoc wobec zaniżania subwencji przekazywanych gminom w związku z obligatoryjnym przejęciem z dniem 1 stycznia 1996 r. prowadzenia szkół podstawowych. Wskazywano na negatywne skutki niedoboru środków dla wynagrodzeń pracowników oświaty, poziomu nauczania, a także dla wypełniania obowiązków wynikających z realizacji zadań oświatowych przejętych przez gminy na podstawie ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz miejskich strefach usług publicznych¹⁴. Rzecznik zwracał się do Ministra Edukacji Narodowej, a następnie – nie mogąc wyegzekwować stanowiska MEN – skierował do Prezesa Rady Ministrów prośbę o wyjaśnienie wątpliwości i zarzutów podnoszonych przez przedstawicieli samorządu. Rzecznik podkreślił, iż przeprowadzonymi w 1995 r. nowelizacjami ustaw o samorządzie terytorialnym i o systemie oświaty zagwarantowano samorządom, że przekazywanie nowych zadań

¹³ *Sprawozdanie za okres 8 maja 1996 r. do 7 maja 1997 r. ...*, s. 261 i n.

¹⁴ Dz. U. Nr 141, poz. 692.

własnych odbywać się będzie przy zapewnieniu środków na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gmin lub subwencji. W odniesieniu do wykonywania zadań oświatowych, zgodnie z art. 5a ustawy o systemie oświaty, dodanym nowelizacją z dnia 21 lipca 1995 r., zapewnienie środków na utrzymanie prowadzonych przez gminy szkół, w tym na wynagrodzenia nauczycieli, należy do obowiązków państwa, a środki te przekazywane są gminom w formie subwencji i dotacji. Jak jednak wynikało z sygnałów otrzymywanych przez Rzecznika, środki przekazane gminom nie wystarczały nawet na utrzymanie szkół na dotychczasowym i tak bardzo niskim poziomie. Wystarczały one zaledwie na płace i wydatki rzeczowe, podczas gdy wiele z przekazanych gminom szkół wymagało przeprowadzenia kapitalnych remontów.

Przedstawiciele gmin, które przejęły prowadzenie szkół podstawowych przed 1996 r., a także miast, które w ramach programów pilotażowych od kilku lat wykonywały zadania z zakresu oświaty, w wypowiedziach kierowanych do Rzecznika podnosili, iż coroczne subwencje oświatowe wystarczają na zaspokojenie bieżących potrzeb w coraz mniejszym zakresie. Zarząd Miasta Wrocławia poinformował np. Rzecznika, że subwencja oświatowa uzyskana w 1994 r. pokryła w pełnej wysokości płace pracowników oraz pokryła koszty eksploatacyjne. Kwota przekazana w 1995 r. wystarczyła już tylko na płace. Natomiast środki przekazane w 1996 r. nie zaspokoją potrzeb nawet w zakresie samych wynagrodzeń pracowników szkół. Subwencje w części środków na wynagrodzenia nauczycieli naliczane są według uśrednionych wynagrodzeń, podczas gdy nauczyciele w dużych miastach są wysoko kwalifikowani, a ich staż pracy jest też wysoki. Powoduje to, iż na wynagrodzenia potrzeba więcej środków niż w gminach, w których zatrudniana kadra nauczycielska jest młodsza i gorzej wykształcona.

Równie niepokojące sygnały otrzymał Rzecznik z Gdańska, gdzie dyrektorzy tamtejszych szkół zwrócili się o pomoc w związku z drastycznymi cięciami budżetowymi dokonanymi przez władze miejskie w planach finansowych przejętych szkół. Spowodowały one brak środków na realizację podstawowych zobowiązań placówek, jak płace dla nauczycieli i pracowników obsługi, opłaty za energię elektryczną, centralne ogrzewanie itp. Jednakże, jak wynikało ze stanowiska przedstawionego Rzecznikowi przez Prezydenta Miasta Gdańska, budżety placówek zostały ustalone w takiej wysokości, jaką umożliwiały przekazane przez państwo środki finansowe, a ponadto uzupełnione o środki własne gminy.

Wielokrotnie przedstawiciele samorządu terytorialnego podkreślali, iż chcąc wykonać przejęte zadania, na skutek niedostatecznego finansowania ich przez państwo przez subwencje i dotacje, gminy muszą się zadłużyć, bez żadnych gwarancji, iż zadłużenia te zostaną przez państwo zrekompensowane. W kontekście powyższych zarzutów i uwag

Rzecznik wystąpił do Ministra Edukacji Narodowej pytając, czy subwencje przekazywane gminom na wykonanie zadań oświatowych naliczane są prawidłowo, a zwłaszcza, czy podstawą ich obliczania są rzeczywiste koszty realizacji tych zadań. Zdaniem Rzecznika należałoby zmienić sposób obliczania subwencji w taki sposób, aby podstawą naliczania były realne potrzeby placówek oświatowych w danym regionie, a nie uśrednione, ogólnokrajowe i często – jak stwierdzają przedstawiciele samorządów – przestarzałe dane statystyczne. W odpowiedzi Minister potwierdził, że naliczana dla poszczególnych gmin subwencja umożliwia jedynie sfinansowanie wydatków wynikających z realizacji ramowych programów nauczania, podziału klas na oddziały oraz dostosowania do tych wymogów poziomu zatrudniania nauczycieli, a środki na inwestycje, podobnie jak subwencja, nie są wystarczające do pokrycia wszystkich potrzeb zgłaszanych przez gminy. Mając świadomość ogromnych potrzeb finansowych skumulowanych przez ostatnie lata w oświacie, Minister stwierdził, iż poprawa tej sytuacji nastąpić może dopiero w warunkach jednoznacznego zwiększania nakładów na oświatę w budżecie państwa.

Przedstawiciele samorządu terytorialnego stwierdzając, że niedofinansowanie nowych zadań przejmowanych od administracji rządowej odbywa się kosztem dotychczas wykonywanych zadań własnych, w tym najczęściej inwestycji na rzecz mieszkańców, formułowali ostre wnioski o przekazywaniu gminom jako obligatoryjne tych zadań, z których prowadzeniem administracja rządowa nie dawała sobie rady. W tej sytuacji albo prawo do nauki jest wykonywane nieprawidłowo, albo inne prawa społeczności samorządowej i pojedynczych jej członków, bo środki finansowe kierowane są na realizację zadań oświatowych.

W 2011 r. do Rzecznika wpływały skargi dotyczące decyzji podejmowanych przez władze samorządowe w sprawie zamiaru likwidacji szkół różnego szczebla. Były to skargi zarówno od rodziców uczniów, jak i przedstawicieli szkół. Skarżący podnosili przede wszystkim argumenty dotyczące małej ilości szkół w danej miejscowości, a co za tym idzie, znacznego wzrostu liczby uczniów w nowych, powstałych na skutek połączenia, szkołach. Zwracano także uwagę na problem bezpiecznego dojazdu uczniów do szkoły znacznie oddalonej od miejsca zamieszkania. W niektórych przypadkach wskazywano na naruszenie przez samorząd gminny przepisów ustawy o systemie oświaty¹⁵ i ustawy o związkach zawodowych¹⁶ w zakresie braku konsultacji z właściwymi związkami zawodowymi. Z napływających do Rzecznika pism wynika, że gminy nie przeprowadziły konsultacji z mieszkańcami, mimo iż taką możliwość przy podejmowaniu ważnych dla społeczności lokalnej decyzji przewiduje art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie

¹⁵ Ustawa z 7 września 1991 r., Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.

¹⁶ Ustawa z 23 maja 1991 r., Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 854 z późn. zm.

gminnym¹⁷. Co więcej, zdarzały się przypadki nieuwzględnienia negatywnej opinii Kuratora Oświaty przy podejmowaniu decyzji o likwidacji szkoły. Podejmowanie decyzji dotyczących likwidacji szkół nie należy bezpośrednio do właściwości Ministra Edukacji Narodowej, jednakże zaangażowanie Ministra w przypadkach, w których dochodzić może do naruszeń prawa w procesie likwidacji niektórych ze szkół, zapewne przyniosłoby oczekiwane przez społeczności lokalne rezultaty. W związku z powyższym, Rzecznik zwróciła się do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o informacje, czy i w jaki sposób resort edukacji narodowej zamierza przeciwdziałać nieprawidłowościom związanym z procesem likwidacji szkół.

W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że zgodnie z danymi GUS systematycznie zmniejsza się liczba uczniów wszystkich rodzajów szkół. Ma to, w skali kraju, bezpośredni wpływ na liczbę tych szkół. Od wejścia w życie nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw rozstrzygnięcie o zakładaniu, przekształcaniu i likwidowaniu szkół publicznych należy do wyłącznych kompetencji jednostek samorządu terytorialnego. Organ prowadzący szkołę, który chce ją zlikwidować, jest ustawowo zobligowany na sześć miesięcy przed zamierzoną likwidacją do powiadomienia o swych zamiarach rodziców uczniów (w przypadku szkoły dla dorosłych – uczniów), kuratora oświaty oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu. Rolę kuratora oświaty w tym zakresie ograniczono do opiniowania rozstrzygnięć projektowanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w terminie 14 dni od przekazania informacji o zamiarze likwidacji. Mimo to organ podejmujący uchwałę o likwidacji szkoły wbrew negatywnej opinii kuratora oświaty powinien liczyć się z możliwością stwierdzenia nieważności uchwały przez wojewodę. Często likwidacja szkół wynika z przemyślanej strategii i planu inwestycyjnego samorządów, które likwidują szkoły w starych budynkach o niskich standardach w zakresie warunków kształcenia, a w ich miejsce budują nową szkołę o standardach dostosowanych do wymogów nowoczesnej edukacji¹⁸.

Na początku roku sprawozdawczego 1995-1996¹⁹ Rzecznik Praw Obywatelskich sygnalizował Ministrowi – Szefowi Urzędu Rady Ministrów, problem narzucenia gminom, w końcu roku budżetowego, nowego obciążenia o charakterze finansowym, jakim stało się wypłacanie dodatków mieszkaniowych. Liczba kierowanych do Rzecznika wystąpień, głównie od organów wykonawczych gmin, budziła obawy, że nałożenie bez uprzedniego,

¹⁷ Ustawa z 8 marca 1990 r., Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

¹⁸ *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2011 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela*, Biuletyn RPO. Źródła nr 1, 2012, s. 144-145.

¹⁹ *Sprawozdanie za okres 13 lutego 1995 r. do 12 lutego 1996 r. (z uzupełnieniem do 22 marca 1996 r.)*, RPO-Mat. nr 29, 1996, s. 200 i n.

rzetelnego zbadania skutków, w krótkim czasie, na administrację samorządową zadań przerastających możliwość realizacji naruszy społeczne zaufanie do administracji publicznej i stworzy zagrożenie bezpieczeństwa socjalnego obywateli. Po kilkakrotnych monitach, Podsekretarz Stanu w URM przekazał Rzecznikowi wyjaśnienia, z których wynikało, że reforma systemu utrzymania zasobów mieszkaniowych poprzedzona była wieloma analizami. W ocenie URM, w budżecie państwa zostały zagwarantowane środki na dotacje dla gmin związane z realizacją tego zadania. Już po pierwszych miesiącach obowiązywania znowelizowane zostało rozporządzenie Rady Ministrów z 7 listopada 1994 r. w sprawie dotacji dla gmin na dofinansowanie wypłat dodatków mieszkaniowych, według którego wyliczano dotacje. Obowiązujące w nim zasady wymuszały przeznaczenie przez gminę na wypłatę dodatków mieszkaniowych środków pochodzących z należnych jej dochodów podatkowych, często (zwłaszcza w pierwszych miesiącach roku) przed ich uzyskaniem, a zasada częściowej refundacji z budżetu państwa już poniesionych wydatków, pozbawiła gminę innego źródła finansowania. Uznano też za pilną konieczność przejścia z formuły dotacji celowej na formułę subwencji.

Wniosek Związku Miast Polskich dotyczący źródeł finansowania wypłaty dodatków mieszkaniowych rozpatrywany był przez Trybunał Konstytucyjny i jakkolwiek Trybunał uznał, iż zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych powinno być zadaniem własnym gminy, stwierdził też, że regulacje finansowe w omawianej sprawie nie odpowiadają standardom państwa prawa.

Podobnie wyglądała i wygląda sprawa środków na pomoc społeczną. W styczniu 1995 r. Rzecznik Praw Obywatelskich z własnej inicjatywy podjął do zbadania sprawę opieki gmin nad osobami bezdomnymi²⁰. W wyniku tych działań powstał raport, który stanowi próbę dokonania oceny stanu wykonywania przez gminy ustawowych obowiązków wobec bezdomnych²¹. Rzecznik argumentował, że ustawa o samorządzie terytorialnym (obecnie gminnym) w art. 7 ust. 1 stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, a zadania te m.in., jak określa to pkt 7, obejmują sprawy pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych. Obowiązek udzielania przez gminy pomocy osobom bezdomnym konkretyzuje ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej²². Krąg osób, którym na zasadach określonych w ustawie udziela się pomocy społecznej, określa art. 3 ustawy. W artykule tym pkt 3 zapewnia objęcie pomocą osób bezdomnych. Zgodnie z dyspozycją art. 13 ustawy

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Raport Rzecznika Praw Obywatelskich w/s stanu wykonywania przez gminy ustawowych obowiązków wobec osób bezdomnych*, RPO-Mat. nr 27, 1995, s. 73 i n.

²² T. j. Dz. U. z 1993 r., Nr 13, poz. 60; obecnie ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2009 r., Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.

o pomocy społecznej, gmina powinna udzielić schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania osobie tego pozbawionej. Ponadto, zgodnie z art. 17 ustawy, osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub z innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona, przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych. Osobom bezdomnym może być także przyznana pomoc finansowa na pokrycie wydatków na świadczenia lecznicze na zasadach określonych w art. 22 ustawy. Gmina jest również zobowiązana do udzielania osobom i rodzinom pomocy w formie pracy socjalnej, poradnictwa prawnego i psychologicznego, a także pomocy w załatwianiu spraw urzędowych i innych spraw bytowych. Gmina może też przyznać osobie bezdomnej, przebywającej na terenie właściwości gminy, stały lub okresowy zasiłek celowy.

Poczynione obserwacje wskazywały generalnie na brak inicjatywy gmin w zakresie udzielanej pomocy. Jeżeli osoba potrzebująca zwróci się o pomoc, a spełnia kryteria ustawowe wymagane dla udzielenia pomocy, to ją otrzyma, jeżeli natomiast nie ma sygnałów o konieczności udzielenia pomocy – gminy zachowują się biernie. Ponieważ ustawa o pomocy społecznej wskazuje, że obowiązek zapewnienia bezdomnym schronienia spoczywa na gminach, wizytacjami objęte były tylko placówki prowadzone lub dofinansowywane przez gminy. Żadna z wizytowanych placówek nie została powołana na podstawie przepisów rozporządzenia w sprawie domów pomocy społecznej ani nie znajdowała się pod nadzorem wojewody. Oznacza to brak jakichkolwiek punktów odniesienia do standardów, jakim powinny odpowiadać placówki dla bezdomnych, a co za tym idzie – ogromną dowolność w zakresie świadczonych usług, czego konsekwencją jest zróżnicowanie poziomu i warunków bytowych, jakie oferują bezdomnym placówki powołane do zapewnienia im schronienia. Dyspozycja art. 40 ustawy o samorządzie terytorialnym (gminnym) umożliwiała gminom tworzenie prawa miejscowego, które może m.in. określać zasady funkcjonowania placówek dla bezdomnych działających na terenie tej gminy, np. w formie regulaminu czy statutu. Przeprowadzone wizytacje wskazywały, że zjawisko bezdomności jest problemem ponadlokalnym. W tej sytuacji obciążanie gmin, których zadaniem zgodnie z ustawą jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty lokalnej, obowiązkiem udzielenia schronienia, posiłku i odzieży osobom bezdomnym, wywołuje kontrowersje, szczególnie na tle toczących się dyskusji na temat obciążania gmin zadaniami bez zapewnienia środków na ich realizację. Być może udzielanie bezdomnym pomocy w zakresie, w jakim ustawa nakłada ten obowiązek na gminy, także powinno należeć do zadań wojewody, ewentualnie zadań zleczanych gminom do realizacji wraz z zapewnieniem środków na ten cel.

W 2010 r. Rzecznik po raz kolejny dokonał analizy wywiązywania się przez Państwo z konstytucyjnego obowiązku wspierania obywateli w zaspokajaniu ich potrzeb

mieszkaniowych. Niestety, pomimo iż od ostatniego wystąpienia Rzecznika w tej kwestii²³ upłynęło prawie sześć lat, sytuacja znacząco się nie poprawiła. Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego²⁴ zobowiązuje gminy do tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej oraz nakłada na gminy obowiązek zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach. Zadania w tym zakresie gminy wykonują jako zadania własne, przy czym na ich realizację mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa. Konstytucja w art. 75 nakłada na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałania bezdomności, wspierania rozwoju budownictwa socjalnego oraz popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Napływające skargi, wyniki kontroli NIK oraz badań przeprowadzonych przez Biuro Rzecznika wskazują, że ze względu na brak odpowiedniej liczby mieszkań oraz brak środków finansowych na budowę czy też pozyskanie nowych lokali, gminy nie są w stanie doprowadzić do poprawy sytuacji w tym zakresie. Średni czas oczekiwania na najem lokalu komunalnego wynosi ponad dwa lata, choć zdarzają się przypadki oczekiwania na przydział lokalu 7-11 lat. Bardzo zła sytuacja mieszkaniowa budownictwa komunalnego może poprawić się jedynie poprzez aktywne finansowe wsparcie gmin ze strony budżetu państwa, dokonanie stosownych zmian w ustawie o ochronie praw lokatorów oraz wykazanie dobrej woli i zaangażowania organów gmin w prowadzenie odpowiedniej polityki mieszkaniowej. Niezbędne jest także opracowanie i wdrożenie rządowego długookresowego programu rozwoju budownictwa mieszkaniowego, określającego w szczególności zasady wsparcia finansowego dla gmin. Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o podjęcie odpowiednich działań umożliwiających gminom właściwe wywiązywanie się z ciążących na nich obowiązków.

Odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika udzielił Minister Infrastruktury, który podzielił pogląd, że aktualny stan mieszkalnictwa w Polsce, rozumianego jako zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych i zwiększenie dostępności do mieszkań dla wszystkich grup społeczeństwa, nie może być oceniony jako zadowalający. Jednak aktualne wskaźniki obrazujące tę sytuację są rezultatem wieloletnich procesów rozwojowych, a także zaniedbań w prowadzeniu polityki mieszkaniowej, mających swoje źródło w poprzednim ustroju politycznym i gospodarczym. W Ministerstwie Infrastruktury trwają

²³ *Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2004 rok*, RPO-Mat. nr 50, 2005, s. 184.

²⁴ Ustawa z 10 lipca 2001 r., Dz. U. z 2005 r., Nr 31, poz. 266 z późn. zm.

prace nad przygotowaniem dokumentu określającego zasady wspierania budownictwa mieszkaniowego w najbliższych latach²⁵.

Przykładów na podobnie niepełne finansowanie samorządów podać by można jeszcze wiele. Działając na takich podstawach, samorząd terytorialny nie był w stanie zapewnić członkom wspólnoty realizacji praw im przysługujących. Mowa tu o prawie do korzystania z pomocy państwa w staraniach o zaspokojenie potrzeb obywateli do posiadania mieszkania, prawie do korzystania ze zdobyczy kultury czy prawie do nauki. Wymienione prawa zawarte są w pakietach praw ratyfikowanych przez Polskę oraz w uchylonych i obowiązujących ustawach konstytucyjnych. Zakres zadań przekazanych do realizacji nie może być wyznacznikiem stopnia samorządności²⁶. Brak środków na rozwiązywanie problemów, np. bezrobocia czy mieszkalnictwa, sprawia, że istniejące dochody nie zawsze przeznaczone są na cele właściwie wybrane. Nie zwrócono uwagi na zakres samodzielności gmin mierzony ilością środków, jakimi dysponują w kontekście prac nad tworzeniem systemu finansowania powiatów i regionów. Nie zrealizowano także dyspozycji konstytucyjnych w tym zakresie²⁷.

Do Rzecznika zwrócił się Prezydent Miasta K., przedstawiając problem realizacji przez gminy zadań zleconych, o których mowa w art. 2 ust. 2 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym²⁸. Analiza problemu może wskazywać, że nie dotyczy on tylko jednej gminy. Wspomniany przepis stanowi, że gminy, jako zadania zlecone, wykonują czynności związane z prowadzeniem Rejestru, polegające na zapewnieniu zainteresowanym wglądu do Polskiej Klasyfikacji Działalności, urzędowych formularzy wniosków umożliwiających rejestrację spółek jawnych, dostępu do informacji o wysokości opłat, sposobie ich uiszczenia oraz o właściwości miejscowej sądów rejestrowych. Zarówno w cytowanym przepisie, jak i w dalszej części ustawy nie ma mowy o przekazaniu środków finansowych koniecznych do realizacji tego zadania zleconego. Zadania zlecone państwo powierza jednostkom samorządu terytorialnego w drodze ustawy lub indywidualnych porozumień. Wykonywanie tych zadań jest obowiązkowe. Praktycznie nie ma możliwości odmowy wykonania przez gminę zadań zleconych z powodu braku środ-

²⁵ Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2010 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela, Biuletyn RPO. Źródła nr 1, 2011, s. 196-198.

²⁶ Zob. na ten temat: A. Piekara, *Samorząd terytorialny a kreatywność społeczna i rozwój lokalny*, [w:] P. Buczkowski, R. Sowiński (red.), *Samorząd terytorialny drogą do demokracji*, Krajowy Instytut Badań Samorządowych, Poznań 1994, s. 37 i n.

²⁷ Patrz: J. Serwacki, *Konstytucyjne założenia ustroju finansów samorządu terytorialnego i ich realizacja w ustawodawstwie*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, *passim*.

²⁸ Obecnie: t. j. Dz. U. z 2007 r., Nr 168, poz. 1186, *Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2006 rok*, RPO-Mat. nr 56, 2007, s. 123-124.

ków finansowych lub ustalenia ich na niewystarczającym poziomie, albo z powodu nieterminowego przekazania tych środków. Z treści art. 8 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadań z zakresu administracji rządowej. Samorząd nie ma obowiązku finansowania zadań zleconych ze środków własnych, a nawet – jak wykazuje praktyka – wydatki te nie mogą być dofinansowane ze środków własnych gminy.

Rzecznik miał wątpliwości, czy przekazanie gminom zadań zleconych bez finansowania kosztów ich realizacji nie narusza ukształtowanych w przepisach zasad w zakresie realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zadań zleconych. W tej sprawie zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, który poinformował, że jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym (art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego). Przedstawiony przez Rzecznika problem interpretacji przepisów, zdaniem Ministra, nie wydaje się mieć charakteru jednostkowego, stąd kwestia udziału jednostek samorządu terytorialnego w dysponowaniu środkami publicznymi (poprzez zapewnienie odpowiednich środków finansowych na zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego) będzie szczegółowo przeanalizowana i uregulowana w sposób niebudzący wątpliwości podmiotów stosujących dane rozwiązania prawne.

B. Błędy w regulacjach prawnych samorządu terytorialnego, jako przyczyny powstawania naruszeń praw obywateli, mają równie istotne znaczenie jak niedobór środków finansowych. Występują one często łącznie, w różnej kolejności sprawczej. Nieprecyzyjne regulacje prawne, a często ich brak, pozwalają organom samorządu dowolnie manipulować prawem, uchylać się od jego wykonywania czy też tworzyć własne, często błędne rozwiązania. Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie w swych wystąpieniach zwracał uwagę na fatalny stan legislacji w Polsce. Częstym np. przypadkiem we wcześniejszym okresie działania samorządu gminnego było przekazanie poprzez normy prawa materialnego do własności organów gminy kompetencji do rozstrzygnięcia, zaopiniowania albo wyrażenia poglądu w sprawie. Powstawały natychmiast wątpliwości – którego z organów gminy. W skrajnych przypadkach mogło to prowadzić do sytuacji, w których o sprawie indywidualnej decydowała rada gminy w głosowaniu²⁹. Poprowadzona dość przypadkowo linia rozgraniczenia, dzieląca zadania na własne i zlecone, pogłębia jeszcze chaos kompetencyjny.

Szeroki margines, dający możliwość podejmowania działań naruszających prawa obywatela, stwarza utrzymywanie w obrocie prawnym aktów, które w zmienionych

²⁹ *Sprawozdanie za okres 1 XII 1990-19 XI 1991 r. ...*, s. 109.

warunkach społeczno-gospodarczych zdezaktualizowały się. Jaskrawym przykładem takiej regulacji jest ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych³⁰. Rzecznik Praw Obywatelskich monitował o zmianę tej ustawy od początku swej działalności. Gminy wykorzystują jej postanowienia, odmawiając osobom nie posiadającym stałego zameldowania prawa do otrzymania mieszkania z zasobów komunalnych, prawa do pomocy społecznej, prawa do opieki zdrowotnej w zakładach gminnej służby zdrowia, a bywa, że także prawa do nauki w szkołach gminnych³¹. Ustawa, wiążąc prawo do zameldowania z posiadaniem tytułu prawnego do zajmowania lokalu, pozbawia możliwości prawnej wykonania obowiązku meldunkowego. Utożsamienie miejsca stałego pobytu z miejscem zameldowania na pobyt stały sprawia, że mieszkańcy, np. mieszkań wynajętych, nie są uważani za członków wspólnoty samorządowej. W praktyce osoby te są pozbawione praw wyborczych do rad samorządów. Obowiązujący w omawianym zakresie stan prawny nie leży również w interesie samej administracji. Aktualnie ewidencja ludności nie spełnia bowiem swojej podstawowej funkcji rejestracji danych o miejscu pobytu osób.

W informacji za rok 2000³² Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że wciąż nie rozwiązany pozostaje problem wadliwych przepisów ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, regulujących kwestie zameldowania. Mimo że zgodnie z art. 1 ust. 2 powołanej ustawy, ewidencja ludności polega na rejestracji danych o miejscu pobytu osób, do zameldowania się na pobyt stały lub czasowy trwający ponad dwa miesiące, oprócz przedstawienia potwierdzenia pobytu w lokalu, w którym nastąpić ma zameldowanie, wymagane jest jeszcze wykazanie się uprawnieniem do przebywania w tym lokalu. Warunek taki wynika z zapisu art. 9 ust. 2 wspomnianej ustawy. Przepisy meldunkowe w obecnym kształcie powodują, że wiele osób nie może zameldować się w miejscu pobytu stałego, gdyż nie przysługuje im uprawnienie, o którym wyżej mowa. Prowadzi to do sytuacji, w której część obywateli pozostaje poza ewidencją ludności, w wyniku czego cały system ewidencji nie spełnia tego kryterium powszechności. Osoby nigdzie nie zameldowane mają problemy z wieloma sprawami, np. z zarejestrowaniem samochodu, uzyskaniem paszportu, otwarciem rachunku bankowego, jak również tych, od których zależy ich dalsza egzystencja: np. przyjęciem do pracy czy uzyskaniem mieszkania z zasobów komunalnych. Problem wadliwych przepisów meldunkowych był wielokrotnie sygnalizowany, zwłaszcza Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, który jest ministrem właściwym w sprawach ewidencji ludności. W 1996 r. Rzecznik uzyskał informację, że w resor-

³⁰ Obecnie: Dz. U. z 2006 r., Nr 139, poz. 993 z późn. zm.

³¹ Biul. RPO nr 1, 1997, s. 56 i 65.

³² *Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2000 r.*, RPO-Mat. nr 43, 2001, s. 186.

cie spraw wewnętrznych i administracji opracowany został projekt nowelizacji ustawy o ewidencji ludności, który przewiduje przywrócenie zameldowaniu charakteru czysto rejestracyjnego. Od tej chwili, odpowiadając na kolejne wystąpienia Rzecznika, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji za każdym razem obiecywał, że wspomniany projekt w niedługim czasie zostanie przesłany do Parlamentu. Wprawdzie w grudniu 2000 r. do Sejmu trafił projekt zmiany ustawy o ewidencji ludności, jednakże dotyczył on tylko prowadzenia ewidencji w formie elektronicznego zapisu danych.

Rzecznik złożył w 2010 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniosek o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy stroną postępowania o wymeldowanie (zameldowanie) w rozumieniu art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego jest wyłącznie osoba, co do wymeldowania (zameldowania) której toczy się postępowanie administracyjne, czy też przymiot strony przysługuje także podmiotowi posiadającemu tytuł prawny do lokalu, w którym w/w osoba jest zameldowana (ma zostać zameldowana)?”. Do 2008 r. sądy administracyjne zgodnie przyjmowały, że przymiot strony postępowania w przedmiocie wymeldowania (zameldowania) posiada osoba, w stosunku do której prowadzone jest to postępowanie, oraz każdy podmiot, któremu przysługuje uprawnienie do lokalu będącego miejscem zameldowania ww. osoby. W późniejszych latach sądy administracyjne zaczęły jednak zmieniać stanowisko w sprawie posiadania przez właścicieli lokali interesu prawnego w sprawach meldunkowych, a co za tym idzie, w sprawie uznawania ich za strony postępowania w przedmiocie wymeldowania (zameldowania) innych osób zamieszkujących w należących do nich lokalach. W ocenie Rzecznika właściciel lub najemca lokalu nie jest w obecnym stanie prawnym stroną postępowania meldunkowego. Nie można bowiem wskazać przepisów Kodeksu cywilnego, ani też przepisów ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, na podstawie których wspomniane podmioty mogłyby skutecznie domagać się wszczęcia przez organ ewidencji ludności postępowania w sprawie zameldowania lub wymeldowania innej osoby i udziału w takim postępowaniu. Właściciel lub najemca mieszkania legitymują się prawem do lokalu, jednak z samego faktu posiadania takiego prawa nie można wywieść interesu prawnego, którego dotyczyłoby postępowanie meldunkowe. Zameldowanie i wymeldowanie, jako czynności materialno-techniczne rejestrujące określony stan faktyczny (pobyt danej osoby w konkretnym lokalu lub opuszczenie lokalu przez określoną osobę), nie ingerują w żaden sposób w prawo własności lub prawo najmu lokalu. W szczególności meldunek nie tworzy ani też nie potwierdza uprawnienia do zamieszkiwania w lokalu osoby, która jest w nim zameldowana.

Naczelný Sąd Administracyjny rozpatrzył wniosek Rzecznika i podjął³³ następującą uchwałę: „Osoba dysponująca tytułem prawnym do lokalu jest stroną, w rozumieniu art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego, w postępowaniu administracyjnym o zameldowanie (wymeldowanie) w tym lokalu innej osoby, prowadzonym na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych”³⁴.

Innym przykładem błędnych regulacji prawnych jest nakładanie na gminy obowiązków, o których wiadomo, że nie zostaną przez te gminy prawidłowo wykonane. Tak było w przypadku ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali³⁵. Właściciele wskazywali, iż ustawa przerzuca na nich obowiązek usunięcia wieloletnich zaniedbań powstałych na skutek niewywiązywania się przez władzę publiczną z obowiązku utrzymania budynków w należytym stanie. Właściciele skarżyli się także na niemożność weryfikacji kosztów zarządu nieruchomością wspólną, na brak wpływu na ustalanie opłat na pokrycie kosztów zarządu oraz udzielanie lub nie absolutorium za wykonanie tego zarządu. W wypadku, gdy gmina posiada większość udziałów, zebrania właścicieli mają jedynie charakter formalny (niezbędne jest podjęcie wymaganej przez prawo uchwały), mają więc do czynienia z dyktatem dotychczasowego zarządcy. Oczywiście gminy nie miały pieniędzy na remonty budynków oraz ich infrastruktury towarzyszącej. Mnożyły się więc przypadki nakładania na mieszkańców nieuzasadnionych opłat, dopłat itp. Niemożność wykonania przez samorządy swoich obowiązków wpływała więc na swobodę wykonywania prawa własności przez inne podmioty³⁶.

Opisana sytuacja jest, niestety, typowa. Oto politycy, deklarując chęć rozwiązania problemu, nakładają obowiązek jego wykonania na samorządy, nie stwarzając jednocześnie warunków do jego wykonania. Odpowiedzialność spada na władze samorządowe, pogłębiając zjawisko ich wyobcowania i podważając zaufanie obywateli do organów państwa.

Wady w regulacjach prawnych powodują różnorodne skutki. Brak regulacji może skutkować jeszcze dotkliwiej. Powódź z lipca 1997 r. wywołała konieczność stworzenia uregulowań prawnych dostosowanych do wyjątkowej sytuacji, w jakiej znaleźli się mieszkańcy dotknięci skutkami tej klęski żywiołowej. Istniejących aktów prawnych, które mogły być wykorzystane w przypadku powodzi, było bardzo dużo, lecz nie tworzyły one spójnego systemu, dającego umocowanie dla wszelkich niezbędnych działań w czasie walki z klęską powodzi. Wprowadzony pośpiesznie w lipcu 1997 r., wobec

³³ Uchwała z 5 grudnia 2011 r., sygn. akt II OPS 1/11.

³⁴ *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2011 ...*, s. 144-145.

³⁵ Obecnie: t. j. Dz. U. z 2000 r., Nr 80, poz. 903.

³⁶ Na temat innych problemów mieszkaniowych w tamtym okresie: *Raport o stanie prawa mieszkaniowego w świetle praktyki Rzecznika Praw Obywatelskich*, RPO-Mat. nr 20, 1994, s. 5 i n.

narastającej klęski, pakiet ustaw regulował głównie zakres i tryb wypłaty świadczeń osobom dotkniętym skutkami powodzi. Pospiesznych zmian wymagały również ustawy normujące udział żołnierzy i policji w akcjach przeciwdziałających skutkom klęsk. Nie powstały wówczas regulacje, które objęłyby prawa osób doświadczonych powodzią w następnych latach. Nie było też regulacji prawnej, normującej postępowanie wobec osób poszkodowanych w wyniku huraganów, rozległych pożarów, dużych mrozów czy też klęski suszy, osób dotkniętych skutkami klęsk żywiołowych i osób biorących udział w zwalczaniu skutków klęsk. Nie wykonano tym samym zapowiedzi wydania ustaw, o których mowa w rozdziale XI Konstytucji. Rzecznikowi sygnalizowane było opieszale prowadzenie remontów wałów powodziowych i innych urządzeń przeciwdziałających powodzi. W końcu 2000 r. podjęta została do zbadania sprawa wstrzymania budowy zbiornika wodnego na Skawie. Do Rzecznika, z prośbą o pomoc i zbadanie problemu, zwrócili się mieszkańcy gminy M. podnosząc, iż prowadzona od wielu lat budowa zapory wywołuje skutki drastycznie pogarszające ich sytuację bytową. Tereny obejmujące miejscowości objęte budową zapory zostały „zamrożone” inwestycyjnie na ponad 40 lat. Do roku 2000 wykupiono ok. 70% gospodarstw wraz z gruntami, jednak nadal ponad 100 gospodarstw oczekuje na wykup. Termin zakończenia inwestycji wielokrotnie był przesuwany. Planowano jej zakończenie na rok 2010, co przy ówczesnym poziomie jej finansowania wydawało się nierealne³⁷.

Z całą surowością natomiast samorządy egzekwują obowiązki nakładane na inne podmioty, wynikające z aktów prawnych, których postanowień same nie respektują. Od 1 stycznia 1997 r. obowiązuje ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³⁸, która kompleksowo reguluje obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku. W świetle jej przepisów właściciele nieruchomości obciąża m.in. obowiązek oczyszczania ze śniegu i lodu oraz usuwania błota i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości. Z treści postanowień art. 5 ust. 1 pkt 4 tej ustawy wynika, że ustawodawca nałożył na właścicieli nieruchomości obowiązek wykonywania darmowej pracy, której niewykonanie jest wykroczeniem, określonym w art. 101 Kodeksu wykroczeń. Właściciele nienależycie wypełniający obowiązki określone w powołanym przepisie albo kwestionujący jego zasadność zagrożeni są karą grzywny lub nagany. Skarżący, którymi w większości są emeryci i renciści, nie kwestionują obowiązku utrzymania czystości na terenach będących ich własnością, natomiast sprzeciwiają się sprzątanii chodników i poboczy dróg położonych wzdłuż ich nieruchomości. Uważają oni, iż nakładanie na nich dodatkowych obowiązków nie znajduje uzasadnienia

³⁷ *Informacja za 2000 r. ...*, s. 195. Termin zakończenia inwestycji przesunięto na 2014 r.

³⁸ Dz. U. Nr 132, poz. 622. Obecnie: Dz. U. z 2011 r., Nr 152, poz. 897.

i jest sprzeczne z obowiązującym prawem oraz zasadą równości społecznej. Rzecznik zaskarżył wskazaną regulację do Trybunału Konstytucyjnego, zarzucając jej, iż nakłada na właścicieli dodatkowe obowiązki bez żadnego ekwiwalentu³⁹.

Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył wniosek Rzecznika o zbadanie zgodności tego przepisu z Konstytucją, w części nakładającej na właścicieli nieruchomości obowiązek oczyszczania ze śniegu i lodu oraz usuwania błota i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości bez jakiegokolwiek rekompensaty. Trybunał orzekł, iż zaskarżone przepisy są zgodne z przepisami poprzednio i obecnie obowiązującej Konstytucji. Trybunał stwierdził, iż obowiązek nałożony na właścicieli nieruchomości wynika z tradycji prawnej istniejącej w polskim ustawodawstwie, a jego nałożenie jest niezbędne dla zapewnienia właściwej ochrony interesu publicznego⁴⁰.

C. Nie zawsze nieprawidłowości w działaniach samorządów mają swe źródło w opisanych wyżej dwóch obiektywnych przyczynach. Często źródłem takim są nieprawidłowe działania innych podmiotów administracji lokalnej.

I tak np. Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie zwracał uwagę na nieprawidłowości w ramach współpracy administracji rządowej i samorządowej, a także na słabość nadzoru wojewodów nad działaniami samorządów. W roku sprawozdawczym 1995-1996⁴¹ Rzecznik zauważa niewłaściwe praktyki w tej dziedzinie, których źródłem był brak właściwej koordynacji działań, kontroli czy dowolność w stosowaniu przepisów. Brak przepisów koordynujących działania organów administracji rządowej (w tym szczególnie centralnego) oraz organów samorządowych uwidocznił się w trakcie prowadzenia przez Rzecznika czynności związanych z kontrolą stanu przestrzegania praw obywatelskich osób przebywających w izbach wytrzeźwień. Rzecznik skierował w tej sprawie wystąpienie do Ministra Szefa Urzędu Rady Ministrów oraz Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, zwracając się o wykorzystanie przysługujących im uprawnień wobec organów samorządowych, pod których nadzorem znajdują się izby wytrzeźwień, i spowodowanie podjęcia działań zmierzających do poprawy funkcjonowania izb. W odpowiedzi Minister Szef URM zwrócił się do wojewodów o „szczególny nadzór nad legalnością działań organów gmin w sprawach dotyczących organizowania i prowadzenia izb wytrzeźwień”, natomiast Minister Zdrowia i Opieki Społecznej, uznając generalnie słuszność wniosków Rzecznika, wskazał na trudności finansowe jako czynnik powodujący niedostateczne wyposażenie izb i zadeklarował przekazanie 30 tys. zł. z przezna-

³⁹ *Sprawozdanie za okres 8 maja 1996 r. do 7 maja 1997 r....*, s. 265.

⁴⁰ *Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za okres 8 maja 1997r. do 7 maja 1998 r.*, RPO-Mat. nr 35, 1998, s. 172.

⁴¹ *Sprawozdanie za okres 13 lutego 1995 r. do 12 lutego 1996 r....*, s. 204 i n.

zeniem na zakup potrzebnej aparatury. Rzecznik nie jest przekonany o skuteczności tego rodzaju działań, odnosząc wrażenie, iż w istocie wskazany problem nie zainteresował żadnego z organów centralnych. W związku z powyższym, Rzecznik planował podjęcie w 1996 r. działań zmierzających do zaangażowania w rozwiązanie tego problemu bezpośrednio organów samorządowych.

W ramach nadzoru nad działalnością komunalną, na skutek wystąpienia Rzecznika, Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów polecił wojewodom podjęcie czynności zmierzających do szczegółowej kontroli działań organów gmin polegających na niezgodnym z przepisami prawa ustalaniu oraz pobieraniu dobrowolnych opłat od osób przekraczających granicę, z przeznaczeniem na usprawnienie infrastruktury gmin leżących w strefach nadgranicznych.

W informacji za rok 1999 Rzecznik Praw Obywatelskich w związku z naruszeniami prawa przez jednostki samorządu terytorialnego stwierdził, że omawiane sprawy wskazują na konieczność skuteczniejszego wykonywania czynności nadzorczych przez wojewodów pełniących funkcje organów nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. Reforma administracji publicznej polegająca na ograniczeniu zakresu zadań administracji centralnej oraz rządowej administracji terenowej oznaczać powinna, zdaniem Rzecznika, nie tylko ograniczenie kompetencji tej administracji, ale także zmianę form wykonywania nadzoru. Konieczne jest nie tyle wzmocnienie nadzorczych funkcji wojewody polegające na przyznaniu mu nowych kompetencji, ile sprecyzowanie kompetencji już posiadanych oraz stworzenie pełnej możliwości zaskarżania rozstrzygnięć nadzorczych. Liczba podmiotów uprawnionych do zaskarżenia rozstrzygnięć nadzorczych wojewody jest za mała. W określonych przypadkach, np. ze względu na potrzebę ochrony prawa, w tym także praw mniejszościowych klubów w radzie lub poszczególnych radnych, należy rozważyć możliwość złożenia wniosku o zbadanie danego rozstrzygnięcia organu gminy przez grupę radnych.

Potrzebę nowelizacji przepisów wskazują badane przez Rzecznika sprawy, w których wojewoda nie mógł – na skutek braku odpowiedniej regulacji – stwierdzić naruszenia prawa w przypadku uniemożliwienia radnym pracy w komisjach rady, pomimo dopuszczenia udziału osób spoza rady, podobnie – nieważności uchwał podejmowanych przez zarząd odwołany w referendum gminnym, albo nie mógł skutecznie przeciwdziałać naruszeniom prawa przez radnych łamiących ustawę o samorządzie terytorialnym. Niezbędne jest, zdaniem Rzecznika, wzmocnienie funkcji nadzorczych wojewody zwłaszcza w zakresie stosowania (a nie tylko stanowienia) prawa przez jednostki samorządu terytorialnego oraz sprecyzowanie środków nadzoru. Rozwiązanie organu kolegialnego z powodu naruszenia przepisów prawa wydaje się zbyt drastyczne, natomiast sama sygnalizacja nie pozwala na przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Brakuje

przepisów ustawowych poddających pod nadzór wojewody w określonym terminie rozstrzygnięcia organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Istnieje również potrzeba wzmocnienia służb prawnych terenowej administracji publicznej w celu wyeliminowania przypadków stanowienia prawa miejscowego niezgodnie z powszechnie obowiązującym porządkiem prawnym⁴².

W 1999 r. wystąpiły trudności w funkcjonowaniu jeszcze jednego podmiotu, który kontroluje działalność jednostek samorządu terytorialnego w trybie postępowania administracyjnego. W związku z reformą ustrojową państwa oraz wprowadzeniem nowego podziału terytorialnego kraju zmieniono przepisy regulujące funkcjonowanie samorządowych kolegiów odwoławczych. Zmiany zostały wprowadzone ustawą o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych⁴³, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. W praktyce jednak samorządowe kolegia odwoławcze nie mogły rozpocząć od tego dnia wykonywania powierzonych im funkcji na skutek braku przepisów wykonawczych, określających ich właściwość miejscową. Rzecznik skierował w tej sprawie wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów, w którym zwrócił uwagę, iż stosownie do ustawy o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, obszary właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych powinny być zostać określone do 31 listopada 1998 r. przez Prezesa Rady Ministrów w drodze rozporządzenia. Rozporządzenie takie nie zostało ogłoszone. Ten stan rzeczy – w ocenie Rzecznika – uniemożliwiał sprawne funkcjonowanie administracji publicznej i godził w prawa obywateli, w tym prawo do szybkiego rozpoznania sprawy (miesięczny termin załatwienia sprawy w postępowaniu odwoławczym). W odpowiedzi udzielonej z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów poinformowano Rzecznika o podpisaniu już przez Prezesa Rady Ministrów rozporządzenia w sprawie określenia obszaru właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych⁴⁴.

W związku z reformą administracyjną państwa, szczególnie żywą reakcję wzbudziła sprawa dysponowania przez wojewodę jednego z likwidowanych województw administrowanym mieniem. Do Rzecznika zwrócili się z prośbą o pomoc przedstawiciele lokalnej społeczności P. W ostatnich dniach funkcjonowania Urzędu Wojewódzkiego w S., odchodzący wojewoda przekazał na potrzeby Straży Granicznej część położonego w P. ośrodka zdrowia. Działka budowlana pod obiekt ośrodka zdrowia zakupiona została ze składek mieszkańców gminy. Również ze składek doprowadzono do obiektu wodę z wodociągu. Budowa Ośrodka Zdrowia została w całości sfinansowana ze składek Na-

⁴² *Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 1999 r.*, RPO-Mat. nr 39, 2000, s. 231.

⁴³ Ustawa z dnia 12 października 1994 r., obecnie: t. j. Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 856.

⁴⁴ *Informacja za 1999 r. ...*, s. 28.

rodowego Funduszu Ochrony Zdrowia. Kierownik Urzędu Rejonowego w S. po rozpatrzeniu wniosków oddziału Straży Granicznej w Białymstoku i Zakładu Opieki Zdrowotnej w S. postanowił w tym samym dniu, gdy wpłynęły wnioski, wygasić trwałe zarząd ZOZ w S. w udziale części nieruchomości Skarbu Państwa i przekazać tę część nieruchomości w trwałe zarząd oddziałowi straży na czas nieokreślony z przeznaczeniem na jej potrzeby. Lokalną społeczność P. w ponad 90% tworzy litewska mniejszość narodowa. Przedstawiciele tej mniejszości, reprezentujący mieszkańców P., zwrócili się do Rzecznika o ochronę naruszonych – ich zdaniem – praw. Podnosili dodatkowo, że umieszczenie strażnicy w części ośrodka zdrowia uniemożliwi funkcjonowanie apteki obsługującej całą gminę. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę o stwierdzenie nieważności decyzji ostatecznej podjętej przez Kierownika Urzędu Rejonowego, podnosząc zarzut rażącego naruszenia prawa materialnego przez rozstrzygnięcie sprawy w sposób sprzeczny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. NSA oddalił skargę Rzecznika, stwierdzając w uzasadnieniu, że Rzecznik nie wykazał, iż przy wydaniu orzeczenia doszło do naruszenia praw i wolności obywatelskich. Sąd uznał również, że wprowadzie zaskarżona decyzja nie nawiązuje do ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jednakże ocenił skutki naruszenia art. 45 ust. 1 pkt. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁵ jedynie jako brak jednego z elementów decyzji, co nie powoduje jej nieważności. Sąd podał także w wątpliwość legitymację Rzecznika Praw Obywatelskich do występowania w tej sprawie, podnosząc, iż Rzecznik nie wykazał, by doszło do naruszenia praw obywatelskich, w szczególności naruszenia praw litewskiej mniejszości narodowej. Rzecznik, nie dzieląc argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu tego wyroku, zrezygnował jednak z wniesienia rewizji nadzwyczajnej, gdyż jest ona nadzwyczajnym środkiem służącym wyeliminowaniu z obrotu prawnego wyłącznie orzeczeń naruszających prawo w sposób rażący. W sprawie zaś zachodziła wątpliwość, czy w tym właśnie przypadku miało ono charakter rażący⁴⁶. Na przykładzie tej sprawy można zauważyć, jakie skutki nieść może ze sobą nieprawidłowe, bo li tylko legalistyczne nastawienie w niektórych działaniach Rzecznika.

Podmiotami, które często dopuszczały się nieprawidłowych działań, skutkujących następnie niewłaściwym wykonaniem zadań przez samorządy, byli kuratorzy oświaty. Kilkakrotnie w roku sprawozdawczym 1995-1996 trafiały do Rzecznika Praw Obywatelskich sprawy, wskazujące na „uznaniowość” w traktowaniu potrzeb finansowych samorządów w dziedzinie oświaty. Jako przykład podać warto sprawę dotowania przez

⁴⁵ T. j. Dz. U. z 1999 r., Nr 15, poz. 139.

⁴⁶ *Informacja za 1999 r. ...*, s. 201.

państwo samorządowego liceum. Rzecznik, mając na względzie nierównoprawne traktowanie gmin, które w celu zaspokojenia potrzeb oświatowych społeczności lokalnej postanowiły założyć i prowadzić, za zgodą kuratora, szkoły ponadpodstawowe, a nie otrzymują na ten cel żadnych środków z budżetu państwa, podczas gdy z innych źródeł Rzecznikowi było wiadome, że niektóre kuratoria oświaty „uznaniowo” przekazują gminom środki finansowe w postaci dotacji na pokrycie kosztów utrzymania uczniów w szkołach ponadpodstawowych zakładanych i prowadzonych przez gminy, postanowił podjąć sprawę do wyjaśnienia, gdyż zaistniałe fakty mogą świadczyć o naruszeniu praw gminy jako wspólnoty mieszkańców danego terytorium. Rzecznik zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej o wyjaśnienie problemu i poinformowanie o swoim stanowisku w sprawie. W odpowiedzi Minister podzielił pogląd Rzecznika, iż obowiązujące przepisy, regulujące zasady dotowania gmin w zakresie prowadzenia i utrzymywania tylko szkół przejętych od administracji rządowej, a niedotowania placówek samodzielnie utworzonych przez gminy, mogą być czynnikiem hamującym podejmowanie przez samorządy inicjatywy zakładania i prowadzenia szkół ponadpodstawowych. Dlatego też w przygotowywanym projekcie nowelizacji ustawy o finansowaniu gmin MEN proponować będzie zmianę przepisu, określającego zasady udzielania gminom dotacji na prowadzenie szkół ponadpodstawowych. Rozwiązanie takie umożliwić miało gminom dotowanie prowadzonych szkół ponadpodstawowych i innych placówek, nie tylko w przypadku przekazania ich gminom jako zadanie własne, ale także w przypadku zakładania szkół przez gminy w uzgodnieniu z właściwym organem administracji rządowej. W piśmie do Rzecznika Minister stwierdził, że problem udzielania dotacji gminom na prowadzenie założonych przez nie szkół ponadpodstawowych i innych placówek oświatowych jest zagadnieniem szerszym. Z podobnymi wnioskami zwracały się także samorządy wielu miast, a kuratorzy oświaty potwierdzili zasadność utworzenia tych placówek. Mając powyższe względy na uwadze, Minister Edukacji Narodowej podjął decyzję o zwiększeniu z rezerwy MEN budżetów zainteresowanych kuratoriów, co umożliwi udzielenie zainteresowanym miastom dotacji celowej na prowadzenie przez nie liceów⁴⁷. W tym okresie i później większość nieprawidłowości, związanych z realizacją prawa do nauki, w gminach brała się z nieprawidłowego, nieterminowego i nie odpowiadającego potrzebom finansowania oświaty, w czym brali udział kuratorzy.

W czasie wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w 1995 r. w Urzędzie Miejskim w Opolu, Prezydent Miasta zwrócił uwagę na niewłaściwe rozwiązania ustawowe w dziedzinie robót publicznych i prac interwencyjnych, a zwłaszcza bariery administracyjne wynikające ze zbyt skomplikowanej i przewlekłej procedury ustalania zakresu

⁴⁷ *Sprawozdanie za okres 13 lutego 1995 r. do 12 lutego 1996 r. ...*, s. 205 i n.

tych działań z nieelastyczności możliwości przekazywania środków finansowych pomiędzy administracją rządową i samorządową. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów, przekazując jednocześnie sugestię samorządu o przejęciu tych zadań, jako zadania zlecone⁴⁸.

Na prośbę Prezesa Zarządu Głównego Związku Kombatantów Rzeczypospolitej Polskiej i Byłych Więźniów Politycznych, Rzecznik badał kwestię likwidowania pomników i tablic upamiętniających miejsca martyrologii i męczeństwa. Opinię środowisk kombatanckich bulwersowało usuwanie symboli pamięci, bezimiennych w większości, ofiar terroru hitlerowskiego. Działania tego typu miały miejsce m.in. w Krakowie i Siedlcach, gdzie rady miejskie podjęły uchwały w sprawie usunięcia tablic pamiątkowych. Rzecznik ocenił, że sygnały te wskazywać mogą na brak właściwej kontroli i współpracy organów rządowej administracji specjalnej ds. ochrony zabytków z organami administracji samorządowej w wykonywaniu przepisów ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach⁴⁹. W odpowiedzi na wystąpienie w tej sprawie Minister Kultury i Sztuki potwierdził, iż na początku lat dziewięćdziesiątych dochodziło do ingerencji w treść i formę monumentów upamiętniających zwłaszcza walkę Armii Radzieckiej i działania Milicji Obywatelskiej oraz Służby Bezpieczeństwa. Niektóre tablice zostały zdjęte i zabezpieczone w lokalnych muzeach lub magazynach, natomiast część, zwłaszcza tablic wykonanych z metali, została skradziona. Minister podkreślił bardzo dobrą współpracę między Wojewódzkimi Konserwatorami Zabytków a organami gmin. Z uznaniem odniósł się do gmin, które mimo kłopotów finansowych podejmują się wykonania konserwacji zniszczonych tablic i monumentów, a także fundują nowe⁵⁰.

Różnego rodzaju przykładów na nieprawidłowe działania administracji rządowej można by przytoczyć jeszcze wiele. Generalnie wydaje się, że nieprawidłowości w działaniach tej administracji powstają na skutek braku środków finansowych na realizację ich zadań. Ten stan rzeczy rzutuje niestety na funkcjonowanie administracji samorządowej, której odpowiednie podmioty powinny przekazywać środki na realizację ich zadań, a tego nie czynią. Nic nie wskazuje na to, że system finansowania jednostek samorządu terytorialnego ma się zmienić, co źle wróży na przyszłość, zwłaszcza samorządom powiatowym. Obywatele nie mają świadomości tego, skąd i w jaki sposób jednostki te otrzymują środki. Jeżeli dane zadanie wykonuje gmina albo powiat, to one, w mniemaniu obywateli, winne są nieprawidłowego wykonania tego zadania. Tymczasem winna temu jest sytuacja finansowa państwa, a jak wskazują na to niektóre powyższe przykła-

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ T. j. Dz. U. z 1999 r., Nr 98, poz. 1150.

⁵⁰ *Sprawozdanie za okres 13 lutego 1995 r. do 12 lutego 1996 r...*

dy, czasami winne temu są podmioty dokonujące redystrybucji środków na szczeblu województwa. Niektórzy działacze samorządowi twierdzą, że w ostatniej reformie administracji publicznej właśnie o takie zdecentralizowanie odpowiedzialności chodziło.

3. Subiektywne przyczyny występowania nieprawidłowości w działalności jednostek samorządu terytorialnego

Wśród przyczyn subiektywnych naruszania praw przez jednostki samorządu terytorialnego niezwykle częstym zjawiskiem są przypadki naruszeń praw obywateli w wyniku błędów w tworzeniu i stosowaniu prawa przez organy samorządu terytorialnego. Zły stan legislacji, brak środków finansowych oraz brak przygotowania merytorycznego urzędników gminnych sprawiają, że zadania są wykonywane w sposób nieudolny lub wcale nie są wykonywane. Poważnym problemem jest nieczytelność – nawet dla prawników – wielu aktów prawnych w wyniku ich wielokrotnych nowelizacji. To wszystko prowadzi do przypadków tworzenia prawa lokalnego z naruszeniem przepisów prawa powszechnie obowiązującego (tak materialnego, jak i norm kompetencyjnych), rażąco błędnej interpretacji obowiązującego prawa w kierunku rozszerzenia uprawnień organów gmin do stanowienia i stosowania prawa w sposób w danej chwili dla nich najwygodniejszy.

We wczesnym okresie funkcjonowania samorządu Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził np. istnienie praktyki wydawania przez organy administracji samorządowej aktów o charakterze ogólnym, nie odpowiadających wymogom przepisów prawa miejscowego, które nakładały na obywateli określone obowiązki. Wprowadzając strefy płatnego parkowania, uchwała Rady Miasta Krakowa wyznaczyła tylko ogólny kierunek polityki w tym zakresie, natomiast zasadnicze i mające wpływ na prawa i obowiązki obywateli postanowienia zawierało zarządzenie Prezydenta Miasta. Podobnie było w Olsztynie i Elblągu, z tym że zarządzenie prezydenta wprowadzało tam opłaty w obszarze nie wymienionym wcześniej w uchwale Rady Miasta. Przede wszystkim organizacja ruchu na drogach w mieście jest zadaniem zleconym, a wykonanie zadań należy do obowiązków zarządu miasta, nie zaś prezydenta. Oprócz tego istotne jest, że takie nielegalne akty w świetle obowiązujących przepisów nie podlegały nadzorowi wojewody ani kontroli sądu administracyjnego.

Innym przykładem działalności prawotwórczej gmin z tego okresu, świadczącym dodatkowo o poziomie sprawowanego przez wojewodów nadzoru, jest przypadek uchwały Rady Miejskiej z 1992 r., która wprowadza na terenie swego działania gminne prawo lokalowe. Załącznik do uchwały był w istocie wiernym powtórzeniem jednego z rozdziałów ustawy – Prawo lokalowe. W efekcie uchwała Rady określała np. zasady wyrokowa-

nia przez sądy powszechne, uchylając szczególny tryb najmu lokali, wprowadziła jednocześnie obowiązek rozstrzygania niektórych spraw w formie decyzji administracyjnej. Uchwała ta nie została uchylona w ramach działalności nadzorczej wojewody.

W Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2010 Rzecznik zauważa, że niestety nadal konieczna jest aktywność Rzecznika w zakresie kontrolowania zgodności z prawem regulacji uchwalanych przez poszczególne gminy w sprawie zasad gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Z uwagi na brak wystarczającej w stosunku do potrzeb liczby mieszkań komunalnych, gminy nadal w sposób niezgodny z prawem ograniczają uprawnienie członków wspólnoty samorządowej do uzyskania pomocy mieszkaniowej, np. z uwagi na brak zameldowania, zadłużenie czynszowe lub inne, nieprzewidziane ustawą przesłanki. Po rozpoznaniu skarg wniesionych przez Rzecznika sądy administracyjne uznawały stosowanie tego typu ograniczeń z wyłączeń w uchwałach za niezgodne z prawem⁵¹.

W działalności Rzecznika Praw Obywatelskich zdarzały się także przypadki, gdzie zmuszony on był kwestionować poglądy wyrażone przez Naczelnny Sąd Administracyjny, błędnie wyrokujący w sprawach samorządowych. Miało to miejsce w wypadku uchwały Rady Miejskiej w Bydgoszczy, pozbawiającej uczniów i studentów, pobierających naukę w systemie zaocznym i wieczorowym, prawa do ulg w przejazdach środkami komunikacji miejskiej. Rzecznik nie zgodził się ze stanowiskiem sądu, że w sprawie tej nie ma potrzeby rozważania problemu różnic między studentami w sytuacji, gdy na podstawie ustawy o cenach⁵² do wyłącznej kompetencji rad gmin należy prawo ustanawiania cen urzędowych za usługi przewozowe lokalnego transportu zbiorowego. Upoważnienie takie zdaniem Rzecznika nie dotyczy sytuacji, gdy konkretna kategoria osób korzysta już z uprawnień do ulgowych przejazdów przyznanych ustawą, w tym wypadku ustawą o szkolnictwie wyższym⁵³.

Swoistą ciekawostką w kontekście badania działalności gmin polegającej na stanowieniu i stosowaniu prawa stanowi fakt, że kilka rad miejskich powołało w swoim czasie rzeczników praw obywatelskich czy też spraw obywatelskich. Pomysłodawcy tych lokalnych inicjatyw kierowali się potrzebą zapewnienia lepszych gwarancji poszanowania praw i interesów obywatelskich przez organy administracji, a także chęcią stworzenia kanału informacji o potrzebach mieszkańców i ich ocenach pracy organów samorządu. Rzecznik

⁵¹ *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2010 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela*, Biuletyn RPO. Źródła nr 1, 2011, s. 198.

⁵² Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r., t. j. Dz. U. z 1988 r., Nr 27, poz. 195 z późn. zm., w brzmieniu wprowadzonym ustawą z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 34, poz. 198 z późn. zm.

⁵³ Ustawa z 12 września 1990 r., Dz. U. Nr 65, poz. 385 z późn. zm.

Praw Obywatelskich zwrócił jednak uwagę na to, że obywatel może się poczuć wprowadzony w błąd – instytucja taka, usytuowana przy radzie miejskiej, wydać się może „komórka” lub filią urzędu ustanowionego centralnie. Domniemania Rzecznika miały swoje potwierdzenia w praktyce. Po odpowiednich interwencjach, m.in. NSA, władze poszczególnych miast zmieniły nazwy i zakresy działania swoich rzeczników.

Powyższe przykłady stanowią dowód na to, że ambicje lokalnych działaczy nie zawsze niestety idą w parze z kompetencją. Właściwy dobór kadr i ich szkolenie nabierają w tym wypadku pierwszorzędного znaczenia. Nieprawidłowości w tworzeniu prawa miejscowego są wskazywane w każdym rocznym sprawozdaniu Rzecznika.

Partykularyzmem nacechowana jest właściwie całość działań samorządu terytorialnego. Z najbardziej spektakularnymi jego przejawami spotykamy się we wczesnym okresie istnienia samorządności gminnej. Pierwotnie ich cechą charakterystyczną była preferencyjna ochrona interesów obywateli własnej gminy kosztem mieszkańców innych gmin lub tylko także ochrona interesów pewnych grup osób. Przykładem takich działań może być wspomniany przypadek nakładania podwyższonego czynszu za najem garażu dla osób, które nie zamieszkiwały w danej dzielnicy. Z kolei w sprawie ekscesywnych działań na terenie pewnej miejscowości, wymierzonych przeciwko istniejącemu od niedawna ośrodkowi readaptacyjnemu dla osób będących nosicielami wirusa HIV, na uwagę zasługuje odpowiedź władz na pismo Rzecznika, że wiążące dla radnych nie są zapisy konstytucji, lecz treść ślubowania z ustawy o samorządzie terytorialnym (gminnym). Zupełnie kuriozalnym przykładem stosowania praktyk dyskryminacyjnych i partykularyzmu zarazem była umowa dzierżawy, zawarta przez władze miasta z NSZZ „Solidarność” Transportu Prywatnego, umożliwiająca korzystanie z postojów taksówkarzom nie należącym do tego związku. Do tej kategorii partykularyzmów zaliczyć trzeba także wspomniane praktyki dyskryminacyjne, dotyczące obywateli bez stałego zameldowania.

Inną postacią partykularyzmu jest swoisty populizm i mamy z nim do czynienia jako ze zjawiskiem występującym trwale. Władze samorządowe robią po prostu wszystko, aby wykazać się przed wyborcami własną sprawnością w działaniu, wiernością ideałom reprezentowanej przez siebie opcji politycznej czy też zatroskaniem przyszłością gminy. Konkretnych przykładów na to jest tak wiele, że trudno byłoby wybrać najwłaściwsze. Można tylko ogólnie scharakteryzować grupę tych działań. Są to więc na przykład działania „hasłowe”, podejmowane bez oglądania się na koszty końcowe – powoływanie w imię pomocy najuboższymi Towarzystw Budownictwa Społecznego przy pełnej świadomości tego, że nie jest to oferta dla najuboższych. Są to dotacje przekazywane np. szpitalom, na ochronę zabytków (właściwie dotowanie kościołów), czy też wydatkowanie dużych kwot na rozwój współpracy partnerskiej z zagranicznymi miastami pod hasłem poszukiwania inwestorów. Są to też budowy-pomniki niezwykle „uży-

tecznych” dla mieszkańców obiektów, np. krytych pływalni w sytuacji, gdy w ramach oszczędności wyłącza się oświetlenie głównych ulic. Nieprawidłowość takich działań przejawia się w tym, że są podejmowane w sytuacji, gdy odmawia się udzielania ulg i zwolnień z podatków, zamyka domy kultury i pobiera nielegalne opłaty, np. od osób rozpoczynających działalność gospodarczą.

O bezczynności organów administracji i nieprawidłowym stosowaniu prawa świadczyć może sprawa uciążliwości powodowanych funkcjonowaniem umiejscowionego bez odpowiednich zezwoleń warsztatu blacharskiego. Burmistrz, do którego zwrócił się Rzecznik, poinformował, iż bezpodstawne jest twierdzenie wnioskodawcy, że warsztat działa niezgodnie z prawem, ponieważ został on zarejestrowany w urzędzie miasta i gminy. W związku z udzielonymi wyjaśnieniami Rzecznik wystąpił do Zarządu Miasta i Gminy w P. wskazując, że sam wpis do ewidencji działalności gospodarczej nie oznacza, że wykonywanie bez wymaganych zezwoleń uciążliwych dla mieszkańców usług jest zgodne z prawem. Brak zezwoleń, takich jak opinia sanitarna o lokalizacji zakładu, wydana przez terenowego inspektora sanitarnego, oraz zgoda oddziału nadzoru budowlanego urzędu rejonowego na zmianę sposobu użytkowania budynku gospodarczego na cele usługowe świadczy o tym, iż prowadzona działalność gospodarcza była niezgodna z przepisami prawa⁵⁴.

Aby przybliżyć pojęcie nieumiejętności sprawnego i efektywnego działania jako przyczynę występowania nieprawidłowości w działaniu samorządu terytorialnego, dających efekt w postaci naruszeń praw i wolności obywateli, można posłużyć się spostrzeżeniami E. Łętowskiej zawartymi w ostatnim jej sprawozdaniu, złożonym po upływie czwartego roku kadencji⁵⁵. Jako najbardziej niebezpieczną dla funkcjonowania państwa uważa ona „tendencję do unikania rozwiązywania problemów”. Przejawem tego zjawiska jest m.in. nieumiejętność pracy organizatorskiej, bezradność w sytuacjach, gdy nie można zastosować władczych środków działania, oraz nieumiejętność skoordynowania działań kilku podmiotów, gdy jest to niezbędne dla załatwienia sprawy.

Przykładem na występowanie tego zjawiska w praktyce może być sprawa związana również z zameldowaniem. Mieszkanie komunalne kobiety, przebywającej dłuższy czas w szpitalu, zostało zniszczone w wyniku działania siły wyższej. Gdy poszkodowana wyraziła chęć otrzymania mieszkania w innej miejscowości, gdzie mieszkała jej córka, odesłano ją do miejsca stałego pobytu. Samorządy w żaden sposób nie potrafiły się porozumieć w przedmiotowej sprawie. W efekcie Rzecznik skierował sprawę do premie-

⁵⁴ *Sprawozdanie za okres 8 maja 1996 r. do 7 maja 1997 r. ...*, s. 259.

⁵⁵ *Sprawozdanie za okres 1 XII 1990-19 XI 1991 r. ...*, s. 143 i n.

ra. Sprawa od premiera przez URM i Ministerstwo Budownictwa wróciła do Rzecznika nie załatwiona, choć wszyscy przyznali, że problem wymaga rozwiązania.

Innym przykładem może być skarga na beczynność organów gminy wobec umiejscowienia na ulicy, przed budynkiem mieszkalnym położonym w pobliżu jednostki wojskowej, znaku zakazu zatrzymywania się i postoju. Chodziło tu oczywiście o złe – w sposób naruszający prawa obywateli – pojętą ochronę tajemnicy. Po interwencji Rzecznika u ministra obrony narodowej okazało się, że właściwym w sprawie jest wojewoda, a właściwie gmina w ramach zadań zleconych⁵⁶.

Występuje także tendencja do odsuwania załatwienia różnych spraw w oczekiwaniu na zmiany w systemie gospodarczym czy prawnym.

Problem braku skuteczności jednostek samorządu ma często kilka przyczyn. Po wszechnie znana jest np. zła działalność straży gminnych. Skargi na funkcjonariuszy straży gminnych (miejskich) dotyczą niesłusznego – zdaniem skarżących – nakładania przez strażników mandatów karnych za wykroczenia (np. za używanie wulgarnych wyrażen w miejscach publicznych, za znęcanie się nad zwierzętami czy też parkowanie pojazdów mechanicznych niezgodnie z przepisami prawa o ruchu drogowym), przekraczania uprawnień podczas wykonywania zadań służbowych oraz naruszania godności obywateli, a także niewywiązywania się przez straż miejską z obowiązków nałożonych przez ustawy. W tej ostatniej sprawie zwrócił się do Rzecznika jeden z mieszkańców Warszawy, skarżąc się na bierne zachowanie funkcjonariuszy straży miejskiej wobec kierowców poruszających się samochodami po chodnikach oraz parkujących pojazdy na chodnikach w sposób, który powoduje utrudnienie w ruchu pieszych. Rzecznik wystąpił do Prezydenta m.st. Warszawy z prośbą o zainteresowanie się zasygnalizowanym problemem. W odpowiedzi Prezydent wyjaśnił, że ze względu na rosnącą w szybkim tempie skalę zjawiska nieprawidłowego parkowania samochodów (co jest spowodowane głównie brakiem miejsc parkingowych wynikającym ze wzrostu liczby pojazdów) oraz ograniczoną liczbę funkcjonariuszy i środków technicznych, jakimi dysponuje straż miejska, jest rzeczą niemożliwą interweniowanie w każdym przypadku naruszania przepisów prawa o ruchu drogowym. Ponadto funkcjonariusze straży miejskiej, ze względu na ograniczone kompetencje, mimo stwierdzenia przekroczenia przepisów ruchu drogowego, nie mogą podejmować skutecznych interwencji. Dotyczy to przede wszystkim jazdy samochodami po chodnikach (nieuregulowana prawnie pozostaje sprawa upoważnienia strażników miejskich do zatrzymywania pojazdów będących w ruchu). Mimo tych problemów straż miejska podejmuje – stosownie do swoich możliwości – interwencje w stosunku do kierowców

⁵⁶ *Sprawozdanie za okres 8 maja 1996 r. do 7 maja 1997 r. ...*, s. 257.

łamiących przepisy prawa o ruchu drogowym. Prezydent poinformował ponadto, że wydał Komendantowi Straży Miejskiej m.st. Warszawy zalecenie wprowadzenia wzmożonej działalności prewencyjnej w tym zakresie, a przedstawiony problem przekazał do Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Stołecznej Policji⁵⁷.

Przy braku szczegółowych regulacji prawnych załatwianie nawet bardzo istotnych problemów wydaje się leżeć poza zasięgiem możliwości lokalnych władz, nawet gdy ogólna delegacja wskazuje na możliwość samodzielnego działania. Od wielu lat wpływają do Rzecznika Praw Obywatelskich listy od osób, które spotykają się z różnego typu trudnościami, związanymi z wykonywaniem kultu zmarłych. Większość otrzymanych skarg dotyczy opłat związanych z istnieniem grobu. W połowie roku 2000 Rzecznik przesłał obszerny materiał⁵⁸, zawierający ocenę wykonywania prawa do pochówku i kultywowania pamięci zmarłych wynikającą z badań Biura Rzecznika do Sejmu i Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji, Środowiska, Zdrowia, Pracy i Polityki Społecznej, Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Wprawdzie z przedstawionej oceny wynika, iż generalnie prawo to nie doznaje w Polsce większych ograniczeń, jednakże istnieje potrzeba dostosowania przepisów je normujących, w tym zwłaszcza przepisów ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych⁵⁹ do obecnych standardów, a także wydania odpowiednich przepisów wykonawczych. Wskazując na błędy popełniane w praktyce przez administrację publiczną odpowiedzialną za umożliwienie obywatelom wykonywania tego prawa (brak szczególnej staranności, jaka obowiązywać powinna przy zakładaniu nekropolii, uzależnianie możliwości grzebania zwłok na cmentarzach komunalnych od miejsca zamieszkania zmarłego lub wprowadzanie ograniczeń finansowych wpływających na możliwość wyboru miejscowości, w jakiej usytuowany ma być grób, ograniczanie możliwości poruszania się po terenie cmentarzy osób niepełnosprawnych pojazdami), Rzecznik wskazał na potrzebę stworzenia regulacji gwarantujących zachowanie norm sanitarnych związanych z lokalizacją cmentarzy i pochówkami. Bezwzględne uregulowanie wymaga kwestia zapewnienia osobom ubogim możliwości kultywowania pamięci bliskich, w tym dbałości o grób, w przypadku niewniesienia przez nie ponownej opłaty po 20 latach. Należy również uregulować obowiązek zawiadamiania, mających prawo do grobu osób bliskich, o zamierzonej niwelacji grobu w związku z niewniesieniem ponownej opłaty. Brakuje regulacji jednoznacznie określającej prawa użytkowników, jak i często administratorów cmentarzy, definiującej, czym jest prawo

⁵⁷ *Informacja za okres od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 1998 r. ...*, s. 233.

⁵⁸ Biuletyn RPO-Mat. nr 40, 2000.

⁵⁹ Ustawa z dnia 21 stycznia 1959 r., t. j. Dz. U. z 2000 r., Nr 23, poz. 295 z późn. zm.

do grobu (miejsca pochówku, płyty nagrobnej, kopca i in.), i w jakim zakresie wyłącza ono prawo właściciela terenu cmentarza. Dużym problemem jest również brak jednoznacznych zapisów ustawowych regulujących kwestię kręgu osób, które mogą być pochowane w już istniejącym grobowcu i uprawnionych do dysponowania grobowcem. Nie został prawnie zdefiniowany, budzący wiele wątpliwości w praktyce, termin „zarządzanie i administrowanie cmentarzami” i zakres związanych z tym zadań. Precyzyjnego uregulowania wymagają zwłaszcza wszelkiego rodzaju przepisy regulujące ponoszone przez bliskich zmarłego opłaty oraz kryteria w ustalaniu wysokości opłat pobieranych przez zarządy cmentarzy wyznaniowych. Nagannie ocenił Rzecznik też sytuację, w której obywatele nie mają możliwości skutecznego wzruszania przed sądem postanowień aktu określającego wysokość opłat. Wyjaśnienia przez ustawodawcę wymaga także rola gminy i jej organów w wykonywaniu zadań związanych z prowadzeniem cmentarzy. Problemy stwarza także brak przepisów sankcjonujących mechanizmy kontrolne, zapobiegające uchybieniom w prowadzeniu ksiąg cmentarnych przez zarządców cmentarzy. W sferze naruszenia godności uczestników ceremonii i osób kultywujących pamięć zmarłych należy wskazać także brak zakazu akwizycji usług funeralnych na terenie szpitali, hospicjów, urzędów stanu cywilnego i domów pomocy społecznej, brak odrębnej regulacji praw konduktów pogrzebowych w ruchu ulicznym, a także niewykonany dotychczas obowiązek stworzenia przepisów pozwalających na niekonwencjonalne pochówki⁶⁰.

Jako przejawy nieumiejętności sprawnego i efektywnego działania należałoby wymienić także problem zbierania i składowania śmieci, szczególnie w gminach wiejskich, problemy związane z organizowaniem robót publicznych i prac interwencyjnych czy też organizowaniem działalności sportowej i kulturalnej.

Opisany stan faktyczny przestrzegania przez organy samorządu terytorialnego praw i wolności obywateli, i jego analiza, pozwala na jeszcze dalej idące uogólnienia przy definiowaniu przyczyn występowania nieprawidłowości. Jeżeli chodzi o przyczyny obiektywne, to potwierdza się niestety fakt, że państwo oddaje samorządom tylko te zadania, z których realizacją nie potrafi sobie poradzić. Ponieważ państwo jednocześnie daje coraz mniejsze środki na realizację tych zadań, problem nabrzmiewa. Fatalna jakość stanowionego centralnie prawa stanowi kolejne utrudnienie.

Jeżeli natomiast chodzi o przyczyny subiektywne występowania nieprawidłowości w działaniach gmin, to wydaje się, że zasadnicze znaczenie ma tu czynnik ludzki. Nieprzygotowana merytorycznie reprezentacja wspólnoty samorządowej wyłania także słabą grupę wykonawców zadań i kompetencji. Dlatego słuszne były np.

⁶⁰ *Informacja za 2000 r. ...*, s. 192-194.

postulaty, aby przed utworzeniem powiatów i nowych województw wcielić w życie koncepcję wyborów powszechnych organu monokratycznego samorządu oraz wyboru członków zarządu spoza składu rad.

Przedstawiona wyżej typologia nieprawidłowości ma siłą rzeczy charakter niepełnej i wyrywkowej analizy, dokonanej w ujęciu przedmiotowym. Dla uzyskania pełniejszego obrazu problemu konieczne jest szersze spojrzenie podmiotowo-systemowe.

V. Stan administracji samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa Rzecznika Praw Obywatelskich

1. Oceny podmiotowo-systemowe

W rozdziale poprzednim przedstawiono w ujęciu przedmiotowym klasyfikację nieprawidłowości w funkcjonowaniu administracji samorządu terytorialnego, występujących w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich. Przypomnieć należy, że w latach 1994-2011 istniał w strukturze Biura Rzecznika Praw Obywatelskich Zespół ds. Lokalnych, Samorządu Terytorialnego, Ochrony Środowiska i Przyjęć Interesantów. W ślad za tym w sprawozdaniach Rzecznika pojawiał się rozdział traktujący o zagadnieniach naruszeń wolności i praw obywateli przez jednostki samorządu. W Informacji Rzecznika za 2010 r. wyodrębniony rozdział, traktujący o przestrzeganiu praw obywateli przez administrację lokalną, znajdujemy po raz ostatni.

Mimo że nieprawidłowości w działalności samorządu terytorialnego nie należą do spraw często podejmowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, kolejni Rzecznicy uznawali za konieczne wyodrębnienie w sprawozdaniach i informacjach tej problematyki w odrębnych rozdziałach, dokonując swoistej oceny podmiotowo-systemowej samorządu. W sprawozdaniu za okres od 13 lutego 1994 r. do 12 lutego 1995 r. Rzecznik Praw Obywatelskich II kadencji prof. Tadeusz Zieliński podaje klasyfikacje przyczyn, z których powodu samorządy mają trudności w realizacji nakładanych na nie zadań¹, i przedstawiona została ona w poprzednim rozdziale. W procesie badania praktyki Rzecznika trudności rodzi klasyfikacja problematyki naruszeń wolności i praw obywateli w działaniach powiatów i województw samorządowych. Liczba naruszeń tych nie jest mała, jeżeli chodzi np. o służby, inspekcje i straże powiatowe czy Powiatowe Urzędy Pracy. Zespolenie tych instytucji nie jest realizowane w pełnej postaci. Jednostki organizacyjne, takie jak komendy straży pożarnej, inspektorzy weterynarii czy wcześniej Inspekcja Sanitarna, pozostawały i pozostają faktycznie poza strukturą starostwa.

Opisywane dalej oceny stanowią ilustrację problemu nieprawidłowości w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego o innym charakterze, niż prezentowana powyżej, poparta przykładami, typologia naruszeń i ich przyczyn. Zawiera bowiem opis patologicznych zjawisk typowy bez bliższej analizy konkretnych przypadków. Oba ujęcia mogą

¹ *Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od 13 lutego 1994 r. do 12 lutego 1995 r.*, RPO-Mat. nr 25, 1995, s. 39.

częściowo nakładać się na siebie. Dlatego też w tej jednostce redakcyjnej (w odróżnieniu od poprzedniej), w celu uchwycenia kompleksowego obrazu, wyeksponowano oceny sformułowane przez Rzecznika na podstawie analizy funkcjonowania wszystkich trzech szczebli samorządu terytorialnego. Podobnie jak wyżej w opisie stanów faktycznych występują często nieaktualne już regulacje prawne. Brak również, w większości wypadków, opisu końcowych efektów działań Rzecznika.

W Informacji o działalności Rzecznika w 2001 r.², w rozdziale zatytułowanym: Błędy w funkcjonowaniu administracji lokalnej oraz reagowanie na wystąpienie Rzecznika, czytamy, że dokonana na podstawie skarg ocena prawidłowości stosowania prawa przez aparat urzędniczy administracji lokalnej, w tym przestrzegania norm chroniących prawa obywateli, wskazuje na wiele błędów charakteryzujących „złą administrację”, takich jak: brak informacji lub odmowa jej udzielenia, zaniechanie działania, celowe opóźnienie działania, odstępowanie od przepisów i nierzetelność. Większość kierowanych do Rzecznika listów wskazuje na bezradność obywateli wobec działań administracji publicznej i procedur stosowanych przez jej pracowników. Na tę krytyczną ocenę składa się zwłaszcza praktyka stosowania prawa przez aparat urzędniczy i polityka kreowana przez organy samorządu terytorialnego – najczęściej na poziomie gmin i powiatów oraz niespójny system prawa, w jakim poruszają się organy wykonujące zadania publiczne, wreszcie polityka finansowania decentralizowanych przez państwo zadań publicznych. Na ocenę tę wpływają również liczne uchybienia, wskazujące na brak należytej staranności, czasem kultury czy choćby dobrej chęci załatwienia sprawy, a także braku wiedzy lub obawy przed podjęciem decyzji. Nadal Rzecznik otrzymywał również skargi wskazujące na przewlekłość postępowania administracyjnego, hołdowanie postawom „legalizmu biurokratycznego”, nieumiejętność posługiwania się środkami niekonwencjonalnymi (zwłaszcza we współpracy z organizacjami pozarządowymi) i bezradność, gdy prawo nie wskazuje wyraźnego sposobu działania.

Po raz kolejny Rzecznik wskazał, że jednym z najtrudniejszych problemów przejawiających się w skargach kierowanych do BRPO coraz częściej jest brak rzetelności działania organów samorządu oraz ignorowanie lub omijanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie terminowości udzielania odpowiedzi na skargi, zapytania i wnioski mieszkańców, udzielania odpowiedzi niepełnych lub wymijających, braku udzielania pouczeń o środkach odwoławczych od decyzji wydawanych przez organy samorządowe. Skargi na działalność administracji i jej pracowników wskazują

² *Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2001 rok*, RPO-Mat. 44, 2002, s. 309-312

również na szerszy problem funkcjonowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie uprawniającym obywateli do wnoszenia skarg, gwarantowane przez art. 63 Konstytucji.

Analiza spraw badanych przez Rzecznika w 2001 r. jednoznacznie wykazywała, iż instytucja skarg wnoszonych w trybie Kpa (dział VIII) jest prawnie ułomna i nie realizuje celu, dla którego została stworzona. Ułomność ta sprowadza się do braku skutecznego środka proceduralnego mającego służyć przymuszeniu organu, czy zdyscyplinowaniu pracownika urzędu, do spełnienia ciążącego na nim ustawowego obowiązku udzielenia odpowiedzi na skargę, względnie podjęcia innych działań prawem przepisanych z odpowiednią informacją dla interesanta. W jednej ze spraw związki zawodowe sygnalizowały, iż złożyły ogółem co najmniej 30 skarg i wniosków w trybie Kpa do zarządu i rady miasta, na które nie otrzymywały odpowiedzi wcale albo kilka miesięcy po upływie terminu ustawowego. Po otrzymaniu wadliwej odpowiedzi, strona zaskarżyła ją do sądu administracyjnego. Niestety w takiej sprawie stronie nie przysługuje prawo skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na bezczynność organu i zaskarżenie niesatysfakcjonującej odpowiedzi. Dlatego też NSA skargę oddalił. W innej sprawie skarżący przez ponad rok nie otrzymał odpowiedzi na swoją skargę. Rzecznik zauważył, że jakkolwiek ewentualne poddanie tych skarg kognicji Sądu Administracyjnego wydaje się wątpliwe, to jednakże rozszerzenie kompetencji np. Samorządowych Kolegiów Odwoławczych o rozpatrywanie zażaleń na bezczynność organów gminy można by uznać za przyczynek do dalszych badań w tym zakresie.

W przedmiotowej informacji wyartykułowano również pewne ogólne spostrzeżenia, dotyczące kontaktów z administracją samorządową. W prowadzonych sprawach Rzecznik z reguły spotykał się z reakcjami podzielającymi przedstawione przez niego stanowisko, co w większości podejmowanych spraw prowadziło do skorygowania przez organy administracji działań wadliwych z punktu widzenia praw obywateli. Jednak część odpowiedzi będących reakcjami na wystąpienia zawierała liczne błędy, co powodowało konieczność prowadzenia czasem długotrwałej korespondencji. Wprawdzie ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich jednoznacznie sformułowała obowiązek organów organizacji i instytucji, do których zwraca się Rzecznik, m.in. udostępniania akt oraz udzielania informacji i wyjaśnień (art. 17), ale nadal – jakkolwiek coraz bardziej sporadycznie – zdarzały się odpowiedzi kwestionujące te uprawnienia Rzecznika. Rzecznik otrzymywał również odpowiedzi opisujące problem bez propozycji jego rozwiązania, niewiążące obietnice rozwiązania problemu, odpowiedzi niepełne przesyłane „na raty”, powoływanie się na marginalność problemu, unikanie odpowiedzi z uwagi na brak koncepcji rozwiązania problemu, warunkujące

załatwienie sprawy zastosowaniem długotrwałych procedur, odpowiedzi nie na temat, mijające się z intencjami RPO, wreszcie nieterminowe odpowiedzi, bez podania jakichkolwiek powodów nadmiernie przedłużanego terminu. Takie reakcje na wystąpienia Rzecznika utwierdzały w przekonaniu, że tym bardziej obywatele, nie działający z pozycji organu kontroli, doznają podobnych i wielu innych ograniczeń.

Z kolejną pogłębioną oceną stanu przestrzegania prawa przez administrację samorządową mamy do czynienia w Informacji za 2003 r.³ Rzecznik uznaje samorząd za najskuteczniejszą formę zarządzania sprawami lokalnymi. Jednak zauważa, że jednostki samorządu terytorialnego, których działanie oceniane jest przez pryzmat pracy zatrudnionych przez nie pracowników, spotykają się z częstą krytyką, zwłaszcza pracy aparatu urzędniczego, dalekiej od oczekiwań obywateli państwa prawa. Dokonywana corocznie ocena funkcjonowania administracji lokalnej musi zawierać zastrzeżenie, że praca aparatu urzędników samorządowych obserwowana z pozycji listów napływających do Biura Rzecznika i artykułów prasowych jest dość jednostronna, ograniczona wyłącznie do spostrzegania wad funkcjonowania samorządów lokalnych. Generalizowanie krytycznych ocen może wydawać się krzywdzące dla wielu organów samorządowych i pracowników ich aparatu urzędniczego. Rzecznik dostrzega godną niejednokrotnie uznania wiedzę, energię i zapał wielu z tych ludzi w dążeniu do lepszego, sprawniejszego załatwiania spraw. Te cechy, wsparte rozumieniem służebnej roli wobec mieszkańców, sprawiają, że coraz liczniejsze są te miejsca, gdzie samorząd lokalny postrzegany jest jako wspólne dobro.

Rzecznik wskazuje na jakość usług świadczonych na rzecz mieszkańców przez administrację publiczną, która pozostawia ogromny obszar wymagający poprawy. W tym obszarze znajduje się zarówno badanie rzetelności postępowań prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego nie tyle za pośrednictwem coraz chętniej wprowadzanych, recypowanych z prawa gospodarczego norm jakości ISO, ale poprzez zastosowanie instrumentów administracyjnych, takich jak standardy stosowania prawa, jak również problematyka skuteczności realizowania zaleceń organów nadzoru. Do standardów postępowania polskich urzędników należy niewątpliwie włączyć zwłaszcza uprzejmość i działanie oparte na zdrowym rozsądku, oczywiście stosowanym na podstawie i w granicach prawa. Istotnym problemem pozostaje beczynność organów w udzielaniu odpowiedzi na pisma petentów lub podejmowanie działań, interwencji czy decyzji koniecznych w danej sytuacji, co wielokrotnie związane jest z zasygnalizowanym powyżej problemem niedoskonałości instytucji skargi z art. 227 Kodeksu po-

³ *Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2003 rok*, RPO-Mat. nr 48, 2004, s. 79-92.

stępowania administracyjnego. Bezczynność organu w skrajnym przypadku wyniosła prawie rok. W wielu przypadkach dopiero podjęcie przez Rzecznika sprawy do wyjaśnienia kładło kres beczynności organu. Rzecznik uważa, że takie postępowanie organów administracji przeczy zasadzie demokratycznego państwa prawa, mającego stać na straży praworządności oraz obowiązku organów władzy publicznej do działania w ramach i na podstawie obowiązującego prawa.

Nadal jednym z najtrudniejszych problemów przejawiających się w skargach kierowanych do Rzecznika był brak rzetelności działania organów samorządu oraz ignorowanie lub omijanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie: nieterminowości udzielania odpowiedzi na skargi, zapytania i wnioski mieszkańców, a nawet brak uzasadnień w przypadku przedłużenia postępowań kończących się decyzją, udzielania odpowiedzi ogólnikowych, jedynie pośrednio odnoszących się do treści skargi, braku udzielania pouczeń o środkach odwoławczych od decyzji wydawanych przez organy samorządowe, a zwłaszcza rozstrzygnięć komisji konkursowych na dyrektora szkoły, braku wyjaśnień o uprawnieniach obywateli, zwracających się z zapytaniami w konkretnych sprawach, w tym braku precyzji wyjaśnień w sprawach inwestycyjnych (kosztów i zasad budowy infrastruktury komunalnej), hołdowanie postawom legalizmu biurokratycznego charakterystycznego dla postawy usprawiedliwionej działaniem zgodnie z literą prawa, ale bez analizy, czy oprócz tego, że działanie mieści się w granicach prawa, odpowiada okolicznościom załatwianego przypadku. Nagannie Rzecznik ocenił także nieumiejętność posługiwania się środkami niekonwencjonalnymi, zwłaszcza we współpracy z organizacjami obywatelskimi, i bezradność, gdy prawo nie wskazuje wyraźnego sposobu działania. Należy też zauważyć, iż wymienione błędy dotyczyły nie tylko odpowiedzi udzielanych interesantom, ale odpowiedzi udzielanych RPO, co zwłaszcza w przypadku udzielania odpowiedzi niepełnych i wymijających przedłużało postępowania prowadzone przez Rzecznika. Rzecznik z reguły nie włączał się do prowadzonej przez właściwe organy procedury odwoławczej. Odnotował jednak wzrost wpływu spraw, które mogłyby zostać załatwione przez administrację publiczną, o ile byłyby rozpatrywane z należytą starannością i uwagą.

Analiza skarg napływających w opisywanym okresie do Rzecznika potwierdziła, iż organy samorządu terytorialnego stanowiły akty prawa miejscowego niezgodne z Konstytucją i ustawami. Najczęściej spotykanym błędem przy uchwalaniu prawa miejscowego było przekraczanie granic upoważnień zawartych w ustawie, które prowadziło nieraz do sytuacji, że prawo miejscowe wkraczało w sferę stosunków prawnych uregulowanych już przez ustawę i normowało je w sposób odmienny od regulacji ustawowych. Błędy takie Rzecznik dostrzegł, badając uchwały regulujące taryfy opłat za przejazd komunikacją miejską i przepisy porządkowe w tej komunikacji oraz zasady

przyznawania lokali z zasobów komunalnych. Organy, które wydały zakwestionowane przez Rzecznika akty prawa miejscowe, uznały argumenty i stanowisko Rzecznika zawarte w skargach do NSA i zmieniły wadliwe przepisy.

Rzecznik zauważył, że wzrastająca świadomość prawna obywateli i coraz lepsze zrozumienie istoty samorządności sprawiają, iż członkowie wspólnot samorządowych coraz częściej domagają się udziału bezpośredniego w procesach decyzyjnych lub przynajmniej transparentności tych procesów. Podobnie jak w minionych latach, nadal zwracano uwagę na trudności w realizacji prawa do wychowania dzieci poprzez faktyczne utrudnienie wyboru szkoły i organu prowadzącego lub brak wpływu zainteresowanych na powtórne powierzenie stanowiska dyrektora szkoły. W roku 2003 w większym stopniu wola obywateli odnosiła się do możliwości współdecydowania przez mieszkańców o zasadach wykonywania zadań samorządowych, w szczególności tych, które ich bezpośrednio dotyczą (inwestycje komunalne, reorganizacja szkół i placówek oświatowych, zmiana granic gmin, zmiana ustroju gminy).

W 2003 r. wpłynęło do BRPO znacznie mniej niż w latach poprzednich skarg dotyczących stosowania przepisów prawa do informacji przez jednostki samorządu terytorialnego. Pomimo tego zjawiska widziano potrzebę stworzenia standardów dostępności informacji publicznych związanych z funkcjonowaniem organów jednostek samorządu terytorialnego, a także standardów postępowań administracyjnych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym procedur w poszczególnych grupach spraw samorządowych, które mogą być udostępniane drogą elektroniczną. Ponadto jedynie niektóre z jednostek samorządu terytorialnego zdecydowały się na umieszczanie na swoich stronach internetowych wykazów podjętych uchwał.

Rzecznik zauważył, że mając na uwadze dostrzegane błędy w funkcjonowaniu administracji, nie sposób nie zrozumieć coraz powszechniejszej opinii o potrzebie ugruntowania procedur służących informacji publicznej i zaostrzenia przepisów zapobiegających korupcji. Likwidacja korupcji nastąpić może jedynie wówczas, gdy transparentne staną się wszelkie podstawy rozstrzygnięć administracji publicznej i w pełni zapewniona zostanie realizacja zasady dostępu do informacji zagwarantowana w art. 61 Konstytucji. Mimo obowiązywania od wielu miesięcy ustawy o dostępie do informacji publicznej stwierdzić należy, że obywatele korzystają w zbyt małym stopniu z tego rodzaju informacji. Jest to wielki problem tkwiący nie tyle w braku norm prawnych, ile w braku egzekucji obowiązującego prawa. Od początku 2003 r. zaczęły obowiązywać, wprowadzone z wielkim rygoryzmem do ustaw normujących ustrój samorządu terytorialnego, zaostrzone przepisy antykorupcyjne. Jakkolwiek autorom nowelizacji przyświecały godne uznania intencje, w ocenie Rzecznika w sprawie tej doszło jednak do konfliktu konstytucyjnie chronionych wartości, a mianowicie prawa obywateli do uzyskiwania

informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (art. 61 Konstytucji) i prawa do ochrony prawnej życia prywatnego (art. 47 Konstytucji). W takich sytuacjach, w których dochodzi do kolizji praw chronionych ustawą zasadniczą, rozwiązania normatywne wymagają szczególnej staranności legislacyjnej, a przede wszystkim wyważenia proporcji między dobrem chronionym a dobrem podlegającym ograniczeniu. Jak podano w uzasadnieniu wprowadzonej w życie z początkiem roku ustawy⁴, u podstaw zaostreżenia przepisów antykorupcyjnych było to, że w stosunku do danych zawartych w oświadczeniach majątkowych „tryb kontroli był fikcyjny i nieefektywny, a w wielu przypadkach nie był, mimo obowiązku ustawowego, w ogóle egzekwowany. Dlatego też pomimo roli, jaką określił przed tymi przepisami ustawodawca, nie mogły one w praktyce przyczynić się do ograniczenia korupcji w jednostkach samorządu terytorialnego”⁵. W świetle takich stwierdzeń, wskazujących nie tyle na systemową wadliwość dotychczasowych regulacji prawnych, ile na problemy odnoszące się do praktyki i pozostające wyłącznie w sferze stosowania prawa, budzić muszą również wątpliwość, czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków. Do Rzecznika napłynęła fala skarg⁶ dotyczących nowelizacji przepisów o samorządzie terytorialnym⁷, które wprowadzając kolejne ograniczenia w łączeniu sprawowania mandatu radnego z prowadzeniem działalności gospodarczej, zmusiły osoby wybrane radnymi do podejmowania dramatycznych decyzji – rezygnacji z mandatu radnego lub prowadzonej działalności gospodarczej. W skargach podkreślano, iż przepisy nakładające na radnych i urzędników samorządowych nowe ograniczenia i obowiązki zostały wprowadzone z naruszeniem zasady niedziałania prawa wstecz, co wpłynęło na destabilizację składu rad jednostek samorządowych, a bezpośrednio zainteresowanych naraziło na poważne straty, za które, ich zdaniem, ustawodawca powinien ponieść współmierną odpowiedzialność. Mimo zaangażowania we wszelkie działania piętnujące i mające na celu likwidację patologii życia urzędniczego, Rzecznik podjął decyzję o wystąpieniu w tej sprawie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności niektórych norm wprowadzonych nową regulacją ze standardami konstytucyjnymi, zwłaszcza zawartymi w art. 31 ust. 3, art. 47, art. 51 ust.

⁴ Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. Nr 214, poz. 1806 z późn. zm.

⁵ Uzasadnienie ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym... opublikowane na stronie internetowej Sejmu 31.03.2003 r.

⁶ Do BRPO wpłynęło ponad 50 skarg. Nadawcami wielu z nich były rady gmin i powiatów.

⁷ Nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym – ustawa o zmianie ustawy o samorządzie gminnym z dnia 23 listopada 2002 r. wprowadziła do art. 24f nowelizowanej ustawy nowy ust. 1a, który wyklucza możliwość pełnienia mandatu radnego również przez osoby, które rozpoczęły działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia gminnego przed objęciem mandatu radnego.

2 i art. 61 Konstytucji. Rzecznik zauważył, że wprowadzona regulacja, głęboko ingerująca w sytuację prawną osób trzecich, wydaje się nie znajdować uzasadnienia w randze promowanego interesu publicznego. Nieefektywny, a czasem w ogóle nie realizowany tryb kontroli oświadczeń majątkowych, stanowiący argument wprowadzenia zaostrożnych przepisów antykorupcyjnych, dotyczy faktów wynikających ze złego stosowania prawa, nie zaś niedostatków tego prawa.

Mając na uwadze argumentację przedstawioną przez Rzecznika oraz gmin, które również zaskarżyły nowelizację do Trybunału Konstytucyjnego, jak również wątpliwości interpretacyjne wynikające z braku precyzji wprowadzonych nowelizacją przepisów, niektóre organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego odmawiały podjęcia uchwał o wygaśnięciu mandatu radnego, czekając na wydanie wyroku w tej sprawie przez Trybunał Konstytucyjny, a w sprawach indywidualnych na wydanie rozstrzygnięć nadzorczych, które następnie mogłyby zostać zaskarżone do sądu.

Kolejnym problemem, na który zwrócił uwagę Rzecznik w 2003 r., był problem sprawowania kontroli nad organami samorządu terytorialnego. Kontrola ta – zgodnie z ustawami samorządowymi – powinna i jest sprawowana na podstawie kryterium zgodności z prawem, tymczasem coraz więcej zagadnień związanych z naruszaniem prawa pojawia się w obszarze, który jest identyfikowany jako działalność polegająca na wykonywaniu zadań własnych, powierzonych samorządowi w różnych ustawach. Nadzór sprawowany przez powołane do tego organy: samorządowych kolegiów odwoławczych, regionalnych izb obrachunkowych, i wojewodów wydaje się być coraz bardziej niewystarczający. W jednej z badanych spraw RIO poinformowała Rzecznika, iż nie dysponuje środkami, za pomocą których mogłaby doprowadzić do przywrócenia stanu zgodnego z prawem, a w szczególności egzekwować wykonywanie zaleceń pokontrolnych. Problem ten jest tym ważniejszy, iż RIO w zasadzie są jedynymi instytucjami kontrolnymi, które mogą badać gospodarkę finansową samorządów.

Rzecznik zauważył, że dokonując oceny pracy urzędniczego aparatu samorządowego, nie można zapominać, iż zależy ona również od prowadzonej przez Państwo polityki, niestety coraz częściej hamującej procesy decentralizacyjne, a przede wszystkim, co wielokrotnie było już sygnalizowane, w oderwaniu od jakości stanowionego prawa. Zła jakość stanowionego prawa, nieczytelność i wielość przepisów sprawiają, że trudności w zrozumieniu przepisów prawa mają nie tylko obywatele, ale także dobrze przygotowani zawodowo pracownicy jednostek samorządowych. Załatwiając codzienne sprawy mieszkańców, organy administracji samorządowej często spotykają się z zarzutami, które w zasadzie winny być kierowane do normodawcy.

Jakość działań administracji lokalnej w największym stopniu zależy od polityki finansowej państwa. W 2003 r. Rzecznik zwrócił uwagę na to, że przepisy ustawy o do-

chodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2002 miały obowiązywać do końca 2002 r. Ostatecznie jednak przedłużono jej obowiązywanie o kolejny rok⁸. Wprawdzie w 2003 r. mniej było skarg świadczących o przekazywaniu jednostkom samorządu terytorialnego przez budżet państwa niedostatecznych środków na finansowanie zadań, nadal jednak napływały do Rzecznika takie skargi. Większość z nich koncentrowała się na problemie niedofinansowania oświaty i zadań o charakterze socjalnym. W niektórych przypadkach źle naliczonej subwencji oświatowej Rzecznik informowany był, że jednostki samorządu terytorialnego zmuszane były do dokonywania zmian w budżetach i dofinansowania zadań oświatowych kosztem inwestycji. Brak środków w szczególności drastycznie odczuwają jednostki samorządu powiatowego. W jednej z najbardziej konfliktowych spraw władze gminy świadomie wykorzystały przyznaną subwencję na zapewnienie finansowania szkół prowadzonych przez gminę, nie przekazały natomiast żadnych środków szkołom niepublicznym, uzasadniając decyzję zbyt niską wysokością subwencji oświatowej. W innej sprawie władze samorządowe wystąpić musiały o przyznanie subwencji także dla dzieci uczących się w szkole prowadzonej przez stowarzyszenie rodziców, jednakże nie została ona naliczona. Rzecznik podjął i prowadzi postępowanie wyjaśniające w tej sprawie⁹.

Odmienne niż w latach poprzednich skargi wpływające do Rzecznika w 2003 r. nie dotyczyły już bezpośrednio skutków reformy administracji publicznej, potwierdzały jednak tezę sformułowaną wówczas, iż kolejne nowelizacje ustaw o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim oraz o systemie oświaty są mało precyzyjne, co oznacza, iż w praktyce sprawiają wiele trudności interpretacyjnych. Taki stan rzeczy utrwały kolejne, liczne nowelizacje prawa. Wpływające skargi zdają się również potwierdzać zasygnalizowany w roku poprzednim problem zbyt słabej ochrony praw wspólnoty mieszkańców w stosunku do pozycji ustrojowej gminy. Chociaż pozycja ustrojowa gminy niewątpliwie jest dobrem prawnie chronionym, jednakże w odczuciu mieszkańców ochrony wymagają też ich prawa do wyboru określonej formy organizacyjno-prawnej gminy samorządowych jednostek (pomocniczych gminy), np. sołectw. Skarżący zwracają uwagę na fakt, iż wiele gmin na charakter miejsko-wiejski, natomiast mniejsza liczba ludności z terenów wiejskich powoduje, iż ich przedstawiciele w radach gmin stanowią mniejszość. Władze samorządowe nie wszystkich gmin skłonne są działać zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeznaczając środki finansowe w mia-

⁸ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. Nr 203, poz. 1966.

⁹ Problem niedofinansowania zadań oświatowych dostrzeżony został również w przekazanym Rzecznikowi 12 grudnia 2003 r. raporcie Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli finansowania zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego, Informacja NIK, listopad 2003 r. KNO-41001/2003.

rę równomiernie na rozwój obszarów miejskich i wiejskich. Prawdopodobnie właśnie to zjawisko przyczyniło się do licznych protestów środowisk wiejskich w czasie wprowadzania tego segmentu reformy oświaty, który wiązał się z likwidacją szkół, pełniących wówczas rolę nie tylko edukacyjną, ale w równej mierze rolę wiejskich ośrodków kulturalnych czy ośrodków integracji małych wspólnot lokalnych.

Na początku 2003 r. Rzecznik podjąć musiał kolejną interwencję wobec ponoszonych przez samorząd terytorialny konsekwencji wynikających z arbitralnych rozstrzygnięć administracji rządowej o zmianie granic jednostek samorządu terytorialnego. W badanym przypadku, dotyczącym radykalnych zmian w podziale powiatu, niezbędne stało się, po zaledwie kilku miesiącach od wyborów samorządowych, przeprowadzenie nowych wyborów do organów nowo powołanego powiatu. Członkowie wspólnoty samorządowej ponieśli określone koszty zarówno finansowe, jak i społeczne decyzji rządowych dokonywanych jednak nazbyt pośpiesznie i bez należnych konsultacji.

Ponadto Rzecznik zwrócił uwagę, że zasadniczym problemem nie tylko dla mieszkańców, ale także dla radnych, jest niemożność wyegzekwowania posiadanych uprawnień oraz lekceważenie lokalnej opinii społecznej. Temu zjawisku towarzyszył brak regulacji ustawowych o instytucji konsultacji społecznej, jak również pomijanie apeli, wniosków i wyników konsultacji przez administrację rządową przy wprowadzaniu zmian granic jednostek samorządu terytorialnego. Stąd negatywne odczucia skarżących co do jakości prawa, coraz częściej zasadniczo odmienne od opinii ustawodawcy. Temu stanowi rzeczy towarzyszy poczucie bezsilności obywateli co do możliwości egzekwowania ochrony praw własnych zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i praw lokalnych wspólnot mieszkańców.

Podobnie jak w latach poprzednich, w 2004 r. Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymał liczne skargi na funkcjonowanie administracji lokalnej, w tym zwłaszcza administracji samorządowej, załatwiającej większość spraw obywateli¹⁰. Wiele spośród spraw, które wpłynęły do Rzecznika, mogło być załatwionych przez miejscowe organy administracji samorządowej, o ile byłyby one rozpatrywane z należytą starannością i uwagą, mieszkańcy zaś spotkali się z życzliwą pomocą i wyczerpującymi wyjaśnieniami ze strony załatwiających te sprawy urzędników. Ponad połowa spośród tych skarg (53%) dotyczyła sposobu załatwiania spraw indywidualnych przez organy szczebla podstawowego, w tym w szczególności w zakresie wydawania zaświadczeń, zezwoleń i koncesji, pobierania opłat lokalnych, opłat parkingowych oraz opłat specjalnych związanych np. z niewniesieniem opłaty parkingowej. Dominowały w tym skargi na przewlekłość załatwiania spraw indywidualnych przez urzędy gmin i miast, w tym

¹⁰ Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2004 rok, RPO-Mat, nr 50, 2005, s. 74-85

wydawania koncesji i zezwoleń, na przesadny formalizm oraz lekceważenie przez urzędników problemów zgłaszanych przez mieszkańców, jak również na bezczynność organów administracji.

Na społeczną ocenę pracy jednostek samorządu wpływają też powtarzające się przypadki łączenia mandatu z zatrudnieniem w organach samorządu lub prowadzeniem działalności gospodarczej, a także zatrudnianie w jednym urzędzie osób spokrewnionych lub spowinowaconych z radnymi lub członkami zarządów. Obiegowe informacje dotyczące nieformalnych lub rodzinnych powiązań pomiędzy osobami zatrudnienia w urzędach samorządowych, sprzyjają powstawaniu wrażenia „klikowości” oraz podejrzeń o korupcję. Odczucia te są potęgowane nieprawidłowo lub niewyczerpująco formułowanymi odpowiedziami na zapytania, wnioski i skargi. Stan taki wskazuje na potrzebę dalszych działań na rzecz podnoszenia standardów obsługi mieszkańców przez organy samorządów lokalnych, podnoszenia kwalifikacji oraz kształtowania przyjaznych dla obywateli postaw urzędników. Rzecznik uważał, że pożądane jest upowszechnianie zasad zawartych w „Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji” (EKDA)¹¹.

Skargi wpływające w 2004 r. potwierdzały tezę sformułowaną już w latach poprzednich, iż prawo w sposób niewystarczający tworzy warunki służące uczestnictwu obywateli w procesach decyzyjnych dotyczących zakresu spraw lokalnych. W szczególności jest to dostrzegalne w obszarze relacji pomiędzy ustrojową pozycją gminy a prawami wspólnoty mieszkańców. Istotnym problemem jest niebranie pod uwagę opinii społecznej przy rozstrzyganiu przez organy administracji publicznej spraw o podstawowym znaczeniu dla społeczności lokalnej, np. przy wprowadzaniu zmian granic jednostek samorządu terytorialnego, reorganizacji lub likwidacji szkół, zmianach nazw ulic, ustalaniu kolejności i zakresu wykonywanych inwestycji. Wpływająca do Rzecznika korespondencja wskazywała na związek między faktycznym ograniczaniem uczestnictwa obywateli w procesach decyzyjnych ich dotyczących a spadkiem zaufania do instytucji i procedur demokratycznych.

Część organów samorządów lokalnych w niewystarczającym stopniu zapewnia obywatelom dostęp do informacji publicznej. Zwrócono uwagę na znaczne zróżnicowanie informacji publikowanych na stronach internetowych jednostek samorządu terytorialnego. Wiele z nich nie publikowało na tych stronach wystarczająco przejrzystych

¹¹ Zbiór standardów dobrej administracji opracowany przez Jacoba Södermana, byłego Ombudsmana Unii Europejskiej, zalecony przez Parlament Europejski do stosowania w organach i instytucjach Unii. Uchwalony 6 września 2001 r. przez Parlament Europejski. Przetłumaczony na język polski i opatrzony komentarzem Zastępcy RPO dr. hab. Jerzego Świątkiewicza. Tekst: J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002.

informacji, dotyczących zasad załatwiania poszczególnych kategorii spraw urzędowych, jakie mogą być pomocne mieszkańcom w załatwianiu swych spraw, jakkolwiek zauważalna jest poprawa w tym względzie. Wskazano także na niekompletność i bardzo duże zróżnicowanie danych zamieszczanych w internetowych Biuletynach Informacji Publicznej. Ponadto jedynie niektóre z jednostek samorządu terytorialnego zamieszczały na swoich stronach internetowych wykazy i treść podjętych uchwał. Nie zawsze powszechnie dostępne były zarządzenia wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Podejmowane były interwencje w organach samorządowych, dotyczące bezprawnych ograniczeń prawa do informacji o działalności publicznej tych organów, w tym wstępu na sesje Rad i posiedzenia komisji oraz dostępu do protokołów i nagrań z tych sesji i posiedzeń, odmowa dostępu do dokumentów wiążących się z wykonywaniem zadań publicznych. Rzecznik podejmował też interwencje dotyczące ograniczania prawa obywateli do weryfikacji przez sąd administracyjny rozstrzygnięć podjętych przez organy administracji publicznej, w przedmiocie odmowy udostępnienia danych osobowych.

Wzrosła w 2004 r. liczba skarg związanych z prowadzeniem oraz rozliczaniem inwestycji komunalnych w zakresie budowy dróg, jak również inwestycji o charakterze infrastrukturalnym związanych z budową kanalizacji, wodociągów oraz gazyfikacją, realizowanych przy współudziale finansowym mieszkańców, zorganizowanych w społecznych komitetach budowy. Inwestycje komunalne, mające charakter inwestycji wspólnych, mogły być realizowane w wyniku porozumień zawieranych przez zainteresowane strony, czyli organy gminy oraz mieszkańców. Efektem takich porozumień powinny być uchwały gmin określające zasady partycypowania w kosztach oraz prawa i obowiązki obu umawiających się stron. Samorządy korzystały też z możliwości pozyskiwania środków z zewnątrz, z różnego rodzaju funduszy pomocowych. Podstawową zasadą realizacji inwestycji wspólnych jest dobrowolność udziału mieszkańców. Rzecznik podejmował więc interwencje w sprawach, w których udział pieniężny mieszkańców traktowany był jako samoopodatkowanie, a w przypadku zwłoki lub wstrzymania się od wpłaty zadeklarowanej kwoty organ samorządu wymuszał świadczenie za pomocą środków władczych. Badane były też skargi na trudności w rozliczeniu inwestycji realizowanych z udziałem środków społecznych, wątpliwości zaś co do rzetelności rozliczeń sygnalizowane były organom kontrolującym gospodarkę komunalną jednostek samorządu terytorialnego.

W dalszym ciągu napływały w 2004 r., jakkolwiek z mniejszą dynamiką niż w latach poprzednich, skargi związane z likwidacją szkół. W skargach tych podnoszono, iż zainteresowani zostali wprawdzie zgodnie z wymogami prawa poinformowani o zamiarze likwidacji lub przekształcenia szkoły, jednakże nie brano pod uwagę ani oczekiwań rodziców, ani potrzeb lokalnego środowiska. Zwracano uwagę, że szkoły w małych

miejsowościach pełnią nie tylko funkcję placówki dydaktycznej, ale także ważnego dla społeczności lokalnej ośrodka kultury. W większości spraw badanych przez Rzecznika sytuacje konfliktowe na tym tle powstawały wskutek ignorowania oczekiwań lokalnych środowisk oraz niepełnej informacji na temat przesłanek, jakimi kierowały się organy samorządu lokalnego, decydując o likwidacji lub przekształceniu szkoły. Dodatkową okolicznością powodującą narastanie konfliktów, był fakt, że niektóre placówki szkolne powstawały ze składek mieszkańców, a remontowane lub odnawiane były ze środków prywatnych. Przedmiotem zainteresowania Rzecznika była też sprawa sposobu naliczania subwencji oświatowej.

Przedmiotem badań Rzecznika były niedozwolone praktyki stosowane przez organy samorządu gminnego w relacjach z lokatorami mieszkań komunalnych. W jednej z rozpoznawanych spraw, osoby ubiegające się o wyrażenie przez gminę zgody na podnajęcie lokalu komunalnego lub oddanie go w bezpłatne używanie zmuszone były do składania oświadczeń, iż zrzekają się wszelkich roszczeń o wstąpienie w stosunek najmu po śmierci najemcy lokalu. Wymuszanie takiego oświadczenia wiązało się z układem formularza wniosku, który oprócz treści wniosku zawierał tekst tego oświadczenia, przy czym całość druku była tak skonstruowana, że wnioskodawca, składając swój podpis, potwierdzał zarówno fakt ubiegania się o zgodę na podnajęcie lub użyczenie lokalu komunalnego, jak również rezygnację z roszczeń o wstąpienie w stosunek najmu po najemcy. Poza wątpliwością, zmuszanie obywateli do składania oświadczeń wbrew ich woli jest praktyką niedopuszczalną w demokratycznym państwie prawnym.

Korespondencja do Rzecznika wskazywała na ułomności w organizacji i funkcjonowaniu lokalnego transportu zbiorowego (komunikacji miejskiej). W podstawowej większości skargi w tej mierze dotyczyły ustalania opłat oraz stosowania ulgowych opłat za przejazdy środkami komunikacji miejskiej, w aspekcie refinansowania gminom ponoszonych przez nie kosztów związanych ze stosowaniem przez przewoźników uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów komunikacją miejską ustanowionych w drodze ustawy. Dochodziło też do nieprawidłowości w egzekwowaniu potwierdzenia prawa do ulgi, polegającego na nieuprawnionym żądaniu przez osoby kontrolujące okazania dokumentów potwierdzających tożsamość. Uciążliwości powyższe dotyczyły przede wszystkim osób w podeszłym wieku oraz niepełnosprawnych. Ze środowisk tych płynęły więc postulaty wprowadzenia ustawowych regulacji, zmierzających do ograniczenia swobody ustalania wysokości opłat oraz prawa do ulg w komunikacji lokalnej. W związku z wpływającymi skargami, Rzecznik podejmował działania dotyczące nieuprawnionego egzekwowania od obywateli opłat dodatkowych, stanowiących sankcję z tytułu nieuiszczenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefach płatnego parkowania.

W 2005 r. skargi na funkcjonowanie administracji samorządowej wpływały do Rzecznika Praw Obywatelskich z podobnym natężeniem jak w latach poprzednich¹². W stosunku do roku poprzedniego nieznacznie zmieniła się natomiast struktura przedmiotowa tych skarg. W ogólnej liczbie skarg w omawianym dziale, najwięcej z nich dotyczyło sposobu załatwiania spraw indywidualnych przez organy administracji samorządowej szczebla podstawowego, w tym w szczególności w zakresie wydawania zaświadczeń, zezwoleń i koncesji, pobierania opłat lokalnych, opłat parkingowych oraz opłat specjalnych związanych z niewniesieniem opłaty parkingowej, administrowania cmentarzami, utrzymania porządku i czystości, inwestycji lokalnych z udziałem środków własnych mieszkańców oraz ich rozliczania. Podobnie jak poprzednio, dominowały skargi na przewlekłość załatwiania spraw indywidualnych przez urzędy gmin i miast, w tym wydawania koncesji i zezwoleń, na przesadny formalizm oraz lekceważenie przez urzędników problemów zgłaszanych przez mieszkańców, a także na bezczynność organów administracji. Jednakże należy odnotować spadek liczby tych kategorii skarg z 53% w 2004 r. do 37% w 2005 r. w stosunku do ogólnej liczby skarg w omawianym dziale. Wzrósł natomiast z 17% w 2004 r. do 28% w 2005 r. odsetek skarg dotyczących problemów ochrony środowiska, zanieczyszczenia środowiska (powietrza i wód) wskutek niewłaściwej gospodarki odpadami komunalnymi oraz źle wykonanych inwestycji komunalnych (wodno-kanalizacyjnych, gazowych itp.), jak również wydawania pozwoleń na eksploatację lokali użytkowych bez dokładnego rozeznania skutków podejmowanej w tych lokalach działalności produkcyjnej dla stałych mieszkańców. Na podobnym poziomie w stosunku do poprzedniego roku kształtowała się liczba skarg w sprawach melunkowych i ewidencji ludności (17%) oraz skarg na różnego rodzaju uciążliwości związane z użytkowaniem dróg publicznych (9%). Pozostały odsetek skarg dotyczył spraw związanych z ustrojem samorządu terytorialnego, granicami jednostek samorządu, prawami i obowiązkami osób pełniących funkcje w organach samorządu.

Rzecznik zauważa, że mimo zarysowanych zmian w strukturze przedmiotowej, nie można mówić o zauważalnej poprawie w zakresie traktowania spraw mieszkańców przez władze samorządowe jako członków wspólnoty samorządowej, mających prawo decydowania o jakości usług komunalnych, dalej byli oni nierzadko traktowani jako uciążliwi petenci. W dalszym ciągu wyrażanej w listach obywateli krytycznej ocenie stosowania prawa przez te organy administracji w sprawach indywidualnych towarzyszyło poczucie bezsilności obywateli co do możliwości egzekwowania ochrony praw własnych zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i praw lokalnych wspólnot mieszkańców. Wiele spośród spraw, które wpłynęły do Rzecznika, mogło być załatwionych

¹² *Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2005 rok*, RPO-Mat. nr 52, 2006, s. 67-82.

przez miejscowe organy administracji samorządowej, o ile byłyby one rozpatrywane z należytą starannością i uwagą, mieszkańcy zaś spotkali się z życzliwą pomocą i wyczerpującymi wyjaśnieniami ze strony załatwiających te sprawy urzędników. Na społeczną ocenę pracy jednostek samorządu nadal rzutowały powtarzające się przypadki łączenia mandatu z zatrudnieniem w organach samorządu lub prowadzeniem działalności gospodarczej, jak również paternalizm w postaci zatrudniania w jednym urzędzie osób spokrewnionych lub spowinowaconych z radnymi lub członkami zarządów, co sprzyjało powstawaniu wrażenia „klikowości” oraz podejrzeń o korupcję. Stan taki wymaga dalszych działań na rzecz podnoszenia standardów obsługi mieszkańców przez organy samorządów lokalnych, podnoszenia kwalifikacji oraz kształtowania przyjaznych dla obywateli postaw urzędników.

W 2005 r., podobnie jak w latach poprzednich, w wielu skargach kierowanych do Rzecznika występował problem beczynności organów oraz nieterminowego załatwiania spraw obywateli. Problem ten dotyczył spraw załatwianych w formie postępowania administracyjnego przed organami administracji publicznej różnych szczebli i kończących się wydaniem aktu administracyjnego, ale także załatwiania skarg, wniosków i petycji. Obok prośb o interwencje w konkretnych sprawach indywidualnych, listy do Rzecznika zawierały skargi na brak reakcji ze strony organów administracji publicznej na kierowane do nich sygnały dotyczące nieprawidłowości i zaniedbań w sferach, za które owe organy odpowiadają, przewlekłości postępowań, nienależytego wypełniania obowiązków przez pracowników czy braku odpowiedzi w terminie ustawowym. Na podstawie analizy poszczególnych spraw oraz wyników interwencji podjętych w organach administracji publicznej (głównie samorządowej) należy stwierdzić, że niewystarczająca wydaje się być ochrona przed beczynnością organów w zakresie realizacji konstytucyjnie gwarantowanego prawa obywateli do składania skarg i wniosków, wobec czego instytucja ta zdaje się nie realizować w pełni celu, dla którego została stworzona.

Analiza skarg kierowanych do Rzecznika ujawniła, że w sprawach obywateli załatwianych w trybie postępowania administracyjnego, dochodzić może do swoistego pata proceduralnego. W postępowaniu odwoławczym organ drugiej instancji może uchylić zażaloną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części. Przekazując sprawę, organ ten może wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Jednakże występują sytuacje, gdy strona nie może uzyskać ostatecznej decyzji merytorycznej z powodu wielokrotnego uchylania decyzji organu pierwszej instancji przez organ odwoławczy i przekazywania jej do ponownego rozpoznania, z uwagi na konieczność przeprowadzenia w całości lub części postępowania wyjaśniającego. Odnotowano

przypadki, że mimo wskazywania przez organ odwoławczy okoliczności, które organ pierwszej instancji winien wziąć pod uwagę podczas ponownego rozpoznania sprawy, organ ten nie realizował wskazań i zaleceń zawartych w uzasadnieniach decyzji kasatoryjnych i wydawał ponownie wadliwą decyzję, która po złożeniu odwołania przez stronę, znów była uchylana i kierowana do ponownego rozpoznania. Rzecznik zasugerował więc, że należałoby więc zbadać, czy w opisanej sytuacji nie dochodzi do naruszenia prawa do uzyskania w rozsądnym terminie ostatecznego rozstrzygnięcia merytorycznego z zakresu administracji publicznej, co stanowi jedną z zasad wpływających z fundamentów państwa prawa. Celowe w tym względzie wydaje się rozważenie potrzeby dokonania korekt w obowiązującym prawie, np. w kierunku zobowiązania organów odwoławczych do wydania decyzji merytorycznej, gdy uprzednie postępowania nie doprowadziły do wydania prawidłowej decyzji merytorycznej.

Podczas spotkań z przedstawicielami władz samorządowych szczebla podstawowego oraz w korespondencji wpływającej do Rzecznika podnoszony był problem trudności związanych z realizacją nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego zadań w dziedzinie oświaty. W wielu gminach i powiatach, mimo wzrostu realnych wydatków na finansowanie zadań oświatowych wynikających m.in. ze zwiększenia zakresu realizowanych zadań, wysokość przyznawanej tym jednostkom subwencji oświatowej maleje. Wydatki na realizację zadań oświatowych sięgają w niektórych przypadkach połowy wysokości budżetów gminnych, co rzutuje na możliwości realizacji przez gminy innych zadań, w tym inwestycji infrastrukturalnych ukierunkowanych na rozwój regionalny. Władze samorządowe krytycznie odnoszą się do niektórych elementów składowych algorytmu, na podstawie którego dokonywany jest podział subwencji oświatowej. Przedstawiciele samorządów powiatowych zwracali uwagę na nieuwzględnienie w subwencji konieczności poniesienia dodatkowych kosztów z tytułu wprowadzenia nowej matury oraz egzaminów potwierdzających kwalifikacje zawodowe.

W Informacji o działalności w 2006 r. mamy do czynienia z widocznym, stopniowym odejściem od praktyki zawierania systemowych ocen działania¹³. Występuje jednak opis dwóch zagadnień o kluczowym znaczeniu w procesie analizy przyczyn występowania nieprawidłowości w działaniach samorządu i warunkach działania tegoż samorządu.

W pierwszym przypadku chodzi o wykonywanie zadań przez jednostki samorządu terytorialnego. Do Rzecznika zwrócił się Prezydent Miasta K., przedstawiając problem realizacji przez gminy zadań zleconych, o których mowa w art. 2 ust. 2 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym¹⁴.

¹³ *Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2006 rok*, RPO-Mat. nr 56, 2007, s. 117-128

¹⁴ Patrz rozdział poprzedni.

Drugim poruszonym przypadkiem jest problem obowiązku uzgadniania projektu statutu miasta z Prezesem Rady Ministrów przez gminy liczące powyżej 300 tys. mieszkańców. Rzecznik zauważył, że jedną z podstawowych cech samorządu terytorialnego jest samodzielność, która oznacza, że jednostkom samorządu przysługuje prawo do decydowania we własnym zakresie, bez ingerencji zewnętrznej innych podmiotów, o wszystkich sprawach lokalnych, w szczególności o swoim ustroju, lokalnym porządku prawnym, podatkach i opłatach lokalnych, itp. Samodzielność ta może być ograniczona w drodze ustawy, jednak ograniczenia muszą znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i wartościach. Konstytucja nie zawiera zapisu dotyczącego celu lub wartości, które uzasadniałyby ograniczenie samodzielności gminy liczącej ponad 300 tys. mieszkańców, w zakresie sporządzania projektu statutu gminy. Ponadto uprawnienie Rady Ministrów do rozstrzygania sporów, które mogą pojawić się w toku uzgadniania projektu, powoduje, że Prezes Rady Ministrów jako strona sporu staje się niejako sędzią we własnej sprawie. Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o pomoc w ustaleniu uzasadnienia prawnego dla zróżnicowania trybu uchwalania statutu miasta w zależności od liczby mieszkańców.

Prezes Rady Ministrów poinformował, że rozwiązania przyjęte w ustawie o samorządzie gminnym należy uznać za racjonalne i nienaruszające zasady samodzielności gminy. Zobligowanie gmin liczących powyżej 300 tys. mieszkańców do uzgodnienia regulacji statutowych można przede wszystkim uzasadniać szczególnym znaczeniem, jakie ma organizacja tak dużej gminy dla prawidłowej realizacji powierzonych jej zadań. Kryterium liczby mieszkańców jest w zasadzie jedynym obiektywnym kryterium zróżnicowania jednostek samorządu terytorialnego występującym w polskim prawie.

W kolejnych Informacjach Rzecznika znajdujemy wprawdzie podrozdziały traktujące o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu administracji lokalnej, ze szczególnym uwzględnieniem administracji samorządu terytorialnego, ale poruszane tam są wyłącznie sprawy indywidualne, nie posiadające cech komentarza systemowego.

W Informacji o działaniach w 2007 r. Rzecznik wskazał na nieprecyzyjną ustawową definicję przyłącza kanalizacyjnego¹⁵. Rzecznik zwrócił się do Ministra Budownictwa o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do doprecyzowania definicji przyłącza kanalizacyjnego, zawartej w art. 2 pkt 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków¹⁶. Rzecznik zauważył, że interpretacja tego pojęcia przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz Ministerstwo Budownictwa jest rozbieżna w przypadkach, gdy podłączenie nieruchomości do sieci wią-

¹⁵ *Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2007 rok*, RPO-Mat. nr 63, 2008, s. 151-158.

¹⁶ Ustawa z 7 czerwca 2001 r., Dz. U. z 2006 r., Nr 123, poz. 858.

że się z wykonaniem studzienki kanalizacyjnej. Organy jednostek samorządu przyjmują stanowisko, że w tego typu przypadkach na odbiorcy usług spoczywa obowiązek budowy przewodu odprowadzającego ścieki do studzienki kanalizacyjnej, a także realizacji wykonania i pokrycia kosztów określanego jako przyłącze odcinka prowadzącego od studzienki do sieci głównej, wykraczającego poza granicę nieruchomości gruntowej. W myśl odmiennego stanowiska Ministerstwa Budownictwa odbiorca usług zobowiązany jest do realizacji budowy przyłącza kanalizacyjnego na własny koszt wyłącznie w granicach swojej nieruchomości gruntowej. Odpowiedzialność za budowę przewodów kanalizacyjnych znajdujących się poza granicami tej nieruchomości spoczywać ma na właściwej jednostce samorządu terytorialnego. Brak precyzyjnych regulacji ustawowych i stwierdzone rozbieżności w ich interpretacji powodują, że osoby zainteresowane podłączeniem nieruchomości do kanalizacji pozostają w niepewności co do faktycznego zakresu obowiązku wykonania i pokrycia kosztów przyłączy kanalizacyjnych.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Budownictwa poinformował, że w Ministerstwie zostaną podjęte prace zmierzające do przygotowania zmiany definicji przyłącza kanalizacyjnego. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Infrastruktury o przekazanie aktualnych informacji w sprawie prac legislacyjnych.

Kolejna ze spraw występuje w kilku Informacjach i wygląda na to, że jej załatwienie jest i będzie samorządom sprawiało kłopot w dalszym ciągu. W Informacji z działalności w 2009 r.¹⁷, i 2010 r.¹⁸, Rzecznik umieszcza rozdział dotyczący przestrzegania praw obywateli przez administracje lokalne, ale zamieszczone w nich uwagi tylko pośrednio się do tej administracji odnoszą. Chodzi np. o brak prawnej możliwości rozsypania prochów zmarłych. Występuje ona w kilku Informacjach i wygląda na to, że jej załatwienie jest i będzie samorządom sprawiało kłopot w dalszym ciągu. Jest to problem, który tkwi w działaniach legislacyjnych, trudno więc w oparciu o ten przykład wyciągać wnioski natury ogólnej, dotyczące funkcjonowania samorządu.

W Informacji Rzecznika z działalności w 2011 r.¹⁹ rozdział dotyczący funkcjonowania administracji lokalnej nie pojawia się wcale i ma to niewątpliwie związek z likwidacją odpowiedniego zespołu w Biurze RPO. Wskazywane są wprawdzie pewne nieprawidłowości w działaniu samorządu terytorialnego, ale nie mają one występującego wcześniej systemowego charakteru.

¹⁷ *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2009 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela*, Biuletyn RPO. Źródła nr 1, 2010, s. 146.

¹⁸ *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2010 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela*, Biuletyn RPO. Źródła nr 1, 2011, s. 107-109.

¹⁹ *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2011 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela*, Biuletyn RPO. Źródła nr 1, 2012.

Dokonując przeglądu ocen podmiotowo-systemowych działania samorządu terytorialnego, dokonanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, można sformułować syntetyczną typologię przyczyn i skutków występowania nieprawidłowości w działaniu.

W pierwszym rzędzie zauważyć należy niespójny system prawa, w jakim poruszają się organy wykonujące zadania publiczne. W tej grupie na uwagę zasługuje problem funkcjonowania w obrocie prawnym regulacji, powstałych w innej rzeczywistości ustrojowej, niemal niemożliwych do prawidłowego zastosowania obecnie. Przykładem na to jest instytucja skarg wnoszonych w trybie Kpa (dział VIII) czy sprawy meldunkowe i ewidencji ludności.

Również prawo tworzone współcześnie w procesie stosowania stwarza samorządom sporo problemów. Ciągłe nowelizacje ustaw o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim są mało precyzyjne, co oznacza, iż w praktyce sprawiają wiele trudności interpretacyjnych. Prawo w sposób niewystarczający tworzy warunki służące uczestnictwu obywateli w procesach decyzyjnych dotyczących zakresu spraw lokalnych. Jego postanowienia zawierają luki i nieprecyzyjne definicje. Jako efekt trwałego braku wizji prawodawcy co do koncepcji funkcjonowania samorządu terytorialnego, należy wskazać patologiczne rozdrobnienie jednostek tegoż samorządu²⁰.

Drugim, być może najistotniejszym problemem jest polityka finansowa państwa, konkretnie polityka finansowania decentralizowanych przez państwo zadań publicznych. Artykuł 9 ust. 1 i 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego²¹ stanowią, że społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień; przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać, w zakresie określonym ustawą. W Polsce wymogi Karty zostały spełnione w zakresie stworzenia odpowiednich regulacji prawnych. Niestety dochody z podatków i opłat lokalnych stanowią znikomy dochód jedynie samorządu gminnego²². Samorząd powiatu i województwa w ogóle takich dochodów nie uzyskują i skazane są głównie na efekty redystrybucyjnych mechanizmów finansowania.

²⁰ H. Gawroński, I. Seredocha, *Patologie organizacyjne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] P. J. Suwaj, D. R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 530 i 531

²¹ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607.

²² Na ten temat: Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Polsce na tle standardów europejskich*, [w:] J. Korczak (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej, Materiały z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej – Wrocław, 7-8 marca 2005 r.*, Wrocław 2005, s. 6.

Konieczność działania w takich warunkach prawno-finansowych, skutkuje najczęściej w układzie prostej zależności występowaniem nieprawidłowości w działaniu jednostek samorządu terytorialnego o charakterze subiektywnym. Na tę krytyczną ocenę składa się praktyka stosowania prawa przez aparat urzędniczy i polityka kreowana przez organy samorządu terytorialnego – głównie na poziomie gmin i powiatów. Należy bowiem zauważyć, że w ocenach dokonywanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich praktycznie nie występuje problematyka samorządu województwa.

Brak środków i ułomność regulacji wpływają na jakość prawa miejscowego – często nacechowanego partykularyzmem, hołdowanie postawom „legalizmu biurokratycznego”, charakterystycznego dla postawy usprawiedliwionej działaniem zgodnie z literą prawa, ale bez analizy, czy oprócz tego, że działanie mieści się w granicach prawa, odpowiada okolicznościom załatwianego przypadku. W konsekwencji i jednocześnie zależności od tego występuje brak rzetelności działania organów samorządu oraz ignorowanie lub omijanie przepisów, nieumiejętność posługiwania się środkami niekonwencjonalnymi (zwłaszcza we współpracy z organizacjami pozarządowymi) i bezradność, gdy prawo nie wskazuje wyraźnego sposobu działania. Wskazać można również na brak należytej staranności, czasem kultury czy choćby dobrej chęci załatwienia sprawy, a także brak wiedzy lub obawy przed podjęciem decyzji. Nagminnie występuje bezczynność organów oraz nieterminowość załatwiania spraw obywateli. Rzecznik zwraca także uwagę na brak informacji lub odmowy jej udzielenia, zaniechanie działania, celowe opóźnienie działania, odstępstwa od przepisów i nierzetelność.

Problemy te występują nagminnie i wydaje się, że ani fakt wieloletniej praktyki funkcjonowania, ani działania poprawiającego nieustannie regulacje prawodawcy nie mają na ich obecność większego wpływu.

2. Administracja samorządu terytorialnego jako przedmiot badań

W pierwszej dekadzie XXI w. niezwykłym zainteresowaniem – głównie doktryny prawa administracyjnego – cieszył się Europejski Kodeks Dobrej Administracji. Stanowi on zbiór standardów dobrej administracji opracowany przez Jacoba Södermana, byłego Ombudsmena Unii Europejskiej, zalecony przez Parlament Europejski do stosowania w organach i instytucjach Unii. Jakkolwiek znaczenie Kodeksu dla polskiego systemu prawa wydaje się problematyczne²³, to jego rodowód uzasadnia fakt zainteresowania nim

²³Na ten temat patrz: N. Banaszak, *Funkcjonowanie niektórych pojęć i zagadnień w doktrynie prawa administracyjnego*, [w] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w doktrynie prawa administracyjnego*, Kolonia Limited 2009, s. 147-148.

polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznik w dniu 14 czerwca 2006 r. powołał Zespół ekspercki ds. opracowania przepisów ogólnych prawa administracyjnego. W toku prac Zespołu przygotowany został projekt ustawy, który uwzględnia zarówno potrzeby praktyki, jak również dotychczasowy dorobek piśmiennictwa w tym zakresie oraz rekomendacje Unii Europejskiej i Rady Europy. Ponadto, w dniu 19 marca 2008 r. w Biurze RPO odbyło się specjalne seminarium z udziałem przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego oraz sędziów sądów administracyjnych, w którego czasie przedstawiono oraz dyskutowano niektóre założenia proponowanej regulacji.

Ponadto Rzecznik zdecydował o podjęciu badań, których celem było ustalenie, w jakim stopniu organy administracji samorządu terytorialnego realizują prawo obywateli (i innych podmiotów) do dobrej administracji. Przyjęte zostało założenie, że informacje uzyskane w wyniku tych badań przyczynić się mogą do lepszej ochrony praw obywateli i innych podmiotów oraz do usprawnienia działania samej administracji publicznej. Efekty realizacji obu projektów upubliczniono w postaci biuletynu Biura Rzecznika Praw Obywatelskich²⁴.

Uzasadniając konieczność podjęcia badań administracji samorządowej, Rzecznik nawiązywał do postanowień Karty Podstawowych Praw Unii Europejskiej i sformułowanego w niej w art. 41 prawa do dobrej administracji²⁵ jako podstawy oceny funkcjonowania administracji publicznej w Polsce. Prezes Rady Ministrów na wniosek Rzecznika wydał ministrom zalecenie odpowiedniego wykorzystywania Kodeksu, a także zaznajamiania z jego postanowieniami korpusu służby cywilnej. Niektóre organy samorządu terytorialnego zorganizowały szkolenia pracowników w celu ich zapoznania z możliwościami praktycznego wykorzystania EKDA.

W opracowaniu Rzecznika zauważono, że państwa nowoczesne uznają samorząd za najskuteczniejszą formę zarządzania sprawami lokalnymi. Prawo społeczności lokalnych do samorządu budowane było w Polsce od połowy 1990 r. na mocy przepisów ustawowych, reformujących organizację życia politycznego w kraju. W 1997 r. zyskało ono ochronę konstytucyjną. Rozwinięcie tego prawa dokonało się w kolejnym etapie reformy, wprowadzającej trzy płaszczyzny organów samorządowych. W wyniku decen-

²⁴ *Realizacja obywatelskiego prawa do dobrej administracji przez organy samorządu terytorialnego – sprawozdanie z badań przeprowadzonych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (lipiec 2006 r. – kwiecień 2007 r.)*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, RPO-Mat. nr 60, 2008.

²⁵ Zob. S. Hambura, M. Muszyński, *Karta Praw Podstawowych*, Dokumenty Europejskie, Suplement nr 1, Bielsko-Biała 2001. Warto w tym miejscu skonstatować, że pełniący w 2006 r. funkcję Rzecznika Praw Obywatelskich dr Jan Kochanowski uważał, że decyzja o przyjęciu unijnej Karty Praw Podstawowych wymaga od polskiej strony zastanowienia się, analizy i dyskusji, a jej podpisanie nie powinno jedynie być wynikiem fascynacji doniosłością tytułu tego aktu, <http://www.europapraw.org/news/kontrowersje-wokol-obowiazywania-karty-praw-podstawowych-ue-w-polsce>, 18 lutego 2013.

tralizacji władzy publicznej skala zadań publicznych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego jest ogromna. Samorządy załatwiają coraz więcej spraw obywateli. Stąd społeczne oceny działania administracji publicznej kształtowane są przede wszystkim przez pryzmat funkcjonowania administracji samorządowej²⁶.

Zakresem podmiotowym badań objęto organy samorządu terytorialnego stopnia podstawowego i powiatowego. Wychodząco bowiem z założenia, że w obecnym systemie prawnym ogólna administracja rządowa kończy się na szczeblu wojewódzkim (województwie). Na szczeblu lokalnym zaś działają jedynie niektóre organy administracji resortowej, np. organy podatkowe. O prawach i obowiązkach obywateli decydują zatem w pierwszym rzędzie organy samorządu terytorialnego województwa gminy i powiatu, niezależnie od tego, czy w danej kategorii spraw realizują tzw. zadania własne czy zlecone przez administrację rządową. Do badań wytypowano ok. 10% jednostek samorządu powiatowego oraz ok. 3% jednostek samorządu gminnego. Wyboru dokonano metodą losową spośród jednostek znajdujących się na obszarze wszystkich 16 województw. Starano się w miarę możliwości zachować odpowiednio zbliżone proporcje pomiędzy liczbą jednostek podziału terenowego w danym województwie a liczbą jednostek poddanych badaniom. Łącznie, badania przeprowadzono w 112 jednostkach samorządu terytorialnego, w tym w 6 miastach na prawach powiatu (zwanych dalej powiatami miejskimi) i 32 powiatach ziemskich (razem – w 38 powiatach) oraz w 8 miastach, 24 gminach miejsko-wiejskich i 42 gminach pozostałych (razem w 74 jednostkach stopnia podstawowego).

Zgodnie z założeniami, zdecydowano się na objęcie zakresem przedmiotowym badań tych zagadnień, które w największym stopniu wpływają na prawa i obowiązki mieszkańców, a także przesądzają o ocenie swej sytuacji prawnej i faktycznej przez mieszkańców oraz inne podmioty funkcjonujące na terenie jednostek samorządowych. Założono również potrzebę uwzględnienia tych obszarów aktywności władz samorządowych, które kształtują społeczną ocenę relacji „urząd–obywatel”. Za istotne kryterium przy ustalaniu przedmiotu badań przyjęto też kwestię respektowania i poszanowania podmiotowości mieszkańców w kontaktach z urzędem.

Typologię materii badawczej, uwzględniającej powyższe założenia, ustalono w toku badań sondażowych, przeprowadzonych w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego na terenie województw dolnośląskiego oraz pomorskiego. Wyniki wstępnego sondażu wskazały, że w ocenie standardów działania organów jednostek samorządu terytorialnego należy uwzględnić:

- wydawanie przez organy samorządu terytorialnego aktów prawa miejscowego oraz innych aktów o charakterze ogólnym;

²⁶ *Realizacja obywatelskiego prawa...*, s. 115.

- wydawanie aktów i podejmowanie czynności w sprawach indywidualnych, w tym decyzji, określonych postanowień, czynności technicznych rodzących skutki prawne, np. rejestracji, zaświadczeń;
- załatwianie skarg, wniosków i petycji;
- sprawność i szybkość działania;
- rozwiązania organizacyjne umożliwiające obywatelom uzyskiwanie informacji i ułatwiających załatwianie ich spraw oraz dostęp do informacji publicznej;
- współdziałanie z organizacjami pozarządowymi w sprawach załatwiania spraw obywateli²⁷.

Badania terenowe rozpoczęto w drugiej połowie 2006 r. Do analizy statystycznej przyjęto więc dane za miniony pełny rok 2005. Dane te wykorzystano do ogólnej oceny zakresu i skali działań władczych administracji samorządowej w powiatach i gminach. Jednakże okres, jaki minął od rozpoczęcia badań do ich zakończenia, spowodował powstanie pewnego dystansu czasowego, między przyjętym do analizy statystycznej stanem w 2005 r. a stanem w maju 2007 r., przewidywanym jako termin zakończenia badań. Aby zmniejszyć ten dystans, w badaniach dotyczących praktyki tworzenia prawa miejscowego oraz postępowania administracyjnego w sprawach indywidualnych, do analizy przyjmowano wybrane losowo sprawy (dokumentację dotyczącą uchwalania aktów prawa miejscowego oraz akt postępowania administracyjnego), również z okresu najbliższego dacie badania w konkretnej jednostce samorządu terytorialnego. Natomiast w odniesieniu do pozostałej problematyki będącej przedmiotem badań brano pod uwagę przede wszystkim stan aktualny w czasie tego badania. Badania prowadziło pięć trzy- lub czteroosobowych, powoływanych doraźnie roboczych grup pracowników, wytypowanych z poszczególnych zespołów merytorycznych Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z Warszawy oraz dwa zespoły ze składu Zespołów Terenowych Biura w Gdańsku i we Wrocławiu. Organizację badań, koordynację i opracowanie ich wyników powierzono Zespołowi Administracji Publicznej, Zdrowia i Ochrony Praw Cudzoziemców Biura RPO – właściwemu w sprawach administracji terenowej.

Badanie działań władczych organów samorządu terytorialnego objęło w pierwszym rzędzie problematykę stanowienia aktów prawa miejscowego. Ustawy samorządowe przewidują trzy rodzaje aktów prawa miejscowego, jakie mogą być wydawane przez organy samorządu terytorialnego stopnia podstawowego i powiatowego²⁸:

²⁷ *Ibidem*, s. 119-120.

²⁸ Art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t. j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm., art. 40 i art. 41 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t. j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

- akty wykonawcze – na podstawie upoważnień zawartych w ogromnej liczbie ustaw szczegółowych;
- akty ustrojowo-kompetencyjne – na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym lub art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym;
- przepisy porządkowe – na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym lub art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, wypełniające luki w prawie („w zakresie nie uregulowanym w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących”), jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli, dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego oraz – w wypadku samorządów powiatowych – dla ochrony mienia i ochrony środowiska naturalnego.

Jakość stanowionego prawa miejscowego badano w każdej jednostce samorządu terytorialnego na podstawie dziesięciu wybranych losowo aktów prawa miejscowego, ustanowionych w okresie od początku 2005 r. do daty przeprowadzenia badania w tej jednostce. Łącznie poddano analizie 1120 aktów prawa miejscowego, z czego 380 w powiatach (60 w powiatach miejskich i 320 w powiatach ziemskich) oraz 740 w gminach (80 w miastach, 240 w miastach-gminach i 420 w gminach pozostałych).

W badaniach uwzględniono ponadto kwestie ogłaszania aktów prawnych oraz ich dostępności dla osób zainteresowanych – w tej części oparto się przede wszystkim na informacjach i wyjaśnieniach udzielanych przez osoby funkcyjne organów jednostek samorządu terytorialnego.

Wśród uchwalonych przez organy jednostek samorządu terytorialnego objęte badaniami aktów prawa miejscowego, zdecydowanie dominowały akty wykonawcze (77%). Drugą pod względem liczebności grupę stanowiły akty o charakterze ustrojowo-kompetencyjnym (21%). Przepisy porządkowe stanowiły 2% ogólnej liczby wydanych aktów prawa miejscowego. W powiatach akty wykonawcze stanowiły średnio 71% ogółu wydanych aktów prawa miejscowego, akty o charakterze ustrojowo-kompetencyjnym – odpowiednio 27%, a przepisy porządkowe 2%. Natomiast w gminach liczba wydanych aktów wykonawczych sięgała 79%, aktów ustrojowo-kompetencyjnych 19%, a przepisów porządkowych 2%²⁹.

Spośród aktów prawa miejscowego wydanych w 2005 r. przez organy stanowiące objętych badaniami jednostek samorządu terytorialnego, w trybie nadzoru lub przez sądy administracyjne, stwierdzono nieważność łącznie 99 aktów, co stanowi 5% ogólnej liczby wydanych aktów. Z tego zdecydowana większość usunięta została z obiegu prawnego przez organy nadzoru – 91 aktów, przez sądy administracyjne – 8 aktów. Unieważ-

²⁹ *Realizacja obywatelskiego prawa...*, s. 124-126.

nione akty stanowiły 6% liczby aktów prawa miejscowego wydanych przez organy samorządu powiatowego oraz 5% wydanych przez organy samorządu gminnego. Obrazowo ujmując, co dwudziesty akt prawa miejscowego uchwalony przez organ stanowiący objętych badaniami jednostek samorządu terytorialnego obciążony był istotnymi wadami, skutkującymi stwierdzeniem jego nieważności.

Jak zauważyły jednak zespoły badawcze, dane o aktach zakwestionowanych w trybie nadzoru nie stanowią pełnej ilustracji skali nieprawidłowości przy stanowieniu i stosowaniu prawa miejscowego. W toku analizy losowo wybranych aktów prawa miejscowego, w której pominięto akty unieważnione w trybie nadzoru i przez sąd administracyjny, stwierdzono uchybienia w przedmiocie stanowienia prawa miejscowego w 33 jednostkach samorządu terytorialnego (9 powiatach i 24 gminach), co stanowi 30% jednostek samorządu terytorialnego objętych badaniami (odpowiednio 25% powiatów oraz 32% gmin).

Do najczęściej występujących ułomności w zakresie stanowienia i stosowania prawa miejscowego, stwierdzonych w toku badań, zaliczono stosowanie w praktyce organów administracji samorządowej jako aktów prawa miejscowego uchwał organów stanowiących, które nie zostały opublikowane w obowiązujący sposób (stwierdzono w 15 jednostkach samorządu terytorialnego, w tym w 3 powiatach i 12 gminach). Mocą tych uchwał przyznawane są prawa i nakładane na obywateli obowiązki lub też określane warunki nabywania praw i obciążania obowiązkami. Stwierdzono m.in. stosowanie nie opublikowanych uchwał dotyczących podatków i opłat lokalnych, szczegółowych warunków przyznawania dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego dla pracowników urzędów jednostek samorządu terytorialnego, wynagradzania oraz przyznawania dodatku mieszkaniowego dla nauczycieli, stypendiów, ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodku interwencji kryzysowej. Praktykę tę oceniono jako rażąco sprzeczną z konstytucyjną zasadą praworządności oraz konstytucyjną normą stanowiącą, że warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie. Brak prawidłowego ogłoszenia rodzi konsekwencję taką, że rozstrzygnięcia władcze organów w sprawach indywidualnych dotknięte są wadą nieważności, jako wydane bez podstawy prawnej. Rzutuje to niekorzystnie na stabilność sytuacji prawnej obywateli.

Badający stwierdzili także fakt uchwalania przepisów prawa miejscowego, nakładających z mocą wsteczną obowiązki na obywateli (stwierdzono w 8 gminach). Stwierdzone przypadki dotyczyły podatków oraz opłat miejscowych. Nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej nie jest bezwzględnie zakazane. Retroaktywność uchwalanych przepisów nie może jednakże kolidować z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Najogólniej ujmując, w tej mierze ugruntowany w doktrynie oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądów Administracyjnych jest pogląd, że

w standardach demokratycznego państwa prawnego mieści się retroaktywne nadawanie obywatelom korzystnych dla nich praw, w kolizji natomiast z tymi standardami pozostaje wprowadzanie z mocą wsteczną przepisów pogarszających sytuację faktyczną i prawną obywateli poprzez nakładanie na nich obowiązków albo pozbawianie uprawnień.

Zwrócono również uwagę na mało czytelną redakcję aktów prawa miejscowego (stwierdzono w 29 jednostkach samorządu terytorialnego, w tym w 8 powiatach i 21 gminach). Nierzadko aktom nadawana jest skomplikowana struktura, w istotnym stopniu ograniczająca ich czytelność (np. uchwała wprowadzająca w życie regulamin stanowiący załącznik do tej uchwały, który zawiera kolejne załączniki, regulujące określone kwestie). Przepisy zamieszczone w aktach były nadmiernie rozbudowywane, ich materia jest przedstawiona w sposób rozwlekły, mało precyzyjny, bez uwzględnienia podstawowych elementów wypowiedzi normotwórczej. Występował brak jednolitości terminologicznej. Utrudnia to w istotnym stopniu zrozumienie istoty normy oraz intencji normodawcy przez adresatów tej normy oraz załamuje podstawową z punktu widzenia interesu odbiorcy normy prawnej zasadę komunikatywności prawa, dezorientuje obywateli i ujemnie wpływa na ochronę ich praw.

Powtarzano w aktach wykonawczych regulacje zawarte w ustawach, zawierających upoważnienie do wydania aktu wykonawczego (stwierdzono w 18 jednostkach samorządu terytorialnego, w tym w 4 powiatach i 14 gminach). Praktyka taka pozostaje w kolizji z obowiązującymi zasadami prawidłowej legislacji³⁰.

Stwierdzono także przypadki wydawania aktów prawa miejscowego bez wskazania podstawy materialnoprawnej (w 16 jednostek samorządu terytorialnego, w tym w 5 powiatach i 11 gminach). Praktyka taka świadczy o braku rzetelności, pozostaje też w sprzeczności z zasadami wydawania aktów prawa miejscowego określonymi w ustawach samorządowych oraz zasadą prawidłowej legislacji, w myśl której tekst aktu winien rozpoczynać się od przytoczenia przepisu ustawy zawierającego upoważnienie ustawowe, jako podstawy prawnej jego wydania.

Brakowało również uzasadnień do projektów wydawanych aktów prawa miejscowego (stwierdzono w 15 jednostkach samorządu terytorialnego, w tym w 4 powiatach i 11 gminach). Uzasadnienie nie jest wprawdzie częścią aktu prawnego, lecz dodatkiem do projektu tego aktu. Jest jednakże pomocne w samym procesie prawotwórczym, wskazując na potrzeby społeczne przemawiające za przyjęciem danej regulacji, powinno przyczyniać się do upowszechniania wiedzy o tej regulacji oraz ułatwiać poprawną wykładnię przepisów zawartych w akcie prawnym, którego dotyczy³¹.

³⁰ Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. Nr 100, poz. 908.

³¹ *Realizacja obywatelskiego prawa...*, s. 127-130.

Jednym z wątków merytorycznych podjętych w toku badań była kwestia respektowania zasad nadzoru nad działalnością uchwałodawczą organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do obowiązujących przepisów prawa nadzór nad tą działalnością sprawuje wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa. Obowiązkiem wójta jest przedłożenie wojewodzie uchwał rady gminy oraz regionalnej izbie obrachunkowej uchwały budżetowej, uchwały w sprawie absolutorium oraz innych uchwał rady gminy i zarządzeń wójta objętych zakresem nadzoru tej izby – w ciągu siedmiu dni od dnia ich podjęcia. Akty ustanawiające przepisy porządkowe wójt przekazuje w ciągu dwóch dni od ich ustanowienia. Identyczne terminy przedstawiania aktów ustanowionych przez organ stanowiący i organ wykonawczy samorządu powiatowego – obowiązują starostę.

Niezależnie od wątpliwości doktryny co do zakresu obowiązku przedstawiania wojewodzie zarządzeń organów wykonawczych gminy i powiatu oraz charakteru prawnego terminów wykonania tego obowiązku, wójt i starosta winni przedstawiać wojewodzie wszystkie uchwały rady jednostki samorządu terytorialnego oraz – co najmniej – zarządzeń organu wykonawczego zawierających przepisy porządkowe. Ocena, czy konkretna uchwała lub zarządzenie organów jednostki samorządu gminnego lub powiatowego jest aktem prawa miejscowego czy też nie, należy do kompetencji nadzorczych wojewody. Natomiast stwierdzone w 21 jednostkach samorządu terytorialnego (2 powiatach i 19 gminach) dokonywanie przez organ samorządu gminy lub powiatu selekcji w tym względzie i przedstawianie organowi nadzoru jedynie uchwał i zarządzeń uznanych w wyniku tej selekcji za akty prawa miejscowego pozostaje w kolizji z przedstawionymi wyżej zasadami nadzoru.

W toku badań podjęto sprawę sposobu wykonania tego obowiązku udostępniania aktów prawnych zainteresowanym obywatelom. Uzyskane wskazania zdają się świadczyć o bardzo zróżnicowanej praktyce w omawianym względzie.

Ustalenia poczynione w toku badań zdają się wskazywać, że istotną przyczyną uchybień w stanowieniu prawa miejscowego jest niewystarczająca znajomość obowiązujących norm w tym zakresie. W większości organów jednostek samorządowych, w których odnotowano uchybienia, trudno było uzyskać od osób funkcyjnych jednoznaczny i jasny wypowiedź na ten temat. Dobrą ilustracją w tym względzie zdaje się być pogląd wyrażony przez pracowników kilku organów administracji samorządowej, że aktem prawa miejscowego jest uchwała, która przekazana została przez organ jednostki samorządu terytorialnego do publikacji w wojewódzkim Dzienniku Urzędowym i opatrzona okrągłą pieczęcią tego organu. Natomiast uchwały nie przekazane do publikacji nie są aktami prawa miejscowego, jakkolwiek na ich podstawie można orzekać o prawach i obowiązkach. W kilku jednostkach samorządu gminnego określenie „pre-

pisy porządkowe” interpretowane było jako przepisy dotyczące bezpieczeństwa i porządku publicznego. Szczęólnego zaakcentowania wymaga nieznanomość obowiązku ogłaszania przepisów porządkowych w wojewódzkim dzienniku urzędowym, niezależnie od ich ogłoszenia w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu. Wskazać też należy na niewystarczającą znajomość obowiązku przesyłania przepisów porządkowych przez starostę do wiadomości organom wykonawczym gmin położonych na obszarze powiatu i starostom sąsiednich powiatów oraz przez wójtów do wiadomości wójtów sąsiednich gmin i starostów powiatu, w którym leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu.

W wielu przypadkach (dotyczy ok. 1/3 objętych badaniami jednostek samorządu terytorialnego) pracownicy nie byli w stanie udzielić konkretnej odpowiedzi na temat miejsca gromadzenia zbiorów aktów prawnych, sposobu udostępniania treści tych aktów zainteresowanym mieszkańcom oraz obowiązku przesyłania przepisów porządkowych do wiadomości innych jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto, wątpliwości co do sprawności systemu udostępniania aktów prawa miejscowego budziło prowadzenie w ok. 1/4 objętych badaniami jednostek samorządu terytorialnego rejestru uchwał wydanych przez organ stanowiący w sposób utrudniający wyszukanie uchwał będących aktami prawa miejscowego. Utrudnienia te to przede wszystkim niewyodrębnianie takich aktów w zbiorach uchwał wydanych przez organ stanowiący oraz brak adnotacji dotyczących publikacji tych aktów w Dzienniku Urzędowym³².

Kolejnym obszarem badań zespołów Rzecznika Praw Obywatelskich było wydawanie aktów w sprawach indywidualnych. Organy objętych badaniami jednostek samorządu terytorialnego wydały w 2005 r. łącznie 1 944 997 decyzji w sprawach indywidualnych. Średnio w przeliczeniu na jedną objętą badaniami jednostkę samorządu terytorialnego wydano 17 366 decyzji. Organy te wydały ponadto 15 533 postanowienia kończące postępowanie w sprawach, co w przeliczeniu na jedną jednostkę uczestniczącą w badaniach wynosi 139. Przedstawione powyżej dane ilustrują wymownie skalę orzecznictwa administracyjnego, realizowanego przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Dane te wskazują na wyraźny i oczywisty związek liczby wydawanych aktów administracyjnych z liczebnością populacji określonej jednostki samorządu terytorialnego, a w konsekwencji liczebnością podmiotów (osób fizycznych i prawnych), do których akty te są kierowane. Wyróżniająca na tle pozostałych jednostek skala orzecznictwa administracyjnego w powiatach miejskich wynika z faktu, że organy administracji samorządowej tych jednostek wykonują zadania łącznie z zakresu właściwości powiatów i gmin.

³² *Ibidem*, s. 133-134

Przedmiotem badań była także stabilność orzecznictwa administracyjnego organów jednostek samorządu terytorialnego. Ustalono, że od decyzji administracyjnych wydanych w 2005 r. wniesiono odwołania do organów drugiej instancji w 7464 przypadkach, co stanowi 0,38% liczby wydanych decyzji. Wniesiono też 102 zażalenia od wydanych postanowień kończących postępowanie, co stanowi blisko 1% liczby wydanych postanowień. Liczba wniesionych środków odwoławczych od decyzji i postanowień kończących postępowanie była w poszczególnych kategoriach jednostek samorządu terytorialnego zróżnicowana, co zdaje się wiązać przede wszystkim z liczbą wydanych decyzji, będącą konsekwencją wielkości i charakteru badanej jednostki.

Jednym z wyznaczników oceny jakości orzecznictwa administracyjnego organów samorządu powiatowego i gminnego zdaje się być liczba odwołań i zażaleń, uwzględnionych przez organy orzekające w drugiej instancji, w stosunku do ogólnej liczby złożonych środków odwoławczych. Na ogólną liczbę wniesionych 7464 odwołań od decyzji, uwzględnionych zostało 2209 odwołań, co stanowi 30%. Natomiast na 102 wniesione zażalenia od postanowień kończących postępowanie organy orzekające uwzględniły 32 zażalenia, co stanowi 31%. Tak więc co trzeci akt administracyjny zaskarżony do organu drugiej instancji został uznany w postępowaniu przed tym organem za wadliwy. Zastrzec należy, że wskaźniki powyższe nie dają pełnej ilustracji problemu jakości orzecznictwa. Bardziej wyrazisty, ale jeszcze mniej korzystny, obraz sytuacji przyniosłoby odniesienie liczby odwołań (zażaleń) uwzględnionych do rozpoznawanych merytorycznie przez organ odwoławczy, a więc po odjęciu liczby odwołań, zakończonych umorzeniem postępowania odwoławczego, czy stwierdzeniem niedopuszczalności lub spóźnionego zaskarżenia. Okazało się jednak, że jest to trudne do ustalenia w związku z mało czytelną ewidencją wydanych aktów administracyjnych oraz środków odwoławczych i zaskarżenia wniesionych od tych aktów³³.

Do sądów administracyjnych zaskarżono 447 decyzji (6% ogólnej liczby decyzji, rozpoznawanych przez organ drugiej instancji) oraz 20 postanowień kończących postępowanie (odpowiednio – 20%). Wniesiono do Naczelnego Sądu Administracyjnego 57 skarg kasacyjnych od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych (w tym jedną dotyczącą postanowienia kończącego postępowanie), z czego uwzględnionych zostało 10 skarg. Podstawową przyczyną uwzględnienia przez organy drugiej instancji i sądy administracyjne odwołań i skarg do sądów administracyjnych, dotyczących wydanych w 2005 r. decyzji administracyjnych, było naruszenie norm prawa materialnego (w 1190 przypadkach). Naruszenie zasad postępowania administracyjnego stanowiło drugą co do skali przyczynę uwzględnienia odwołań i skarg (w 839 przypadkach). Natomiast w 258 przypadkach, pod-

³³ *Ibidem*, s. 135-139

stawą uznania zasadności odwołania lub skargi było równoczesne naruszenie norm prawa materialnego i zasad postępowania administracyjnego.

W celu zbadania jakości działań władczych administracji samorządowej w sprawach indywidualnych, w każdej jednostce samorządu terytorialnego, poddano analizie 20-30 akt postępowania administracyjnego prowadzonego w wybranych losowo 2-3 komórkach organizacyjnych (po 10 akt postępowania w każdej z nich), w okresie od początku 2005 r. do daty realizacji badań w tej jednostce. Uwagę skoncentrowano na zagadnieniach przestrzegania zasad postępowania administracyjnego. Łącznie zbadano 2590 akt postępowania zakończonych wydaniem decyzji lub postanowienia kończącego to postępowanie, z czego 830 w powiatach (140 w powiatach miejskich i 690 w powiatach ziemskich) oraz 1660 w gminach (210 w miastach, 530 w miastach-gminach i 920 w gminach pozostałych). Stosownie do założeń, w badaniach tych uwzględniono jedynie postępowania zakończone ostatecznie w pierwszej instancji. Ustalenia dokonane w wyniku tych badań wskazywały na naruszenia konkretnych zasad postępowania administracyjnego.

Uchybienia zasadzie praworządności stwierdzono w przypadku 428 decyzji – wydanych przez 9 organów administracji samorządowej powiatów (2 – miejskich i 7 – ziemskich) oraz 21 gmin (2 – miejskich, 19 – pozostałych), z naruszeniem art. 107 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. W tej liczbie zawiera się 19 decyzji wydanych bez wskazania podstawy prawnej lub z niewłaściwą podstawą prawną, 38 decyzji zaś wydano bez wskazania na podstawę materialną, powołując jedynie jako podstawę przepisy kompetencyjne. Brak uzasadnienia faktycznego i (lub) uzasadnienia prawnego, nieodniesienie przepisów prawa do ustalonego stanu faktycznego, ograniczenia uzasadnienia faktycznego i prawnego do zacytowania treści przepisu oraz ogólnej tezy, że spełnione zostały przesłanki warunkujące przyznanie prawa lub nałożenie obowiązku, stwierdzono w 371 decyzjach. Z tego uchybienia w 106 decyzjach dotyczyły uzasadnienia faktycznego, w 161 decyzjach – uzasadnienia prawnego, a w 104 decyzjach – uzasadnienia faktycznego i prawnego. Dodać należy, że uchybienia powyższe budzą wątpliwości także z punktu widzenia zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa oraz zasady informowania i czuwania nad interesem stron.

W trzech jednostkach samorządu terytorialnego (powiat miejski i 2 gminy wiejskie) odnotowano w 37 wypadkach odstępstwa od obowiązującej procedury administracyjnej. W urzędzie powiatu oraz pobliskiej gminy wiejskiej stwierdzono praktykę rejestrowania wniosku i nadawania prezentaty potwierdzającej jego wpływ jedynie wówczas, gdy wnioskodawca składa niezbędny zakres dokumentów wymaganych w sprawie. W innym przypadku wniosek był przyjmowany bez rejestracji (nieformalnie), wnioskodawcę zaś ustnie informowano o potrzebie uzupełnienia dokumentów – prezentatę nada-

wano oraz wnioski rejestrowano z datą uzupełnienia dokumentacji. Pozostaje to w oczywistej kolizji z art. 61 § 3 Kpa, ustalającym datę wszczęcia postępowania na dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej, a ponadto z art. 64 § 1 Kpa nakazującym wezwanie wnioskodawcy do usunięcia braków w terminie siedmiodniowym, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Praktykę tę tłumaczono „dobrem obywateli”. W innej gminie wiejskiej przyjęto praktykę, że w wypadku, gdy postępowanie administracyjne staje się bezprzedmiotowe (np. po uiszczeniu przez stronę zaległych podatków), akta postępowania są automatycznie archiwizowane bez decyzji o umorzeniu postępowania, wymaganej mocą art. 105§ 1 Kpa³⁴.

Wątpliwości z punktu widzenia przestrzegania zasady prawdy obiektywnej stwierdzono w 47 badanych postępowaniach administracyjnych, prowadzonych przed organami administracji 8 jednostek samorządu terytorialnego (1 powiatu miejskiego, 2 powiatów ziemskich i 5 gmin wiejskich). Charakterystyczny przykład stanowić może, stwierdzony w 11 aktach prowadzonych w trzech gminach wiejskich postępowań z zakresu ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, brak analizy funkcji i cech zabudowy i zagospodarowania terenu, wymaganej przepisami § 3 rozporządzenia w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Brak było także projektów decyzji przygotowanych przez osobę wpisaną na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów, wymaganych przez art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁵. W dwóch gminach wiejskich stwierdzono bardzo pobieżne prowadzenie postępowań o zezwolenie na wycinkę drzew, w części akt brak było protokołów z oględzin drzew, opis stanu faktycznego był fragmentaryczny i ogólnikowy. W innej gminie wiejskiej decyzje kończące postępowanie w sprawach z zakresu pomocy społecznej wydawane były na podstawie niepełnego materiału dowodowego (brak w dokumentacji wywiadu środowiskowego oraz innych udokumentowanych czynności, zmierzających do ustalenia stanu faktycznego). W przypadku 11 postępowań (w 3 gminach wiejskich i jednej gminie miejsko-wiejskiej) nie uwzględniano wniosków dowodowych stron, bez śladu adnotacji w aktach postępowania o rozpatrzeniu i dokonaniu w toku postępowania oceny, czy przedmiotem zgłoszonego dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy³⁶.

Zasadzie pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa przeczyło stwierdzone w trzech postępowaniach (powiat ziemski) arbitralne rozpatrzenie sprawy niedo-

³⁴ *Ibidem*, s. 143-144.

³⁵ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. Nr 50, poz. 717 z późn. zm.

³⁶ *Realizacja obywatelskiego prawa...*, s. 144-145.

puszczenia do postępowania jako strony kilku podmiotów – bez oceny, czy posiadają interes prawny uzasadniający uczestnictwo w postępowaniu, stosownie do art. 28 Kpa.

Za uchybienie zasadzie informowania oraz czuwania nad interesem stron należy uznać praktykę stwierdzoną w jednej gminie wiejskiej, nieuwzględniania w pouczeniu – informacji o obowiązku wskazania w odwołaniu od decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji – zarzutów odnoszących się do decyzji, określenia istoty i zakresu żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazania dowodów uzasadniających to żądanie, stosownie do wymogów art. 53 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W innej gminie wiejskiej w postępowaniach z zakresu decyzji podatkowych, w sprawach rozkładania na raty oraz umarzania należności podatkowych, nie pouczano stron o wymogach odwołania określonych w art. 222 ordynacji podatkowej³⁷, dotyczących określenia zarzutów przeciw decyzji, istoty i zakresu żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazania dowodów uzasadniających żądanie. Powyższe uchybienia stwierdzone zostały wprawdzie w każdym z dziesięciu postępowań z danego zakresu objętych badaniem, ale – według informacji uzyskanych od pracowników urzędów tych gmin – była to praktyka stosowana generalnie.

Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu była na ogół przestrzegana. Przykłady uchybień w tym względzie, polegające na niezawiadomianiu stron postępowania o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin, bądź też zawiadomianiu o planowanych czynnościach dowodowych z uchybieniem siedmiodniowego terminu, stwierdzone zostały w 16 postępowaniach, toczących się przed organami wykonawczymi dwóch powiatów ziemskich, dwóch gmin wiejskich oraz jednej gminy miejskiej. Nie stwierdzono przypadków odmowy lub utrudnień w zakresie dostępu stron do akt w toku postępowania wyjaśniającego. Natomiast dość powszechnym uchybieniem zasadom postępowania administracyjnego, stwierdzonym w blisko 1600 badanych postępowaniach w 63 jednostkach samorządu terytorialnego wszystkich rodzajów, było umożliwienie stronom wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów i zgłoszenia żądań przed wydaniem decyzji. Uchybienie to polegało na niepowiadamianiu stron o zakończeniu postępowania i możliwości zapoznania się z dokumentami zgromadzonymi w sprawie.

Dyspozycja realizacji zasady szybkości postępowania była wykonywana w większości badanych jednostek samorządu terytorialnego.

W odniesieniu do jednomiesięcznego terminu załatwienia sprawy w toku badań ustalono, że w 7 objętych badaniami jednostkach samorządu terytorialnego (2 powiatach miejskich, powiecie ziemskim i 4 gminach wiejskich) w 42 postępowaniach termin ten

³⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, t. j. Dz. U. z 2012 r., Nr 749.

przekroczony został o okres do 15 dni, bez zawiadomienia stron o przedłużeniu postępowania, wskazania przyczyny zwłoki oraz określenia nowego terminu załatwienia sprawy, wymaganego mocą art. 36 Kpa. Znaczne przekroczenie miesięcznego terminu (od 16 dni do 2 miesięcy), także bez zawiadomienia stron, stwierdzono w wypadku 62 postępowań przed organami 23 jednostek samorządu terytorialnego (2 powiatów miejskich, 2 powiatów ziemskich, 3 gmin miejskich i 16 gmin wiejskich). Swoisty „rekord” zwłoki w załatwieniu sprawy bez zawiadomienia o przyczynach, sięgający 7 miesięcy, stwierdzono w dwu przypadkach w jednej gminie wiejskiej.

W 2 powiatach ziemskich stwierdzono praktykę zawieszania postępowania, mimo braku przesłanek określonych w art. 97 §1 Kpa, jedynie ze względu na możliwość niedotrzymania miesięcznego terminu na zakończenie postępowania wydaniem aktu administracyjnego. W 2 gminach wiejskich praktykowano informowanie obywateli o dwumiesięcznym załatwieniu sprawy już w momencie składania wniosku. Natomiast w 4 gminach wiejskich nie potwierdzano daty złożenia wniosku, przez co nie sposób było ustalić daty wszczęcia postępowania, od której biegł termin.

Opóźnienia w załatwianiu spraw najczęściej tłumaczono dużym wpływem wniosków od obywateli w sprawach wymagających uregulowania aktem administracyjnym. Można było jednakże dostrzec rezerwy tkwiące w organizacji pracy urzędów, np. w jednej z gmin prowadzeniem postępowania wyjaśniającego oraz przygotowaniem projektów decyzji i postanowień kończących te postępowania zajmowała się jedna osoba, mimo znacznego wzrostu w okresie kilkudniowym liczby spraw przez nią załatwianych do kilkuset. W tym samym czasie liczba postępowań administracyjnych prowadzonych w Urzędzie Gminy, a dotyczących innych dziedzin, była niewielka. W innej gminie dwu-trzymiesięczne opóźnienia dotyczące wydania decyzji w sprawach stypendiów starano się usprawiedliwić niedoborem środków finansowych. W jednej z gmin miejskich osoby prowadzące badania spotkały się z poglądem urzędników samorządowych, że uzyskanie przez urząd certyfikatu ISO uprawnia do załatwiania spraw w terminie 2-3 miesięcy³⁸.

Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego była respektowana przez organy administracji samorządowej orzekające w pierwszej instancji, poprzez zamieszczanie w decyzji lub postanowieniu kończącym postępowanie pouczenia o służących środkach odwoławczych. W jednej gminie wiejskiej stwierdzono jednakże praktykę żądania od stron postępowania w sprawach o wycinkę drzew (w 4 postępowaniach) oświadczeń o zrzeczeniu się prawa do złożenia odwołania.

Z przedstawionych powyżej ustaleń wynika, że organy odwoławcze oraz sądy administracyjne wycofały z obiegu prawnego blisko co trzecią zaskarżoną decyzję oraz

³⁸ *Realizacja obywatelskiego prawa...*, s. 146-148.

postanowienie kończące postępowanie w sprawie. Fakt ten należy uznać za poważny negatywy sygnał dotyczący poziomu działalności władczej części organów administracji samorządowej objętych badaniami jednostek. Znamienne jest, że 2/3 skutecznie zaskarżonych decyzji administracyjnych zawierało błędy będące naruszeniem prawa materialnego, w co dziesiątej na błędy te nakładało się ponadto poważne naruszenie zasad postępowania administracyjnego, a w co trzeciej sprawie dopatrzone się istotnego naruszenia zasad postępowania administracyjnego kończącego się zaskarżoną decyzją, rzutującego na rozstrzygnięcie w sprawie. Ten niekorzystny obraz należałoby uzupełnić wnioskami z badań, dotyczących przestrzegania prawa w toku prowadzonych postępowań administracyjnych, zakończonych decyzjami lub postanowieniami, od których strony nie wносиły środków odwoławczych. Jest niepokojące, że naruszenia zasad postępowania administracyjnego wystąpiły w więcej niż połowie jednostek samorządu terytorialnego uczestniczących w badaniach. Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia miały różną wagę, ale były wśród nich nawet naruszenia prawa, stanowiące przesłankę nieważności decyzji. Zważyć należy, że uchybienia te dotyczyły szczególnie wrażliwej materii załatwiania indywidualnych spraw obywateli i miały wpływ na nakładanie na nich obowiązków lub przyznawanie im praw.

Zdaniem zespołów badawczych spostrzeżenia poczynione w toku badań nie pozwalają na sformułowanie ewentualnych wniosków o złą woli osób pełniących funkcje organów administracji oraz urzędników samorządowych prowadzących postępowanie administracyjne. Przeciwnie, spotykano się z postawami wręcz odwrotnymi, z deklarowaną wolą i chęcią szybkiego i dobrego działania. Przyczyn nieprawidłowości i uchybień dopatrywać się raczej należy w niewystarczającej wiedzy osób zaangażowanych w prowadzenie postępowania administracyjnego i wydawanie aktów administracyjnych, w zakresie prawa materialnego, dotyczącego rozstrzyganych spraw oraz znajomości obowiązujących zasad postępowania administracyjnego. Jako na jedną z przyczyn można też wskazać na niedomogi w zakresie organizacji pracy, w tym brak elastyczności w reagowaniu na okresowe spiętrzenie wniosków od obywateli, zahamowania w toczących się postępowaniach, a także na niewystarczający nadzór nad wykonywaniem zadań przez pracowników urzędów. W pewnej części przypadków należałoby dostrzec świadome zlekceważenie niektórych wymogów proceduralnych, rzutujących na czas postępowania, dla osiągnięcia efektu w postaci terminowego zakończenia postępowania³⁹.

Kolejnym obszarem merytorycznym badań było przestrzeganie prawa do składania petycji, skarg i wniosków do władz samorządowych powiatów i gmin, gwarantowanego mocą art. 63 Konstytucji RP. Zakres badań obejmował problematykę przyjęć, ewidencji

³⁹ *Ibidem*, s. 149.

i załatwiania skarg i wniosków, jak też nadzoru i kontroli nad sposobem i trybem załatwiania skarg i wniosków przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

Za wzorzec prawidłowego postępowania przyjęto przepisy działu VIII Kpa Skargi i wnioski, stanowiącego realizację powyższej normy konstytucyjnej na poziomie ustawowym, oraz rozporządzenia w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁴⁰. W dokonywanych w czasie badań analizach, dotyczących kwalifikowania spraw jako skargi i wnioski, brano pod uwagę, że wprawdzie przepisy tego rozdziału nie określają definicji skargi lub wniosku, ale zawierają wskazówkę, że o zakwalifikowaniu pisma jako skargi lub wniosku przesądza jego treść, a nie jego forma zewnętrzna. Uwzględniano też szeroko zakreślony w przepisach prawa przedmiot skargi i wniosku.

Ustalono, że organizacja systemu załatwiania skarg i wniosków przez organy samorządowe powiatów miejskich była podobna we wszystkich 6 jednostkach tego typu objętych badaniami. W okienkach podawczych Kancelarii Urzędu lub w Biurach Obsługi Obywatela przyjmowane były skargi i wnioski w formie pisemnej. Przyjmowane i rejestrowane były też skargi i wnioski, przekazywane listownie za pośrednictwem poczty, telegraficznie oraz za pomocą poczty elektronicznej. Prezydenci, wiceprezydenci i sekretarze miast przyjmowali interesantów w wyznaczonym czasie przyjęć. Informacje o terminach przyjęć udostępniane były przy wejściu do budynku urzędu lub na tablicy ogłoszeń wewnątrz budynku. Ponadto na każdym stanowisku pracy istniała możliwość złożenia skargi ustnej za pośrednictwem urzędnika, który sporządzał notatkę – protokół. Przyjęte skargi i wnioski kierowane były do wydziałów organizacyjnych, w których sprawami tymi zajmowały się wyodrębnione referaty. Prowadziły one rejestr oraz koordynowały załatwianie skarg i wniosków przez ogniwa organizacyjne urzędów miast oraz podporządkowanych radom miast. Zobowiązane były też do czuwania nad terminowością załatwiania skarg i wniosków, opracowywały też analizy zbiorcze i sprawozdania. Skargi i wnioski przekazywane były do załatwienia według właściwości poszczególnym jednostkom organizacyjnym⁴¹.

Nadzór i kontrolę nad sposobem załatwiania indywidualnych skarg i wniosków sprawowali prezydenci miast. W konkretnej skardze na działanie urzędnika lub określonego działu wyjaśnienia na piśmie składał bezpośredni przełożony oraz dyrektor wydziału, po parafovaniu przez właściwego wiceprezydenta. Stanowisko ostateczne zajmował prezydent miasta po zapoznaniu się z zebranymi materiałami. Na przestrzeni

⁴⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, Dz. U. Nr 5, poz. 46.

⁴¹ *Realizacja obywatelskiego prawa...*, s. 150-151

pięciu lat przed datą badań, kontrolę załatwiania skarg i wniosków przeprowadziły służby właściwego wojewody w jednej badanej jednostce.

W 2005 r. organy samorządowe objętych badaniami powiatów miejskich przyjęły i załatwiły łącznie 295 skarg (średnio 49 skarg w jednej jednostce) oraz 191 wniosków (średnio 33 wnioski w jednej jednostce). W toku badań nie stwierdzono istotniejszych naruszeń obowiązujących zasad ich załatwiania. Jedynie w jednej badanej jednostce ustalono 2 przypadki przekroczenia miesięcznego terminu na załatwienie skargi, bez zawiadomienia osoby skarżącej o niezakończonym skargi w terminie. Pozostaje to w kolizji z obowiązkiem właściwego organu załatwienia skargi bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca, w wypadku zaś niedotrzymania tego terminu – obowiązkiem zawiadomienia skarżącego o przyczynach zwłoki oraz przewidywanym terminie załatwienia sprawy.

We wszystkich 32 starostwach powiatowych objętych badaniami przyjmowane były skargi i wnioski w formie pisemnej, składane do okienek podawczych, sekretariatów starostów lub w biurach obsługi mieszkańców, a także przekazywane listownie za pośrednictwem poczty. W 4 wypadkach – skargi do rady powiatu przyjmowane były osobno w sekretariatach przewodniczących. W 7 starostwach powiatowych stosowano też praktykę przyjmowania ustnych skarg i wniosków do protokołu, ewidencjonowanych następnie w rejestrach wraz ze skargami i wnioskami przyjmowanymi w formie pisemnej. W rejestrach poddanych analizie w toku badań nie odnotowano natomiast wpływu skarg i wniosków przekazywanych telegraficznie albo za pomocą poczty elektronicznej. Z odpowiedzi na pytania zadawane na ten temat urzędnikom przez osoby prowadzące badania można domniemywać, że w ok. 20% starostw powiatowych problem ten nie został rozwiązany.

Starostowie (lub zastępcy starostów) oraz przewodniczący rad powiatów przyjmowali interesantów w sprawie skarg i wniosków w wyznaczonych dniach i godzinach, co najmniej raz w tygodniu, w tym częściowo w czasie poza godzinami zwykłego urzędowania. W jednym przypadku zasada ta nie była przestrzegana, czas wyznaczony na przyjęcia przez starostę interesantów w sprawach skarg i wniosków mieścił się w czasie urzędowania starostwa. Pozostaje to w kolizji z przepisem nakładającym obowiązek odbywania przyjęć interesantów co najmniej raz w tygodniu w ustalonych dniach po godzinach pracy. Informacje o terminach przyjęć udostępniane były na zewnątrz przy wejściu do budynków Starostw lub na tablicach ogłoszeń wewnątrz budynków. Skargi i wnioski przyjmowane były w formie ustnej. W 6 starostwach sporządzane były protokoły (notatki) z przyjęcia skargi przez starostę. W 14 starostwach odnotowywane były lakonicznie w książkach przyjęć interesantów, z zasady bez adnotacji o sposobie załatwienia sprawy. Natomiast w pozostałych 12 starostwach przyjęcia interesantów w spra-

wie skarg i wniosków nie były ewidencjonowane. Stanowi to wyraźne odstępstwo od obowiązku rejestrowania i przechowywania składanych skarg i wniosków oraz związanych z nimi pism i innych dokumentów w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków. Niezależnie od powyższych uchybień, stwierdzono w 8 starostwach powiatowych (tzn. w co czwartym objętym badaniami) inne przypadki niedociągnięć w zakresie ewidencji skarg i wniosków. Niedociągnięcia te polegały na niechlujnym, mało czytelnym sposobie dokonywania wpisów do ewidencji, rejestrowaniu daty wpływu skargi (wniosku) odmiennej niż uwidoczniiona na prezentacie bądź pomijaniu tej daty, braku adnotacji o sposobie i terminie załatwienia skargi (wniosku), wadliwych zapisach, dotyczących sposobu procedowania postępowania wyjaśniającego (np. wpis „przekazano według właściwości” był stosowany w przypadkach, gdy skargi przekazane zostały do określonej jednostki organizacyjnej w ramach starostwa). Ponadto w jednym przypadku skargi przekazywane do poszczególnych wydziałów starostwa nie były uwidoczniane w rejestrze centralnym. Natomiast w 2 starostwach nie wszystkie skargi pisemne były rejestrowane, co stwierdzono na podstawie rozbieżności zapisów w rejestrach ze skargami na bezczynność organu lub złe załatwienie skargi, wniesionymi w okresie sprawozdawczym przez osoby zainteresowane do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Według informacji uzyskanych od osób funkcyjnych oraz urzędników starostw powiatowych nadzór nad organizacją i załatwianiem skarg i wniosków przez podległe ogniwa organizacyjne sprawują starostowie (w jednym wypadku – wicestarosta w imieniu starosty). Jednakże dostrzegalne przesłanki takiego nadzoru, w postaci dekretacji, adnotacji, parafowania przez starostę, stwierdzono w 9 starostwach powiatowych. W 2 starostwach corocznie prowadzona była wewnętrzna kontrola w zakresie załatwiania skarg i wniosków, także służby właściwego wojewody kontrolę taką przeprowadziły na przestrzeni pięciu lat przed datą badań w 2 objętych badaniami starostwach.

Wątpliwości co do bezstronności i rzetelności postępowania skargowego budziły stwierdzone w 6 starostwach fakty lakonicznych i schematycznych uzasadnień w wypadku uznania bezzasadności skargi, „seryjnej” powtarzalności tych uzasadnień niezależnie od treści skargi, pomijania (ignorowania) w uzasadnieniach okoliczności wskazywanych przez skarżących, a nawet informowania osoby skarżącej jedynie o stwierdzeniu bezzasadności skargi, bez żadnego uzasadnienia. Taka praktyka jest niezgodna z przepisem, zobowiązującym m.in. do zamieszczania w zawiadomieniu o odmownym załatwieniu skargi uzasadnienia prawnego i faktycznego. Ponadto w jednym wypadku skargę rozpatrzył i udzielił skarżącemu odpowiedzi urzędnik, którego skarga dotyczyła, co rażąco narusza zasadę nierozpatrywania skargi dotyczącej określonej osoby przez tę osobę ani przez podwładnych tej osoby.

W okresie sprawozdawczym starostwa powiatowe rozpatrzyły od 0 do 27 skarg oraz od 0 do 4 wniosków. Wskazane wyżej niedokładności w zakresie prowadzenia ewidencji skarg i wniosków uniemożliwiają jednakże rzetelne wskazanie uśrednionych danych statystycznych, uprawniających do wnioskowania i porównań. Uchybienia w zakresie terminowości załatwiania skarg i wniosków, polegające na przekroczeniu miesięcznego terminu i niezawiadomieniu skarżącego o przyczynach zwłoki oraz przewidywanym terminie załatwienia skargi, stwierdzono w 10 starostwach powiatowych (31% starostw uczestniczących w badaniach)⁴².

We wszystkich 74 objętych badaniami gminach przyjmowano skargi i wnioski w formie pisemnej, składane do okienek podawczych, sekretariatów wójtów (burmistrzów) lub w punktach obsługi mieszkańców, przekazywane listownie za pośrednictwem poczty oraz wrzucane do specjalnych skrzynek, usytuowanych na terenie urzędu gminy. W rejestrach prowadzonych w urzędach gmin nie było natomiast informacji dotyczących wpływu skarg i wniosków przekazywanych telefaxem, wnioski zaś przekazywane za pomocą poczty elektronicznej odnotowane zostały w jednej gminie. W 46 gminach (w tym 4 gminach miejskich, 11 miejsko-wiejskich oraz 31 pozostałych) stosowano praktykę przyjmowania ustnych skarg i wniosków do protokołu przez urzędników samorządowych na stanowisku pracy, ewidencjonowanych następnie w rejestrach wraz ze skargami i wnioskami przyjmowanymi w formie pisemnej. W części z tych gmin, wszyscy urzędnicy wyposażeni zostali w specjalne formularze protokołów – notatek do zapisywania zgłaszanych ustnie skarg i wniosków.

Wójtowie (burmistrzowie) oraz przewodniczący rad gmin przyjmowali interesantów w sprawie skarg i wniosków w wyznaczonych dniach i godzinach, co najmniej raz w tygodniu, w tym częściowo w czasie poza godzinami zwykłego urzędowania. Informacje o terminach przyjęć udostępniane były na zewnątrz budynków urzędów gmin lub na tablicach ogłoszeń wewnątrz budynków. W 4 przypadkach (1 gmina miejska, 3 gminy wiejskie) terminy przyjęć interesantów w sprawach skarg i wniosków mieściły się w normalnym czasie urzędowania. W 13 gminach (1 miejskiej, 1 miejsko-wiejskiej i 11 pozostałych) wójtowie (burmistrzowie) oraz sekretarze gmin, a także inne osoby upoważnione, przyjmowały interesantów w sprawie skarg i wniosków codziennie w godzinach urzędowania, niezależnie od ustalonych terminów stałych. Skargi i wnioski przyjmowane były w tym trybie w formie ustnej. W 11 gminach (1 miejskiej, 1 miejsko-wiejskiej oraz 9 pozostałych) sporządzane były notatki z przyjęcia skargi przez wójta (burmistrza), rejestrowane następnie w prowadzonej ewidencji wpływających skarg i wniosków. W 54 gminach (7 miejskich, 23 miejsko-wiejskich i 24 pozostałych) – odnotowywane były lakonicznie w książ-

⁴² *Ibidem*, s. 151-154.

kach przyjąć interesantów, najczęściej bez adnotacji o sposobie załatwienia sprawy. Natomiast w 9 gminach przyjęcia interesantów w sprawie skarg i wniosków przez wójta nie były ewidencjonowane.

Podobnie jak w wypadku powiatów ziemskich, w 22 gminach (3 gminach miejsko-wiejskich i 19 pozostałych) stwierdzono przypadki niedociągnięć w zakresie prowadzenia ewidencji skarg i wniosków, polegające na niechlujnym, mało czytelnym sposobie dokonywania wpisów do ewidencji, rejestrowaniu daty wpływu skargi (wniosku) niezgodnej z datą jej wpływu bądź pomijaniu tej daty, braku adnotacji o sposobie i terminie załatwienia skargi (wniosku). W gminach tych stwierdzono także przypadki lakonicznych i schematycznych uzasadnień w wypadku uznania bezzasadności skargi, świadczących o mało wnikliwym rozpatrywaniu skarg, pomijania w uzasadnieniach okoliczności wskazywanych przez skarżących, a nawet – w pojedynczych wypadkach – informowania o stwierdzeniu bezzasadności skargi, bez żadnego uzasadnienia. Ponadto w 2 wypadkach (gminy pozostałe) skargi rozpatrzyli i udzielili skarżącemu odpowiedzi urzędnicy, których skarga dotyczyła. W jednym przypadku (gmina pozostała) skarga na wójta rozstrzygnięta została przez przewodniczącego rady gminy zamiast przez radę w drodze uchwały.

Według informacji uzyskanych od osób funkcyjnych oraz urzędników samorządowych w urzędach gmin, bezpośredni nadzór nad organizacją i załatwianiem skarg i wniosków sprawują wójtowie (burmistrzowie) lub sekretarze gmin (miast). Służby właściwego wojewody kontrolę funkcjonowania systemu przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przeprowadziły na przestrzeni pięciu lat przed datą badań w 10 objętych badaniami gminach. W okresie sprawozdawczym w gminach (miastach) rozpatrzo-no od 0 do 28 skarg oraz od 0 do 24 wniosków. Uchybienia w zakresie terminowości załatwiania skarg i wniosków, polegające na przekroczeniu miesięcznego terminu i niezawiadomieniu skarżącego o przyczynach zwłoki oraz przewidywanym terminie załatwienia skargi, stwierdzono w 11 gminach (1 miejskiej, 10 pozostałych).

Przedstawione wyniki badań wykazują, iż instytucja skarg i wniosków wnoszonych w trybie KPA jest prawnie ułomna i nie w pełni realizuje cel, dla którego została stworzona. W sposób pośredni potwierdzają to kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich wystąpienia obywateli, w których skarżą się oni na brak reakcji ze strony organów administracji publicznej na kierowane do nich sygnały dotyczące nieprawidłowości i zaniedbań w sferach, za które owe organy odpowiadają, przewlekłości postępowań czy nienależytego wypełniania obowiązków przez pracowników oraz braku odpowiedzi w terminie ustawowym.

Wspomniana ułomność sprowadza się do braku skutecznego środka proceduralnego mającego służyć przymuszeniu organu czy zdyscyplinowaniu pracownika urzędu do spełnienia ciążącego na nim ustawowego obowiązku udzielenia odpowiedzi na skargę,

względnie podjęcia innych działań prawem przepisanych z odpowiednią informacją dla petenta. Wprawdzie na niezadowolenie skargi w terminie służy skarżącemu zażalenie do organu administracji publicznej wyższego stopnia, ale w zasadzie na tym kończą się możliwości wyegzekwowania od organu obowiązku udzielenia odpowiedzi, ponieważ w przypadku tej instytucji stronie nie przysługuje prawo skargi do Sądu Administracyjnego na bezczynność organu. Nie przysługuje również prawo do zaskarżenia nie satysfakcjonującej odpowiedzi⁴³.

Badania dotyczące działań organizacyjnych, podejmowanych przez organy administracji samorządowej w powiatach i gminach w ramach szeroko rozumianego załatwiania spraw mieszkańców, oparto na założeniu, że postrzeganie urzędu z perspektywy interesanta wywiera istotny wpływ na jego oceny, dotyczące jakości pracy administracji. W zakresie tych badań uwzględniono problematykę organizacji i warunków załatwiania spraw w urzędzie, dostępu do informacji publicznej oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi w załatwianiu spraw obywateli.

Problemy organizacji i warunków załatwiania spraw oceniono według stanu stwierdzonego w dniu wizyty w urzędzie, na podstawie informacji i wyjaśnień osób funkcyjnych i urzędników samorządowych oraz rozmów z interesantami, załatwiającyymi swą sprawę w urzędzie. Zwrócono uwagę na sposób informowania interesanta o urzędzie oraz sposobie załatwiania spraw, formy kontaktów z interesantami oraz ich traktowanie przez urzędników, warunki socjalne dostępne dla interesantów i pracowników.

W zdecydowanej większości jednostek samorządu terytorialnego uczestniczących w badaniach udostępnione były informacje, ułatwiające interesantowi poruszanie się po urzędzie oraz orientację co do miejsca załatwienia swej sprawy. W niemal wszystkich urzędach (z wyjątkiem 1 starostwa powiatowego i 2 gmin miejsko-wiejskich) w pobliżu wejścia do urzędu umieszczone były tablice informacyjne, zawierające wskazania dotyczące położenia w gmachu urzędu poszczególnych ogniw organizacyjnych. Ponadto w części urzędów informacji w tym zakresie udzielali pracownicy recepcji lub przeszkoleni w tym zakresie portierzy oraz pracownicy ochrony. W 57 urzędach (w 5 powiatach miejskich, 18 powiatach ziemskich, 5 gminach miejskich, 14 gminach miejsko-wiejskich i 12 gminach pozostałych, co stanowi 51% ogólnej liczby jednostek samorządu terytorialnego objętych badaniami) dostępne były także terminale elektroniczne, umożliwiające wyszukanie żądanych informacji, dotyczących sposobu załatwiania spraw w urzędzie. W 11 urzędach w terminalach tych można było uzyskać też informacje o stanie konkretnej sprawy (z zachowaniem rygorów ochrony danych osobowych). W większości objętych badaniami urzędów nie budził zastrzeżeń sposób oznakowania pomiesz-

⁴³ *Ibidem*, s. 154-156.

czeń. Z reguły tabliczki dotyczące poszczególnych pomieszczeń biurowych zawierały nazwę komórki organizacyjnej, dane osób pracujących w tych pomieszczeniach. Często (w ok. 70% urzędów) informowały o charakterze załatwianych spraw. W ok. 70% urzędów pracownicy merytoryczni wyposażeni byli w stosowne identyfikatory⁴⁴.

W niemal wszystkich urzędach (z wyjątkiem 1 urzędu gminy miejskiej i 1 urzędu gminy miejsko-wiejskiej), najczęściej w pobliżu miejsca załatwiania spraw określonego charakteru, udostępniona była na tablicach informacyjnych informacja pisemna, dotycząca sposobu załatwiania tych spraw, zamieszczone były wzory wniosków oraz wykazy dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy. Informacji w tym względzie udzielali ponadto pracownicy biur i stanowisk przyjęć interesantów, a także urzędnicy załatwiający sprawę. We wszystkich urzędach niezbędne płatności interesanci zrealizować mogą na miejscu lub w banku znajdującym się w bliskim sąsiedztwie (11 przypadków). Mogą również wykonać odpłatnie kserokopie dokumentów w punktach usługowych działających na terenie urzędu lub w pobliżu.

W 29 badanych jednostkach samorządu terytorialnego (w tym wszystkich 6 powiatach miejskich, 6 powiatach ziemskich, 4 gminach miejskich, 7 gminach miejsko-wiejskich i 6 gminach pozostałych) zorganizowane zostały biura (referaty, stanowiska) obsługi mieszkańców. Niezależnie od tego we wszystkich objętych badaniami urzędach petent miał możliwość kontaktu bezpośredniego lub telefonicznego z urzędnikiem załatwiającym jego sprawę. W 34 urzędach (30% liczby urzędów objętych badaniami) przewidziano środki, mające na celu podniesienie bezpieczeństwa pracowników w czasie przyjęć interesantów, w postaci ochrony fizycznej i urządzeń elektronicznych (bramki, czujniki itp.).

Stanowiska pracy urzędników załatwiających sprawy mieszkańców wyposażone były w komputery, niezbędne akty prawne i materiały informacyjne itp. Zastrzeżenia w tym względzie budziła sytuacja w 2 małych urzędach gmin pozostałych. W większości urzędów interesant rozmawiał z urzędnikiem załatwiającym jego sprawę, siedząc bezpośrednio przy biurku (stoliku) lub przy okienku. Natomiast w 22 urzędach interesant rozmawiał na stojąco przez okienko z urzędnikiem siedzącym po drugiej stronie, a w 41 urzędach rozmawiał z siedzącym urzędnikiem, stojąc przy jego biurku. Tak więc w 63 urzędach (w tym 2 powiatów miejskich, 22 powiatów ziemskich, 6 gminach miejskich, 11 gminach miejsko-wiejskich i 22 gminach pozostałych, co stanowi 56% ogólnej liczby jednostek samorządu terytorialnego objętych badaniami) praktykowana była forma bezpośredniego kontaktu urzędnika z interesantem, budząca wątpliwości z punktu widzenia zasad dobrego wychowania oraz poszanowania godności tego interesanta. Bliżko połowie urzędów, głównie ze względu na ograniczone możliwości lokalowe, nie

⁴⁴ *Ibidem*, s. 157-158

były wystarczająco spełnione warunki, zapewniające w czasie rozmowy interesanta z urzędnikiem dyskrecję wobec osób trzecich.

Warunki socjalne dostępne dla interesantów i pracowników były uzależnione od kondycji budynków urzędów. Większość z urzędów objętych badaniami usytuowana była w obiektach, w których w ostatnich latach przeprowadzono prace remontowe lub modernizacyjne, albo w budynkach nowych (w 3 przypadkach). Natomiast 33 urzędy (w tym 4 powiatów miejskich, 8 powiatów ziemskich, 4 gmin miejskich, 8 gmin miejsko-wiejskich oraz 11 gmin pozostałych, co stanowi 29% ogólnej liczby jednostek samorządu terytorialnego objętych badaniami) funkcjonują w budynkach starych, o złej kondycji, w stanie utrudniającym czy wręcz uniemożliwiającym stworzenie godnych warunków pracy urzędników oraz przyjmowania interesantów. W budynkach nowych i po remoncie (modernizacji), ciągi komunikacyjne przystosowane są z zasady do poruszania się osób niepełnosprawnych z dysfunkcją ruchu, poruszających się na wózkach inwalidzkich. Natomiast w budynkach starych, nie modernizowanych od lat, generalnie występują różne bariery architektoniczne, utrudniające lub uniemożliwiające poruszanie się po urzędzie⁴⁵.

W badaniach dotyczących dostępu do informacji publicznej brano pod uwagę wykonywanie obowiązku prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej oraz udzielanie informacji publicznej poza BIP. Spośród jednostek samorządu terytorialnego objętych badaniami, w 1 powiecie ziemskim i w 1 gminie obowiązek prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej nie był wykonywany. Natomiast w blisko połowie jednostek wykonywanie tego obowiązku mogło budzić wątpliwości. W biuletynach prowadzonych przez 31 jednostek (28% ogólnej liczby jednostek, w podstawowej większości gmin) stwierdzono informacje zdezaktualizowane, w tym w części o więcej niż rok. Stosunkowo liczne były też uchybienia dotyczące zakresu informacji, jakie powinny być zamieszczone w BIP⁴⁶.

W 2005 r. udzielono łącznie 15 599 informacji publicznych na wnioski osób zainteresowanych, z czego organy powiatów miejskich – 902 informacje, powiatów ziemskich – 7038 informacji, gmin miejskich – 1085 informacji, gmin miejsko-wiejskich – 2335 informacji, oraz gmin pozostałych – 4239 informacji.

Z analizy danych wynika, że stosunkowo więcej informacji udzielano w powiatach, spośród gmin zaś – w gminach miejskich. Rozsiew danych wydaje się jednak na tyle przypadkowy, że nie uprawnia do uogólnień i ocen. Zwraca też uwagę stosunkowo niska liczba 32 decyzji o odmowie udostępnienia informacji oraz 1 decyzji o umorzeniu postępowania sprawie o udostępnienie informacji, wydanych w badanym okresie przez organy samorzą-

⁴⁵ *Ibidem*, s. 159-160.

⁴⁶ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

dowe, co łącznie w przeliczeniu na jedną jednostkę wynosi 0,3%. Od decyzji tych wniesiono 14 odwołań do organu drugiej instancji, z czego 4 odwołania zostały uwzględnione. Do sądów administracyjnych zaskarżono 6 decyzji, z tego 1 skarga została uwzględniona. Badania wykazały bardzo zróżnicowany poziom wykonywania przez organy jednostek samorządów powiatowych i gminnych obowiązku udzielania informacji w formie Biuletynu Informacji Publicznej. Znaczna liczba stwierdzonych zaniedbań i uchybień wskazuje na potrzebę zwrócenia większej uwagi na tę kwestię. Należy przy tym dostrzec, że źródłem nieprawidłowości i zaniechań zdają się być przede wszystkim niewystarczające umiejętności osób zarządzających zawartością merytoryczną oraz prowadzeniem Biuletynu w formie elektronicznej. Na powyższe mogą też mieć wpływ przepisy prawa regulujące sferę informacji publicznej, a przede wszystkim zawarte w tych przepisach definicje zasadniczych pojęć związanych z tą materią, stwarzające trudności interpretacyjne.

Przypadków świadomej dezinformacji lub świadomego ukrywania przed opinią publiczną w toku badań – wprost nie stwierdzono. Trzeba jednakże dostrzec, iż najwięcej uchybień dotyczących treści Biuletynu dotyczyło kwestii realizacji zadań publicznych, stanu i kolejności załatwiania spraw, sposobu dostępu do rejestrów, ewidencji i archiwów oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego. Lepiej natomiast funkcjonuje instytucja udzielania informacji publicznej poza Biuletynem⁴⁷.

W badaniu zagadnienia współpracy z organizacjami pozarządowymi oparto się na informacjach i deklaracjach osób funkcyjnych oraz urzędników samorządowych, odpowiedzialnych za tę dziedzinę. Najwyższą aprobatą władz i urzędników samorządowych cieszy się współpraca z organizacjami pożytku publicznego, w szczególności zajmującymi się pomocą dla ubogich i potrzebujących. Najczęstszą formą współpracy jest wsparcie finansowe tych organizacji, głównie w formie dotacji przyznawanych w konkursach ofert na wykonanie zadań pożytku publicznego. Wsparcie finansowe w mniejszym stopniu przybiera formę dofinansowania (np. w postaci pożyczek długoterminowych), refundacji szkoleń itp. W następnej kolejności na skali aprobaty plasują się organizacje zajmujące się lokalną działalnością sportową i kulturalną. Szczególne miejsce wśród tych organizacji, zwłaszcza na terenach wiejskich, zajmują ogniwa organizacyjne Związku Ochotniczych Straży Pożarnych. Generalnie, najmniejsze zaangażowanie we współpracę z organizacjami pozarządowymi zaobserwowano w powiatach ziemskich, co zdaje się być pochodną specyfiki kompetencji i zadań tego typu jednostek samorządowych. Natomiast stosunkowo niewielkie zainteresowanie taką współpracą zaobserwowane w bardzo małych miejscowościach⁴⁸.

⁴⁷ *Realizacja obywatelskiego prawa...*, s. 160-163

⁴⁸ *Ibidem*, s. 163-165.

Na podstawie przeprowadzonych badań sformułowano konkretne wnioski.

Po pierwsze dostrzeżono występujące zróżnicowanie jakości działania organów samorządowych powiatów i gmin oraz obsługujących je urzędów, we wszystkich obszarach, objętych badaniami „Dobra administracja”. Obok organów i urzędów jednostek samorządu terytorialnego wykonujących swe zadania i obowiązki wobec mieszkańców na należytym poziomie⁵⁷ występują jednostki, które w działaniu w zakresie stosowania prawa, w tym stosowania norm chroniących prawa obywateli, a także stanowienia prawa lokalnego, popełniają wiele błędów charakteryzujących „złą administrację”. Szczególnego podkreślenia wymaga skala naruszeń zasad postępowania administracyjnego, w tym w zakresie rzetelności i terminowości załatwiania spraw, braku pouczeń o służących środkach odwoławczych i zaskarżenia, niepełnych lub wymijających uzasadnień. Z wyjątkiem urzędów miast na prawach powiatów, wyróżniających się *in plus* pod względem organizacji oraz sprawności załatwiania spraw, nie zaobserwowano związku między jakością pracy urzędu a jego wielkością lub położeniem geograficznym.

Zaobserwowane w toku badań zjawiska znajdują w opinii badających odzwierciedlenie w skargach wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich. Do najczęściej spotykanych uchybień w działaniu aparatu urzędów samorządowych gmin i powiatów zaliczyć należy niedostatek rzetelnej informacji o toczącej się sprawie, ograniczenia, opóźnienia lub zaniechania działań, niewłaściwe stosowanie przepisów, hołdowanie zasadom legalizmu biurokratycznego, charakterystycznego dla postawy usprawiedliwiającej działaniem w granicach prawa, ale bez analizy, czy działanie to odpowiada okolicznościom załatwianego przypadku. Wskazać też należy na związaną z tym bezradność aparatu urzędniczego w sytuacji, gdy prawo nie wskazuje wyraźnego sposobu działania, pozostawiając szeroki margines uznaniowości – co zamiast ułatwiać, utrudnia podjęcie decyzji. Biurokratyczne podejście nie pozwala też na stosowanie najprostszych form, takich jak przeproszenie czy wyrażenie ubolewania wówczas, gdy nie ma możliwości usatysfakcjonowania obywatela z powodów tkwiących w sferze regulacji prawa materialnego lub procedury, a także gdy nastąpiła nieodwracalność skutków wadliwego działania czy zaniechania. Te błędy sprawiają, że interesant czuje się często w najbliższym mu urzędzie jak intruz przeszkadzający w pracy.

Zauważono, że istotnym problemem pozostaje beczynność organów w udzielaniu odpowiedzi na pisma mieszkańców lub podejmowanie działań, interwencji czy decyzji koniecznych w danej sytuacji. Takie postępowanie organów administracji samorządowej, a właściwie jego brak, przeczy zasadom dobrej administracji, wyprowadzanym z konstytucyjnie chronionego prawa do poszanowania i ochrony godności ludzkiej. Autorzy raportu wskazują, że obywatel dysponuje dziś wprawdzie środkami zaskarżenia beczynności organu administracji, ale środki te nie wydają się w pełni skuteczne. Do

kompetencji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych należy rozpatrywanie zażaleń na niezadowolnienie sprawy w terminie przez organy samorządowe wszystkich szczebli. Jednakże moc oddziaływania kodeksowych narzędzi (wyznaczenie dodatkowego terminu, zarządzenie wyjaśnienia przyczyn i ustalenia osób winnych) jest niewystarczająca, a ponadto dotyczą one wyłącznie spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Obywatel może też skorzystać z prawa wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na bezczynność organu administracji samorządowej, jednakże skuteczność tej drogi ograniczają stosunkowo długie terminy rozpoznawania spraw przez sądy. Natomiast godne rozważenia wydaje się rozszerzenie kompetencji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych o rozpatrywanie zażaleń na bezczynność organów gminy, z możliwością stosowania – w uzasadnionych przypadkach – nawet kar finansowych wobec osób winnych zaniedbań, w tym o możliwość prowadzenia przedsądowych postępowań w związku z zażaleniami na każdy typ bezczynności w sprawach administracyjnych. Wobec zdarzających się przypadków „pata decyzyjnego”, polegającego na bezskutecznym uchylaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia i ciągłym upieraniu się organu administracji samorządowej przy wadliwym rozstrzygnięciu, można rozważyć wprowadzenie dewolucji kompetencji w przypadkach rażącej przewlekłości albo wyznaczanie przez SKO organu innego organu do załatwienia sprawy.

Podobnie jak sam Rzecznik autorzy raportu za iluzoryczną i ułomną uznają realizację konstytucyjnego prawa każdego obywatela do składania skarg. Zachodzi potrzeba zmiany tego stanu rzeczy i uczynienie tej instytucji realnym i skutecznym środkiem służącym obywatelom, a przede wszystkim ochronie i realizacji ich praw oraz wolności zagwarantowanych w Konstytucji. Takim rozwiązaniem mogłoby być np. rozszerzenie kompetencji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych o rozpatrywanie zażaleń na bezczynność organów samorządowych w sprawach skarg i wniosków, z możliwością stosowania – w uzasadnionych przypadkach – nawet kar finansowych wobec osób winnych zaniedbań.

Zauważono, że część urzędów gmin i powiatów spotyka się z nie najlepszą oceną, dokonywaną przez pryzmat pracy zatrudnionych w nich pracowników. Na ocenę tę składa się przede wszystkim brak profesjonalizmu urzędników, powodowany niedostatkami w przygotowaniu zawodowym i niezbędnej wiedzy w zakresie załatwianych spraw, jak też niewystarczająca staranność oraz brak dobrej woli załatwienia sprawy, a także nieraz niedostatki kultury osobistej. Niezbędne jest więc stworzenie skutecznego systemu szkoleń doskonalących dla urzędników samorządowych, szczególnie w zakresie materialnego prawa administracyjnego i procedury administracyjnej oraz stanowienia prawa miejscowego. Należałoby też rozważyć sprawę stworzenia modelu funkcjonowania organu jednostki samorządu terytorialnego, zakładającego lepsze wykorzystanie kadr

urzędników po studiach administracyjnych. System kariery urzędników samorządowych winien mieć charakter motywacyjny, promować w awansie tylko najlepszych pod względem wiedzy i wyników pracy⁴⁹.

Przedstawiony zakres badań i ich wyniki obligują do sformułowania kilku uwag i spostrzeżeń.

Po pierwsze, do badań wytypowano ok. 10% jednostek samorządu powiatowego oraz ok. 3% jednostek samorządu gminnego, metodą losową, na obszarze wszystkich 16 województw. Łącznie badania przeprowadzono w 112 jednostkach samorządu terytorialnego, w tym w 6 miastach na prawach powiatu (zwanych dalej powiatami miejskimi) i 32 powiatach ziemskich (razem – w 38 powiatach) oraz w 8 miastach, 24 gminach miejsko-wiejskich i 42 gminach pozostałych (razem w 74 jednostkach stopnia podstawowego). Nawet podstawowa wiedza z zakresu statystyki pozwala stwierdzić, że badania przeprowadzono na niereprezentatywnej grupie jednostek. Skoro badania przeprowadzono w 6 miastach na prawach powiatu (na ogólną liczbę 65⁵⁰) i 32 powiatach ziemskich (na ogólną liczbę 314), co razem daje 38 powiatów, to znaczy, że badaniem objęto 10 % powiatów.

Badaniem objęto także 8 miast (na 306), 24 gminy miejsko-wiejskie (na 587) i 42 gminy pozostałe (wiejskie, których jest 1586), razem 74 jednostki stopnia podstawowego. Przyjmując proporcję podobną jak w wypadku powiatu, należałoby więc objąć badaniem ok. 30 miast, 58 gmin miejsko-wiejskich i 158 gmin wiejskich. Tymczasem zbadano 2,9 % gmin. Ze zrozumieniem należy podejść do ograniczeń, z jakimi przyszło się zmierzyć zespołom badawczym, ale jednocześnie zauważyć, że efekt badań i wnioski z nich wyciągnięte nie dają pełnego obrazu sytuacji w polskim samorządzie terytorialnym. Praktyka dnia codziennego wskazuje, że w wypadku tworzenia prawa miejscowego czy wydawania aktów administracyjnych, nie mówiąc już o współpracy z organizacjami pozarządowymi, to właśnie w małych gminach wiejskich i miejsko-wiejskich (2173 na 2860 jednostek powiatowych i gminnych) dostrzegamy niewystarczającą znajomość obowiązujących norm, brak profesjonalizmu urzędników, niedostatki w przygotowaniu zawodowym, brak niezbędnej wiedzy, a nawet nieraz niedostatki kultury osobistej. Orzecznictwo organów nadzoru weryfikacyjnego i instancyjnego nie pozostawia w tym zakresie żadnych wątpliwości. A jednostek takich na szczeblu lokalnym (powiat i gmina) jest 76 %.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 166-169

⁵⁰ W latach 2003-2012 istniał jeden ziemski powiat wałbrzyski. Obecnie mamy 66 powiatów grodzkich.

Wątpliwości budzi sformułowany wniosek, jakoby nie zaobserwowano związku między jakością pracy urzędu a jego wielkością lub położeniem geograficznym. Do biegunowo odmiennych ustaleń doszli autorzy badań przeprowadzonych w latach 1999-2000 pod auspicjami Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową⁵¹. Badano sprawność instytucjonalną samorządu gminnego w oparciu o takie komponenty jak: jakość obsługi w urzędzie, uczciwość w postępowaniu (zachowaniu) administracji, umiejętność podejmowania innowacyjnych działań, jakość planowania i zarządzania finansowego, jakość uchwalanego prawa, stabilność polityczna, polityka rozwoju gospodarczego. Każdy z nich mierzony był za pomocą kilku wskaźników. Źródłami danych były przede wszystkim ankiety, którymi objęto wszystkie gminy w Polsce, uzyskawszy 750 odpowiedzi. Bezpośrednio badanie przeprowadzono w 208 urzędach gmin. Przebadano 3100 mieszkańców gmin, 600 przedsiębiorców, uwzględniono również dane wcześniejszych badań prowadzonych przez różne podmioty.

Autorzy badań stwierdzają, że ogólnie rzecz biorąc, regiony Polski Zachodniej odznaczają się na ogół wyższym poziomem sprawności instytucjonalnej, podczas gdy wartości wskaźnika w Polsce Wschodniej są zazwyczaj znacznie niższe. Analizowane pojedynczo czy łącznie zmienne wykazują jednoznacznie jako sprawniejszą administrację takich województw, jak wielkopolskie, opolskie czy zachodniopomorskie. Administracja województw podlaskiego, lubelskiego czy podkarpackiego niezmiennie według wszystkich kryteriów zajmuje dół tabeli. Autorzy badań stawiają kilka hipotez takiego stanu rzeczy. Wskazują np. na poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego, tradycje obywatelskie, strukturę demograficzną i imigracyjny charakter regionów zachodnich, lepsze wykształcenie i wyższą kulturę polityczną mieszkańców tych regionów⁵².

Reasumując więc, należy docenić wysiłek badawczy zespołów BRPO i pozytywnie ocenić sformułowane diagnozy, ale dla potrzeb badań nad nieprawidłowościami w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, badania te należy ocenić jako wyrywkowe, nieujawniające pełnego obrazu problemu.

3. Reforma samorządu terytorialnego – zważenia *de lege ferenda*

W październiku 2010 r. zostało powołane Forum Debaty Publicznej jako forma konsultacji społecznych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W ramach forum utwo-

⁵¹ P. Swianiewicz, W. Dziemianowicz, M. Mackiewicz, *Sprawność instytucjonalna administracji samorządowej w Polsce – zróżnicowanie regionalne*, Polska Regionów, nr 16, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2000, *passim*.

⁵² *Ibidem*, s. 54-66.

rzono zespół „Samorząd Terytorialny dla Polski”. Dokumentem inicjującym działalność zespołu była przedłożona przez korporacje samorządowe „Biała Księga Samorządu”. Działania Prezydenta RP prowadzone są w szerszym kontekście przemian, mających na celu dokonanie modyfikacji ustrojowych ustroju państwa i aktywizacji aktywności obywateli. Ustrój państwa musi odpowiadać tak tradycji i kulturze narodowej, jak i współczesnym realiom, na który składają się rosnący poziom dojrzałości społeczeństwa, profesjonalizacja samorządu i administracji samorządowej, rozwój gospodarczy czy wreszcie poziom techniki i organizacji⁵³.

W ramach konsultacji przygotowywanych projektów Kancelaria Prezydenta RP zwróciła się do Rzecznika Praw Obywatelskich o opinię na temat projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw⁵⁴. W odpowiedzi na pismo Ministra w Kancelarii Prezydenta RP Rzecznik przedstawił swoje stanowisko pismem z dnia 3 lipca 2011 r.⁵⁵

Rzecznik zasygnalizował, że corocznie do jego Biura wpływa kilkadziesiąt tysięcy skarg od obywateli, organizacji pozarządowych oraz osób prawnych. Wśród nich istotną pozycję zajmuje szeroko rozumiana problematyka funkcjonowania samorządu terytorialnego na szczeblu gminy, powiatu oraz województwa. W korespondencji tej pojawiają się m.in. kwestie związane z dostępem członków wspólnot do udziału w posiedzeniach kolegialnych organów samorządowych, wykonywaniem mandatu radnego, zakresem uprawnień jednostek pomocniczych i formą nadzoru nad ich działalnością prawotwórczą, bezczynnością w załatwianiu spraw w formie decyzji administracyjnej czy w podejmowaniu uchwał przez organy stanowiące, np. w sprawie rozpoznawania skarg na organ wykonawczy jednostki samorządu danego szczebla. Jako kolejne przykłady wskazano na problemy w uzyskaniu informacji w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, przestarzały i nieskuteczny system skarg i wniosków składanych w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego, niewłaściwe działającą e-administrację czy wreszcie zdarzające się przypadki zaginięcia skarg, podań, wniosków czy odwołań składanych przez obywateli. Skargi kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich często nie potwierdzają się z bardzo prozaicznego powodu, a mianowicie braku dostatecznej świadomości prawnej obywateli co do zakresu zadań i obowiązków wykonywanych przez samorządy gminne, powiatowe oraz wojewódzkie.

⁵³ Szerzej na ten temat: <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorząd-terytorialny-dla-polski/inicjatywa-ustawodawcza/>, 10 lutego 2013 r.

⁵⁴ Projekt ustawy: *ibidem*.

⁵⁵ RPO-674564-V/2011/PM, Tekst wystąpienia: <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2011/05/674564/1576960.pdf>, 14 grudnia 2012 r.

Dalej czytamy, że Rzecznicy Praw Obywatelskich – dotychczasowi oraz obecny – zawsze traktowali problematykę istnienia samorządu terytorialnego oraz funkcjonowania jednostek tego samorządu jako istotny element kształtowania społeczeństwa obywatelskiego, odpowiedzialności za losy wspólnoty, dialogu, współpracy i *consensusu*, będących fundamentem funkcjonowania nowoczesnego państwa demokratycznego. W związku z tym, z dużym zainteresowaniem Rzecznik zapoznał się ze wstępnym projektem ustawy *o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw*.

Rzecznik uznał za stosowne przypomnieć, iż w świetle postanowień Konstytucji RP oraz ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich nie uczestniczy w procesie legislacyjnym i nie opiniuje projektów aktów prawnych. Stosownie bowiem do dyspozycji art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy Rzecznik może jedynie występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela.

Przechodząc do *meritum*, Rzecznik stwierdził, iż propozycje legislacyjne zawarte w projekcie przedmiotowej ustawy należałoby traktować raczej jako przyczynek do dalszej dyskusji nad przyszłym modelem samorządu terytorialnego w Polsce oraz udziałem we władzy społeczności lokalnych go tworzących. Nie można bowiem podzielić poglądu wyrażonego w uzasadnieniu projektu, jakoby posiadał on charakter ewolucyjny. Wprost przeciwnie – zakres zmian i mnogość interwencji w różne dziedziny funkcjonowania samorządu powoduje, że wprowadzenie ustawy w przedstawionej formie może wywołać liczne perturbacje poważnie utrudniające jego działanie. Projekt ustawy tak mocno ingeruje w ustrój samorządu terytorialnego, że staje się w rzeczywistości potencjalną czwartą ustawą ustrojową.

Rzecznik zauważył, że uzasadnienie projektu nie wnika w przyczyny leżące u podstaw problemów, których rozwiązanie jest celem nowych regulacji. Nie rozważa innych sposobów rozwiązania problemów niż interwencja ustawodawcza, nie przedstawia oceny skutków społecznych, organizacyjnych ani finansowych wdrożenia. Autorzy ustawy nie odnoszą się do wytycznych strategicznych zawartych w raporcie „Polska 2030” ani do Narodowej Strategii Spójności, Strategii Rozwoju Regionalnego, Projektu Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego i wyników badań dotyczących zagadnień partycypacji obywatelskiej i dialogu obywatelskiego w Polsce.

Rzecznik zasygnalizował, że dostrzega potrzebę zwiększenia wpływu społeczności lokalnych na działalność organów samorządowych oraz zacieśnienia współpracy gmin, powiatów oraz województw. Analiza projektu wykazuje jednak, że nie da się osiągnąć wskazywanych celów poprzez proponowane rozwiązania prawne. Samorząd terytorial-

ny cierpi dziś na deficyt partnerstwa i dialogu, mimo że w obecnym stanie prawnym możliwe jest zarówno tworzenie partnerstw, jak i instytucji dialogu. Słabością samorządu (choć nie wszędzie) jest niski poziom zaangażowania obywateli w sprawy publiczne.

Odnosząc się do konkretnych postanowień projektu, Rzecznik zauważył, że autorzy ustawy proponują zainspirowanie wzrostu zainteresowania obywateli sprawami publicznymi poprzez ustawowe wymuszenie prowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego konsultacji publicznych i wysłuchania obywatelskiego. Tryb prowadzenia konsultacji publicznych jest przeregulowany (z jednej strony art. 3 pozostawia jednostkom samorządu decyzje w sprawie sposobu prowadzenia konsultacji, z drugiej – narzuca szczegóły rozstrzygnięć w art. 5 i 6) i niespójny (art. 7 dopuszcza szeroką i otwartą gamę form prowadzenia konsultacji, w ust. 2 art. 3 wymaga się jednakże zachowania standardu minimum, który nie jest jednoznacznie określony). Wysłuchanie obywatelskie z kolei wymagane jest obowiązkowo dla 5 typów uchwał, w tym dla projektów zmian w budżecie, których w praktyce zdarzają się w ciągu roku dziesiątki. Wśród uregulowań dotyczących wysłuchania obywatelskiego w art. 14 znajduje się przepis opisujący tryb przeprowadzenia wysłuchania obywatelskiego nad nieistniejącym projektem uchwały budżetowej. Ale niezależnie od wysiłku obywateli i władz zaangażowanych w konsultacje wyniki konsultacji są dla władz niewiążące, a konsultacje ważne, choćby nikt nie przejawiał nimi zainteresowania. Wprowadzenie nowych rozwiązań niesie więc ryzyko uzyskania minimalnych efektów przy znaczących nakładach. Bezpieczniejsza droga do zwiększenia zaangażowania obywateli wiedzie przez lepszą informację i użycie form komunikacji elektronicznej pomiędzy władzami a obywatelami i interesariuszami, a nade wszystko przez działania, które prowadzą do usuwania przyczyn niskiego zainteresowania obywateli sprawami publicznymi. Powołując się na konkretne wyniki badań, Rzecznik wykazał, że na poziom partycypacji obywateli wpływ mają lokalne warunki środowiskowe: niedoinwestowanie usług publicznych, obecność patologii w miejscu zamieszkania, obojętność społeczna, brak dostępu do informacji o sprawach publicznych, jakość życia w okolicy, jakość służb publicznych.

Rzecznik zauważył, że projekt kreuje dwie nowe instytucje bezpośredniego wpływu członków wspólnoty na władze samorządowe, tj. interpelację obywatelską oraz obywatelską inicjatywę uchwałodawczą. Obydwie jest stosunkowo łatwo wszcząć, co może powodować zaburzenia w zwykłym funkcjonowaniu samorządów. Ich wprowadzenie bez wątpienia spowoduje konieczność poniesienia dodatkowych kosztów oraz zapewnienia adekwatnej obsługi urzędowej. Nie sposób jednak nie dostrzec ich pozytywnych aspektów. Z jednej strony zwiększają one kontrolę obywateli nad działalnością samorządu, z drugiej zaś – umożliwią poddawanie obywatelskich projektów uchwał pod głosowanie organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Nie można jednak

nie zauważyć pewnych mankamentów w przypadku projektów uchwał. Wskazać należy, iż opracowanie projektu wymaga znajomości prawa, w tym przede wszystkim z zakresu spraw przekazanych danej jednostce jako zadań własnych oraz umiejętności oszacowania ewentualnych kosztów finansowych proponowanych rozwiązań. Natomiast przewidywana przez projekt minimalna liczba wnioskodawców na poziomie 15 osób wydaje się stanowczo zbyt mała i może powodować zgłaszanie nieprzemyślanych i wadliwych projektów. Ponadto, przyjęty tryb rozpatrywania takiego projektu budzi zastrzeżenia, gdyż obliguje wójta gminy do wydania opinii o projekcie oraz podjęcia innych prawem wymaganych czynności, mimo iż nie ma pewności, czy wnioskodawcy zbiorą odpowiednią liczbę podpisów mieszkańców. W związku z tym należałoby rozważyć zwiększenie minimalnej liczby osób mogących skorzystać z obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Nieuzasadniony wydaje się także „ekspresowy” termin rozpatrzenia przez sąd administracyjny skargi na nierozpoznanie w terminie ustawowym przez radę gminy obywatelskiego projektu uchwały. Dodatkowo za godne rozważenia należałoby uznać takie rozwiązanie, które z przedmiotowej inicjatywy czyniłoby niejako „tryb awaryjny”, wówczas gdyby przedstawiciele w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego nie podejmowali działań zgłaszanych przez obywateli np. w trakcie konsultacji społecznych lub wysłuchań obywatelskich. Chodzi wszak o to, aby stworzyć mechanizmy realnie umożliwiające udział społeczności lokalnej w sprawowaniu władzy, a nie jedynie jego pozory.

Nie jest zrozumiałe dla Rzecznika, dlaczego autorzy ustawy, eksponując udział mieszkańców w samorządzie, tworzą odrębne instytucje dla obywateli (fora) i dla władz wykonawczych (konwenty). Połączenie forum i konwentu w jedną instytucję tworzyłoby przestrzeń do spotkania władzy, mieszkańców i partnerów, prowadzenia dialogu obywatelskiego i „ucierania” poglądów zarówno co do planów strategicznych, jak i koordynacji ich realizowania na wspólnym terenie. Zdaniem Rzecznika organizowanie odrębnego, wyizolowanego pola dla działań władz bez udziału partnerów utrudnia porozumienie, sprzyja antagonistycznym podziałom i hamuje proces budowy kapitału społecznego. W konwencie „samorządu partnerskiego” powinni znaleźć miejsce przedstawiciele władz stanowiących, wykonawczych, oraz partnerzy z II i III sektora pochodzący z różnych jednostek samorządu terytorialnego, odpowiednio – powiatu lub województwa. Prototypem konwentów wojewódzkich są funkcjonujące obecnie wojewódzkie komitety monitorujące, utworzone na mocy ustawy o narodowym planie rozwoju. Niewielkie modyfikacje ich składu i kompetencji pozwoliłyby osiągnąć potrójny cel: uniknąć niepotrzebnego mnożenia bytów o nakładających się kompetencjach, usunąć obecne niespójności ustrojowe, zapewnić ciągłość realizacji programów wojewódzkich w okresie zmniejszenia strumienia środków z funduszy europejskich.

Odnosząc się do stowarzyszeń mieszkańców, Rzecznik zasygnalizował, iż proponowana w art. 39 ust. 2 projektu solidarna nieograniczona odpowiedzialność majątkowa bez ograniczeń wszystkich członków z tytułu prawidłowego wydatkowania środków finansowych spowoduje *de facto*, że instytucja ta pozostanie w praktyce martwa, albo-
wem będzie związana z dużym ryzykiem odpowiedzialności przy stosunkowo mizernej możliwości oddziaływania na działania pełnomocnika. Jak uczy doświadczenie życio-
we, nie można wykluczyć bowiem sytuacji zdefraudowania środków stowarzyszenia przez jej pełnomocnika, czego konsekwencją byłaby konieczność zastosowania wyżej wymienionego trybu odpowiedzialności pozostałych członków. Takie rozwiązanie nale-
ży uznać za niedopuszczalne i wadliwe. W ocenie Rzecznika należałoby rozważyć, czy wprowadzenie takiej instytucji jest w ogóle potrzebne. Praktyka wykazuje bowiem, iż stowarzyszenia mieszkańców działające na podstawie obecnie obowiązujących regula-
cji prawnych funkcjonują sprawnie i zasadniczo nie zgłaszają zastrzeżeń⁵⁶.

W dalszej części swego wystąpienia Rzecznik odnosi się do proponowanych, no-
wych instytucji prawa samorządowego. Zauważa, że rozdział 8 rozszerza opis konstruk-
cji jednostek pomocniczych gminy, rozróżniając dwa ich typy: oddolny, obywatelski,
i odgórny, dekoncentracyjny. Mimo iż oba rodzaje jednostek są wobec siebie komple-
mentarne i naturalna byłaby ich współpraca – przewodniczących obu typów projekt izo-
luje: jednym proponując konferencję jako forum współpracy, drugim – konwent. Regu-
lacje dotyczące jednostek „oddolnych” mówią o zadaniach przekazywanych im przez
gminę, ale nie określają sposobu finansowania tych zadań. Uregulowania wymaga rów-
nież kwestia nadzoru nad działalnością prawotwórczą jednostek pomocniczych.

Z kolei opisany w rozdziale 9 projektu fundusz inicjatyw lokalnych w zaprezen-
towanej tam formie Rzecznik uznaje za wadliwy. Powierzenie tworzenia i prowadzenia
funduszu organom samorządu gminnego oraz powiatowego stanowić będzie zaprzecze-
nie zasady subsydiarności. Taki model może spowodować upadek lokalnych inicjatyw
społecznych z uwagi na przejęcie środków finansowych przez fundusze. Nie sposób tu
nie dostrzec zagrożenia zjawiskiem korupcji, np. na styku urząd–przedsiębiorca. Propo-
nowane rozwiązania doprowadziłyby do zaniku wielu istniejących od lat lokalnych ini-
cjatyw społecznych podejmowanych przez organizacje pozarządowe. Rzecznik konsta-
tuje, że projektodawcy zdają się nie dostrzegać niejednokrotnie sprzecznych interesów
z jednej strony władz gminnych i powiatowych, z drugiej zaś – tychże organizacji i sto-
warzyszeń. Wszak to władza ma decydować o redystrybucji środków, co spowoduje
upadek wielu szczytnych idei, realizowanych często w sprawach, które nie pozostają

⁵⁶ RPO ustosunkowuje się w tym miejscu do rozwiązania prawnego proponowanego w pro-
jekcie ustawy z 30 marca 2011 r. Późniejsze projekty nie zawierały już takiego rozwiązania.

w kręgu zainteresowań lub uprawnień jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego i powiatowego.

Do zawartej w rozdziale 10 projektu propozycji tworzenia na zasadach tam określonych wspólnego organu wykonawczego powiatu i miasta na prawach powiatu Rzecznik odnosi się negatywnie. Jest to jego zdaniem konstrukcja sztuczna, całkowicie nie biorąca pod uwagę faktu, iż dotyczy dwóch odrębnych wspólnot samorządowych posiadających niejednokrotnie sprzeczne interesy. Pełniący funkcję wspólnego organu jest *de iure* osobą zajmującą dwa odrębne stanowiska, występującą naprzemiennie w charakterze prezydenta miasta i starosty (w związku z tym istnieje poważne ryzyko pomyłek przy podejmowaniu decyzji), ze zdublowanymi organami, odrębnymi budżetami. Wszystko to zaś posiada przymiot tymczasowości. Należy uznać, iż ewentualne korzyści (o ile takie w ogóle zaistnieją) są niewspółmierne do kosztów oraz ryzyka. Pojawia się jeszcze jeden istotny problem, dotyczący mianowicie relacji pomiędzy tymi jednostkami samorządowymi, np. w przypadku sporów sądowych oraz ważności czynności prawnych „zawieranych z samym sobą”.

Natomiast pozytywną zdaniem Rzecznika zmianą byłoby wprowadzenie możliwości głosowania imiennego przez radnych. Przyczyni się to do zwiększenia jawności procesu decyzyjnego oraz społecznej kontroli realizacji programów i obietnic wyborczych poszczególnych komitetów, partii oraz kandydatów. Dopełniać będzie sferę tzw. odpowiedzialności politycznej.

Jako wysoce wątpliwą pod względem konstytucyjnym ocenia Rzecznik propozycję łączenia mandatu senatora RP z mandatem wójta. Za całkowicie niezrozumiałe uznaje intencje twórców projektu, albowiem taka regulacja dyskryminuje np. burmistrzów, którzy chcieliby łączyć tę funkcję z mandatem poselskim. Poza tym model taki funkcjonował przejściowo w przeszłości i się nie sprawdził. Równocześnie stawia pytanie, czy przyjęcie takiego rozwiązania nie pozostawałoby w sprzeczności z zasadą trójpodziału władzy. Doszłoby bowiem do połączenia w jednej osobie uprawnień o charakterze ustawodawczym z władzą wykonawczą. Za niekonstytucyjne także uznaje ponadto proponowane prawo sprzeciwu, które miałyby służyć – w przypadkach i na zasadach szczegółowo opisanych w projekcie – konwentom powiatowym oraz wojewódzkim. Rozwiązanie takie pozostawałoby w sprzeczności z art. 165 oraz art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Ponadto wśród zmian wprowadzanych do ustaw ustrojowych kontrowersyjne w ocenie Rzecznika jest przesunięcie domniemania kompetencji z rady na wójta w gminie poprzez zmiany w ustawie o samorządzie terytorialnym: uchylenie ust. 1 w art. 18 i zmianę w art. 26 ust. 1 kreującą wójta na organ zarządzający. Organów zarządzających w samorządzie terytorialnym nie przewiduje Konstytucja (art. 169 ust. 1: Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonaw-

czych), a Europejska Karta Samorządu Lokalnego w art. 3 ust. 2 jednoznacznie domniemanie kompetencji przypisuje organowi kolegialnemu. Podobne zastrzeżenia konstytucyjne rodzą analogiczne zmiany w przepisach ustrojowych odnoszących się do samorządu powiatowego i wojewódzkiego. Wątpliwości konstytucyjne budzi też u Rzecznika wprowadzenie domniemania kompetencji województwa.

Podsumowując ocenę propozycji zawartych w projekcie ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw, Rzecznik Praw Obywatelskich podkreśla, że projekt:

- zawiera rozwiązania budzące poważne wątpliwości konstytucyjne;
- niesie ryzyko wprowadzenia niesprawdzonych rozwiązań destabilizujących funkcjonowanie systemu samorządowego;
- mimo deklarowanych intencji wzmocnienia udziału obywateli w samorządzie terytorialnym nie sprzyja ewolucji samorządu w kierunku nowoczesnego modelu samorządu partnerskiego;
- wywołuje istotne skutki finansowe po stronie samorządu;
- powoduje zwiększenie rozproszenia ustawodawstwa samorządowego.

Konkludując Rzecznik ponownie stwierdza, że projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw jest impulsem inicjującym dyskusję na temat rozwoju systemu samorządowego w Polsce. Ze względu na szeroki zakres proponowanych regulacji, liczne mankamenty merytoryczne i prawne nie jest możliwe szybkie opracowanie jego wersji nie budzącej głębokich zastrzeżeń. Ze względu na wielokierunkowe oddziaływanie władz samorządowych na społeczno-gospodarcze procesy lokalnego rozwoju, prace nad nową wersją projektu powinno poprzedzić opracowanie krajowej polityki rozwoju samorządu z udziałem ekspertów z różnych dziedzin, a szczególnie socjologów i psychologów społecznych.

Niejako korzystając z okazji, Rzecznik Praw Obywatelskich postanowił zasygnalizować kilka wybranych problemów obecnych od lat w skargach otrzymywanych od obywateli, organizacji pozarządowych oraz osób prawnych.

Jednym z takich zagadnień jest niewątpliwie instytucja skarg uregulowana w Kodeksie postępowania administracyjnego. Stworzona na wzór modelu radzieckiego zaistniała w polskim systemie prawnym w latach pięćdziesiątych XX w. W zamyśle miała zastąpić sądownictwo administracyjne sprawowane w latach 1922-1939 przez Najwyższy Trybunał Administracyjny. Jak wykazuje analiza skarg kierowanych do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, jest to ułomny i niejednokrotnie iluzoryczny środek ochrony prawnej. Stanowi bowiem *de facto* samodzielne jednoinstancyjne postępowanie uproszczone, kończą-

ce się czynnością materialno techniczną zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia sprawy. Nie podlega ono zaskarżeniu do sądu administracyjnego, a nadzór wojewodów – w przypadku skarg rozpoznawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego – sprowadza się jedynie do oceny terminowości, prawidłowości trybu oraz kompletności formalnej udzielonej odpowiedzi. Brak jest natomiast możliwości dokonania kontroli merytorycznej sposobu załatwienia skargi. Niejednokrotnie, jak wykazuje analiza przede wszystkim uchwał rad gmin dokonujących oceny prawidłowości działań podejmowanych przez wójtów, burmistrzów (prezydentów), nie mogą one być uznane za obiektywne i merytorycznie zasadne. Jednakże są one ostateczne, co wielokrotnie budzi społeczny sprzeciw, znajdujący swoje odzwierciedlenie w skargach. W związku z tym za godne rozważenia należałoby uznać wyposażenie Samorządowych Kolegiów Odwoławczych w kompetencje do rozpoznawania skarg na działalność organów jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast w sprawach finansowych oraz w zakresie gospodarności – Regionalne Izby Obrachunkowe. Są to organy niezależne od samorządu, sprawujące już obecnie prawem określone czynności z zakresu kontroli i nadzoru. W przypadku przyjęcia takiej konstrukcji nie powstałaby konieczność powoływania nowych organów, lecz wyposażenia już istniejących w nowe instrumentarium prawne. W związku z tym za zasadne uznać należy pilne przeprowadzenie reformy tej instytucji.

Istotnym problemem wskazanym przez Rzecznika pozostaje wciąż beczynność organów w udzielaniu odpowiedzi na pisma mieszkańców lub niepodejmowanie działań, interwencji czy decyzji koniecznych w danej sytuacji. Zdaniem Rzecznika takie postępowanie organów administracji samorządowej, a właściwie jego brak, przeczy zasadom dobrej administracji, wyprowadzanym z konstytucyjnie chronionego prawa do poszanowania i ochrony godności ludzkiej. Obywatel dysponuje dziś wprawdzie środkami zaskarżenia beczynności organu administracji, ale środki te nie wydają się w pełni skuteczne. Do kompetencji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych należy rozpatrywanie zażaleń na niezałatwienie sprawy w terminie przez organy samorządowe wszystkich szczebli. Jednakże moc oddziaływania kodeksowych narzędzi (wyznaczenie dodatkowego terminu, zarządzenie wyjaśnienia przyczyn i ustalenia osób winnych) jest niewystarczająca, a ponadto dotyczą one wyłącznie spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Obywatel może także skorzystać z prawa wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na beczynność organu administracji samorządowej, jednakże skuteczność tej drogi ograniczają stosunkowo długie terminy rozpoznawania spraw przez sądy. Natomiast godne rozważenia wydaje się rozszerzenie kompetencji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych o rozpatrywanie zażaleń na beczynność organów gminy, z możliwością stosowania – w uzasadnionych przypadkach – nawet kar finansowych wobec osób winnych zaniedbań, w tym o możliwość prowadzenia przedsądowych postępowań

w związku z zażaleniami na każdy typ bezczynności w sprawach administracyjnych. Wobec zdarzających się przypadków „pata decyzyjnego”, polegającego na wielokrotnym uchylaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia i ciągłym podtrzymywaniu przez organ administracji samorządowej wadliwego rozstrzygnięcia, można rozważyć wyznaczanie przez SKO innego organu do załatwienia sprawy.

Rzecznik *in fine* podkreślił, iż zwiększenie udziału mieszkańców w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego to nie tylko rozszerzenie uprawnień obywateli do współrządzenia, lecz również zapewnienie dostępu do urzędów osobom niepełnosprawnym, czyli likwidacja niestety wciąż licznych barier architektonicznych. Utrudniają one lub wręcz uniemożliwiają niepełnosprawnych możliwość poruszania się po urzędach administracji publicznej czy uczestniczenie w wyborach parlamentarnych, prezydenckich i samorządowych z uwagi na fakt, iż 85% lokali wyborczych jest niedostępnych dla osób niepełnosprawnych ruchowo. Kolejna kwestia to chociażby nieprzystosowanie ok. 80% stron internetowych instytucji publicznych (w tym również samorządowych) do potrzeb osób niewidomych i niedowidzących.

Dyskusja nad proponowanymi rozwiązaniami obliguje do sformułowania kilku uwag natury ogólnej. Ani nowa regulacja, ani system konsultacji prezydenckich nie wydają się dać skutek w postaci pożądanej reformy samorządu terytorialnego. Podstawowymi jego problemami są patologiczne rozdrobnienie jednostek⁵⁷ i brak środków finansowych na realizację zadań⁵⁸. W europejskim samorządzie terytorialnym występuje wyraźna tendencja do zmniejszania liczby jednostek samorządowych na rzecz większych korporacji zarządzających, co zasygnalizowano wyżej na przykładzie Grecji i Wielkiej Brytanii. Jednocześnie obserwuje się potęgujące zjawisko utraty zainteresowania obywateli sprawami lokalnymi. Zjawiska te wydają się mieć charakter trwały. W Polsce natomiast dominacja kolektywistycznego myślenia o państwie i jego strukturach (także w doktrynie prawa publicznego) owocuje powstawaniem rozwiązań stojących w opozycji do europejskich doświadczeń.

Realnych problemów samorządu terytorialnego w Polsce nie rozwiązuje również zastosowanie standardów europejskich, przede wszystkim Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Artykuł 3 ust. 1 Karty stanowi, że samorząd terytorialny oznacza prawo

⁵⁷ H. Gawroński, I. Seredocha, *Patologie organizacyjne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] P. J. Suwaj, D. R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 530-531. Także: W. Kieżun, *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, [w:] W. Kieżun, J. Kubin (red.), *Dobre państwo*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa 2004, http://www.witoldkiezun.com/docs/dobre_panstwo_2004.htm, 3 października 2012 r.

⁵⁸ Szeroko na temat konstytucyjności rozwiązań prawnych dotyczących samorządu terytorialnego J. Serwacki, *Konstytucyjne założenia ustroju finansów samorządu terytorialnego i ich realizacja w ustawodawstwie*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 141-154.

i zdolność społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców. Przekazanie wspólnotom samorządowym określonych zadań i kompetencji nastąpiło. Stanowią o tym odpowiednie przepisy obowiązującej Konstytucji oraz ustaw samorządowych. Jak słusznie jednak zauważa Z. Niewiadomski, decentralizacja zadań i kompetencji na rzecz samorządu terytorialnego to jeszcze za mało, aby można było mówić o rzeczywistej samorządności terytorialnej. Nie bez przyczyny zatem w EKSL zobowiązuje się ustawodawców krajowych do zabezpieczenia materialnych środków realizacji zadań. W tym zakresie ustawodawstwo polskie zdaje się tylko w części odpowiadać wymaganiom Karty. Spełniony został postulat o posiadaniu własnych zasobów finansowych samorządu i samodzielnym decydowaniu o ich przeznaczeniu. Część zasobów pochodzi – tak jak chce Karta – z opłat i podatków lokalnych. Subwencje przyznawane są na podstawie względnie zobiektywizowanych kryteriów. Jednak nawet w tych przypadkach ustawodawca polski spełnia wymogi Karty zaledwie na poziomie minimum⁵⁹. Rozbudowywanie struktur w i tak rozdrobnionych jednostkach samorządu, poprzez tworzenie kolejnych „rad delegatów”, prowadzić może jedynie do upowszechnienia poglądów o jego niesprawności. Likwidacja problemu mogłaby nastąpić przez uwidocznienie zależności – ile podatków lokalnych odprowadzamy, taki poziom zaspokojenia potrzeb mamy. Idealne rozwiązania w tym zakresie funkcjonują w Stanach Zjednoczonych i w Skandynawii. Gminy mają prawo uchwalać dodatek do podatku dochodowego w zależności od potrzeb, oczywiście w pewnych granicach⁶⁰. W Polsce – kraju o silnych tradycjach „centralizmu budżetowego” – takie rozwiązania wydają się nie do przyjęcia.

Powyższe uwagi na temat samorządu terytorialnego dowodzą słuszności (co do meritum) poglądu zmarłego niedawno M. Kuleszy, którego zdaniem Polska stoi wobec konieczności wypracowania własnej doktryny państwowej i administracyjnej. Warto jednak zauważyć, że M. Kulesza był doradcą Prezydenta RP ds. samorządu terytorialnego w okresie powstawania przedmiotowego projektu ustawy.

⁵⁹ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Polsce na tle standardów europejskich*, [w:] J. Korczak (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej, Materiały z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej – Wrocław, 7-8 marca 2005 r.*, Wrocław 2005, s. 6.

⁶⁰ Patrz: E. Weyssenhoff, *System podziału źródeł podatkowych i dochodów z tych źródeł pomiędzy państwo i związki samorządowe*, „Casus”, KRSKO, nr 18, 2000, s. 19 i n.

VI. Administracja samorządu terytorialnego – podstawowe uwarunkowania doktrynalne a praktyka

Podstawowe znaczenie dla prawa administracyjnego i administracji publicznej ma zapisana w Konstytucji RP zasada demokratycznego państwa prawa oraz inne konstytucyjne zasady. Zarówno przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego, jak i przedstawiciele nauki prawa administracyjnego z analizy tej zasady (przepisu) wyciągają różne wnioski. Biorąc za punkt wyjścia pewne wartości, które kształtuje się w doktrynie państwa prawnego, niektórzy zasadę tę pojmują w sensie materialnym jako zasadę sprawiedliwości społecznej, wolności konstytucyjnych, równości wszystkich obywateli i demokracji¹. Dla prawa administracyjnego materialnego najistotniejszy jest ustrój organów administracji publicznej oraz zasady i treść stosunków między obywatelami a państwem przez te organy reprezentowanym². Niektórzy zaś analizują tę zasadę na gruncie prawa procesowego i z zasady demokratycznego państwa prawnego wyprowadzają dwie zasady o kapitalnym znaczeniu dla kształtowania prawa jednostki wobec administracji, zasadę prawa do procesu i zasadę prawa do sądu³. Ponadto z zasady tej wyprowadza się inne zasady (postulaty), jak np. zasadę ochrony praw nabytych, zasadę niedziałania prawa wstecz, które nie są kwestionowane w doktrynie i orzecznictwie sądowym, a także bardziej szczegółowe zasady wyrażone w Konstytucji RP, np. zasadę działania władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7): zasadę równego traktowania jednostki przez władze publiczne (art. 32 ust. 1), prawo do wynagrodzenia szkód wynikających z działań władzy publicznej niezgodnej z prawem (art. 77), prawo do dwuinstancyjnego postępowania i prawo do sądu (art. 77 i 78).

Jest oczywiste, że Konstytucja zawiera postanowienia o dwojakim charakterze. Niektóre odwołują się do innych ustaw, a z niektórych wynikają wprost określone uprawnienia czy obowiązki jednostki-obywatela. Interesujące nas zasady ogólne, ukształtowane przez Konstytucję, mogą być rozwijane przez ustawodawstwo zwykłe. Zatem zauważyć trzeba, że ustawodawstwo zwykłe operuje również pojęciem „zasad ogólnych” na użytek kon-

¹ Np. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 172; S. Cieślak, *Administracja publiczna w demokratycznym państwie prawnym*, „Causus” nr 22, KRSKO, 2001, s. 16.

² Np. J. Boć, *Rodzaje źródeł prawa administracyjnego*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 61 i n.

³ Np. B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000, *passim*.

kretnych działów prawa administracyjnego. Zdarza się, że doktryna prawa administracyjnego tworzy zasady ogólne dla takich właśnie działów prawa administracyjnego, mimo że ustawy nie wyodrębniają ich w osobny katalog zasad ogólnych⁴.

W kwestii administracyjnego prawa ustrojowego w Konstytucji znajdują się dwójakiego rodzaju regulacje. Są to zasady ogólne, istotne dla całego obszaru ustrojowego prawa administracyjnego, i zasady odnoszące się do struktur i kompetencji organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego.

Spośród zasad ogólnych, które mają znaczenie dla całego obszaru ustrojowego, należy wymienić zasadę decentralizacji administracji publicznej. Zasada ta zawarta została w art. 15 ust. 1, który stanowi, iż ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Decentralizację administracji zaś Konstytucja zapewnia poprzez stworzenie samorządu terytorialnego we wszystkich jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego oraz poprzez zapewnienie im w drodze ustaw zwykłych istotnej części zadań publicznych (art. 16). Decentralizacja dokonuje się też poprzez samorządy zawodowe i inne formy samorządu (art. 17). Ponadto ustawa zasadnicza zawiera dyrektywy kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego kraju, stanowiąc, że zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa (art. 15 ust. 2). Inna dyrektywa ogólna dotyczy zasad tworzenia zawodowego korpusu urzędniczego administracji cywilnej. Stanowi o tym art. 153 ust. 1, który brzmi: „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”. Z tego sformułowania wynika wniosek, że owa dyrektywa apolitycznej, bezstronnej administracji zawodowej nie dotyczy urzędników samorządu terytorialnego.

Kolejna ogólna dyrektywa, zawarta w art. 61, dotyczy obywatelskiego prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej i podmiotów wykonujących zadania publiczne. Gdy chodzi o prawo ustrojowe, to ustawa zasadnicza normuje przede wszystkim ustrój i zadania administracji centralnej (rozdział VI) oraz zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego (rozdział VII).

Ogólne zasady konstytucyjne mają również istotne znaczenie w obszarze prawa materialnego. Dotyczą one pewnych sformułowań istotnych dla całego obszaru prawa materialnego bądź jego określonych działów. Chodzi tu o zasadę korzystania z wolności i praw przez każdego, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, oraz takie zasady, jak: zasada ochrony prawa własności (art. 64), zasada wolności gospodarczej i zasada gospodarki rynkowej (art. 20).

⁴ S. Cieślak, *op. cit.*, s. 13.

Należy przy tym zauważyć, że istnieją pewne obszary prawa materialnego, w których, mimo wprowadzenia ogólnych zasad, Konstytucja RP przewiduje od nich wyjątki i ograniczenia. Dotyczą one m.in. ochrony własności, zakresu cenzury, zapewnienia wolności pokojowych zgromadzeń, wolności zrzeszenia się, składania petycji, wniosków, skarg. Pewne wyjątki Konstytucja przewiduje w oświacie, ochronie zdrowia i innych działach prawa materialnego⁵.

Mniejsze znaczenie mają postanowienia dotyczące zasad ogólnych procedury administracyjnej, łącznie z postępowaniem egzekucyjnym, a to dlatego, że kodeks postępowania administracyjnego zawiera takie zasady. Można powiedzieć, że mają one nawet szerszy zasięg, gdyż niekiedy przypisuje im się rolę zasad mających znaczenie dla całego prawa administracyjnego. Należy do nich: zasada legalności (praworządności), zasada prawdy obiektywnej, zasada udzielania informacji i pomocy stronom, zasada szybkości działania, zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, zasada pogłębiania zaufania do organu, zasada trwałości decyzji, zasada dwuinstancyjności postępowania, zasada pisemności, zasada zaskarżalności ostatecznych decyzji do sądu administracyjnego.

Podstawą wyodrębnienia tych zasad są obowiązujące przepisy prawne. Także w odniesieniu do postępowania wykonawczego w administracji wyodrębnia się wiele zasad ogólnych, np. na podstawie przepisów ustawy z 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zasadami tymi są m.in.: zasada celowości, zasada zagrożenia, zasada poszanowania minimum egzystencji⁶.

Postanowienia Konstytucji RP w sprawie zasad ogólnych istotnych dla procesu administracyjnego można wywodzić z ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego, głównie jednak z przepisów Konstytucji RP dotyczących środków ochrony wolności i praw jednostki (art. 77 i następne). Wymienić tu trzeba takie ważne zasady, jak: prawo do dwuinstancyjnego postępowania i dwuinstancyjnego sądownictwa (art. 78, 176 ust. 1 i 184), prawo do ochrony sądowej (art. 77 ust. 2), prawo wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego (art. 79), prawo wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 80), prawo do wynagrodzenia szkody, jeśli wyrządził je organ władzy publicznej przez działanie sprzeczne z prawem (art. 77 ust. 1).

⁵ S. Cieślak, *op. cit.*, s. 17. Zob. także J. Wróblewski, *Z zagadnień pojęcia i ideologii demokratycznego państwa prawnego (analiza teoretyczna)*, „Państwo i Prawo” nr 6, 1990, *passim*; M. Wyrzykowski, *Legislacja – demokratyczne państwo prawa – radykalne reformy polityczne i gospodarcze*, „Państwo i Prawo” nr 5, 1991, *passim*; M. Safian, *Wyzwania dla państwa prawa*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007, *passim*, czy E.-W. Böckenförde, *Państwo prawa w jednoczącej się Europie*, Warszawa 2000, *passim*.

⁶ S. Cieślak, *op. cit.*, s. 17.

Szczególne znaczenie zasad ogólnych w prawie administracyjnym wynika z tego, że pełnią one rolę porządkującą oraz pomagają znaleźć wspólne założenia dla ważnych grup przepisów prawa administracyjnego. Mają one zapewnić jednolitość działania administracji publicznej poprzez jednoznaczną interpretację prawa administracyjnego. Ponadto wyjątkowa rola zasad ogólnych wynika z tego, że Polska nadal znajduje się w okresie transformacji ustrojowej, tj. w okresie przejściowym dostosowywania norm prawnych i ich interpretacji zgodnie z uwarunkowaniami nowego ustroju, określonego formułą demokratycznego państwa prawa. Społeczne i ustrojowe reminiscencje Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej ciągle oddziałują na nasze prawo, zarówno na obowiązujące akty prawne, jak i jego interpretację i stosowanie. Ustawodawca stanowi, co prawda, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, lecz jest to, bądźmy realistami, ideał, zaledwie model, pewien stan docelowy, do którego staramy się zbliżyć⁷. Najważniejszą przesłanką państwa prawnego jest jego podłoże kulturowe, z którego ono wyrosło⁸. Można mieć wątpliwości, czy u nas owo podłoże jest wystarczająco mocne, jak zauważa J. Boć⁹.

W zależności od typu państwa zmieniają się cele administracji, jej zadania, formy i metody działania, struktury organizacyjne i zasięg regulacji prawem. Administracja publiczna od zarania swego nowoczesnego rozwoju tworzona była do rozwiązywania konkretnych sytuacji i coraz częściej stawała się głównym promotorem stosunków społecznych i to wówczas, kiedy tworzyła prawa i kiedy je wykonywała. W różnych okolicznościach, z różnych powodów i w różnym stopniu, stale się rozwijała. Treść funkcji administracji publicznej, decydująca o istocie jej charakteru i o zakresie działania, zmienia się w toku historii, gdyż zależy od wielu czynników, zwłaszcza politycznych i gospodarczych.

Po najnowszych przemianach ustrojowych i powrocie do założeń państwa kapitalistycznego funkcja, rola i znaczenie administracji już nie państwowej, ale publicznej, zmieniają się znowu stosownie do koncepcji budowy nowego, demokratycznego państwa prawa. Podstawa dla tych zmian formułowana jest przez: odejście od planowania centralnego i nakazowo-rozdzielczego systemu zarządzania gospodarką przez procesy prywatyzacji i reprivatyzacji, ograniczenia funkcji administracji rządowej, powołanie administracji samorządowej, szersze korzystanie z form prawa cywilnego, utrzymywanie sfery oddziaływania władczego, częściowe odchodzenie od utrzymania

⁷ A. Habuda, *Koncepcje administracji publicznej a problem uznania administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” nr 9, 2000, s. 52.

⁸ K. Complak, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 19.

⁹ J. Boć, *op. cit.*, s. 20.

przez państwo usług publicznych i przechodzenie na świadczenia ekwiwalentne, w części lub w całości płatne¹⁰.

Zmiana roli i zadań administracji publicznej wiąże się z odrzuceniem zasady jedności między sferą polityki i gospodarki w związku z wprowadzeniem gospodarki rynkowej i wolności gospodarczej, komunalizacją mienia państwowego i reformą systemu ubezpieczeń. Zmiany te wynikają z odejścia od zasady centralizmu socjalistycznego i jedności władzy państwowej, a co za tym idzie, z decentralizacji i dekoncentracji tej władzy i wprowadzenia samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego.

Zmiana zadań administracji publicznej wynika także z przyjęcia ustrojowej zasady państwa demokratycznego, zasady pomocniczości państwa, która współcześnie ma wielkie znaczenie dla funkcjonowania i zakresu działania administracji publicznej. Według tej zasady, państwo powinno być jedynie pomocnicze w stosunku do woli jednostek i społeczeństwa. Oznacza to, że państwo nie powinno podejmować za obywateli lub grupy obywateli decyzji dotyczących zasad i warunków życia osobistego i zbiorowego. Pierwszeństwo ma tu osoba ludzka, ponieważ jej wolność i godność wymagają odpowiedzialności za własne życie, jak i za los wspólny. Zasada ta, wywodząca się z katolickiej nauki społecznej, jest obecnie powszechnie stosowana jako zasada ustrojowa w państwach demokratycznych. W kategoriach instytucji oznacza ona decentralizację państwa i przekazywanie kompetencji na najniższy szczebel aparatu państwowego. Zasada pomocniczości ma również wpływ na kształtowanie się funkcji współczesnej demokracji, jako że wynika z niej postulat ograniczenia funkcji opiekuńczej państwa jedynie do osób, rodzin czy środowisk, które z różnych przyczyn nie są w stanie przyjąć odpowiedzialności za warunki swojego życia. Pomocniczość państwa wymaga jednak tego, by państwo nie ingerowało w sferę autonomii jednostek i społeczności lokalnych, pozostawiając im swobodę wyboru stylu życia, warunków egzystencji, zasad zarządzania zasobami materialnymi, będącymi w ich dyspozycji¹¹.

Zasada pomocniczości obecna jest w wielu dokumentach struktur europejskich, w Traktacie z Maastricht, w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, a także w konstytucjach poszczególnych państw. Zasada pomocniczości znalazła się również w preambule Konstytucji RP z 1997 r. Czytamy w niej, że jedną z zasad, na której opiera się polski porządek konstytucyjny, jest „zasada, pomocniczości umacniająca upraw-

¹⁰ Por. J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo ...*, s. 8-12. Także A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2003, s. 18-24.

¹¹ S. Cieślak, *op. cit.*, s. 18. Na ten temat patrz także: W. Taras, A. Wróbel, *Zarys koncepcji państwa prawnego w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich*, RPO-Mat. nr 7, 1991, *passim*; Z. Duniewska, *Zasada proporcjonalności*, [w:] *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, praca zbiorowa, Warszawa 2000, s. 102-108.

nienia obywateli i ich wspólnot”. Zasada pomocniczości (subsydiarności) przyjęta przez neoliberalistów wskazuje, że jednostka sama powinna rozwiązywać swoje problemy, a jeśli sama nie jest w stanie ich rozwiązać, wówczas obowiązek udzielenia pomocy spoczywa na krewnych i sąsiadach, natomiast państwo winno wkraczać z pomocą dopiero wówczas, gdy nie wystarczy pomoc bliźnich. Zatem w tych granicach doktrynalnych i ustrojowych powinna w państwie polskim wykonywać swoje funkcje i zadania administracja publiczna. Powinna ona pomagać, a nie wyręczać obywateli w ich obowiązkach i nie przyjmować za nich odpowiedzialności¹².

W nowym systemie ustrojowym opartym na zasadzie podziału władzy administrację uważa się za aparat władzy wykonawczej. Inaczej mówiąc – administracja jest działalnością organizatorską władzy wykonawczej prowadzoną w takim zakresie, w jakim przemawia interes publiczny w ramach prawa i do jego granic. Zatem w demokratycznym państwie prawnym administracja publiczna jest służą prawa, służą ustroju i aparatem wykonawczym władzy politycznej¹³.

Zadaniem współczesnej administracji publicznej jest nie tylko wykonywanie ustaw pochodzących od władzy ustawodawczej, czyli prowadzenie działalności reglamentacyjnej, która jest właściwie wykonywaniem prawa, ale również udział w kształtowaniu polityki, świadczenia istotnych dla społeczeństwa usług, wykonywanie funkcji właściciela w imieniu państwa i samorządu terytorialnego, a zwłaszcza utrzymanie porządku i bezpieczeństwa publicznego, od którego w znacznym stopniu zależy właściwe funkcjonowanie życia zbiorowego. Współczesna administracja jest bardziej nastawiona na rozwiązywanie problemów i realizację programów, posługując się coraz częściej kategoriami politycznymi, społecznymi i ekonomicznymi. Zmniejszenie zadań administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego w porównaniu z administracją realnego socjalizmu wynika z neoliberalnej koncepcji roli państwa i przyjęcia doktryny społecznej gospodarki rynkowej, wolności gospodarczej, prawa własności i zasady subsydiarności. Analiza zasad konstytucyjnych pozwala przyjąć taki właśnie model administracji demokratycznego państwa prawa.

Tego wszystkiego w Polsce brakowało i brakuje nadal zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznik widzi podstawowe przeszkody na drodze do osiągnięcia stanu, o którym można by powiedzieć, że aparat państwa działa, respektując zasady państwa prawa. Dzieje się tak z wielu przyczyn. Zostały one szybko zdefiniowane przez

¹² Na ten temat patrz np.: *Preambula do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Trybunał Konstytucyjny, Studia i Materiały tom XXXII, Warszawa 2009, *passim*.

¹³ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1997, s. 25-27; J. Boć, *op. cit.*

Rzecznika, a trafność tych spostrzeżeń, dokonanych na początku lat dziewięćdziesiątych, znajduje swoje potwierdzenie do dnia dzisiejszego.

W ustroju socjalistycznym dominacja polityki nad prawem była cnotą. Wszystko było polityką: i prawo wyborcze, i ochrona konsumenta, i regulamin więzienia. Prawo było instrumentem polityki. Ulegało politycznym koniunkturam zarówno w momencie jego tworzenia, jak i codziennej realizacji. Byle biurokrata niskiego szczebla czuł się „strażnikiem świętego ognia”. Pytania: „komu to służy”, na „czyj młyn woda” – rozpoczęwały dyskusje o sensie prawa. Ten sposób myślenia nie jest tylko przeszłością. Doświadczenia polskiego ombudsmana, od początku działalności programowo wyznającego zasadę politycznej neutralności – były znamienne. W początkowym okresie swego działania ówczesna opozycja oczekiwała od niego akcji politycznych, wygłaszania apele i i podpisywania protestów. Tej działalności jednak ombudsman nie uprawiał.

Polityczne podejście do prawa było i jest ciągle w Polsce obecne. W 1990 r. wprowadzono nauczanie religii do szkół aktem rangi instrukcji, choć ze względu na brzmienie Konstytucji i tekst obowiązujących ustaw – należało to zrobić ustawą. Rzecznik zakwestionował tę metodę działania w Trybunale Konstytucyjnym. Przypisano mu „niechęć do religii” w ogólności, kierowanie się względami politycznymi (komu to służy?). Fakt, że w sprawie doszło do złamania podstawowej zasady państwa prawa, był uznany przez krytyków ombudsmana za „kierowanie się wydumanymi racjami”. Tego aspektu sprawy nie dostrzegł też Trybunał Konstytucyjny. Inny przykład: Minister Spraw Wewnętrznych w wymianie korespondencji z ombudsmanem (korespondencja dotyczyła niezgodnego z prawem przeprowadzenia akcji wymiany kadr w resorcie) stwierdza, iż ombudsman mu uporczywie tłumaczy, jakie przepisy prawa powinny być w sprawie zastosowane – on zaś, minister, ciągle wyjaśnia, jak faktycznie, w rzeczywistości była realizowana konkretna akcja o politycznym charakterze. Oznacza to, że resort uważał za naturalny prymat racji politycznych nad prawnymi¹⁴.

Znacznemu upolitycznieniu uległy zagadnienia organizacji i funkcjonowania administracji lokalnej. Przez fakt wprowadzenia wyborów proporcjonalnych w gminach z liczbą ludności przekraczającą 20 tys. mieszkańców, dokonano przeniesienia wszystkich partyjnych układów wprost do urzędów. W wypadku inicjatyw uchwałodawczych nie jest ważne w tej sytuacji, czy są słuszne, czy nie, ale od kogo pochodzą.

W Polsce mieszkańcy lokalnych jednostek samorządowych identyfikują się w głównej mierze z grupami rodzinno-koleżeńskimi, najczęściej tożsamymi z grupami partyjnymi. Identyfikacja z większymi liczebnie zrzeszeniami jest o wiele słabsza lub w ogóle nie istnieje. Związek identyfikacji grupowej z zachowaniami społecznymi pole-

¹⁴ E. Łętowska, *Pięć przeszkód w budowie państwa prawa (na tle praktyki polskiego ombudsmana)*, RPO-Mat. nr 11, 1991, s. 5 i n.

ga na tym, że identyfikacja z daną grupą prowadzi do przejścia wzorów tej grupy i solidarność z nią jest uznawana za podstawowy imperatyw kształtujący zachowania jednostek. Taki stan rzeczy prowadzi do tego, że w życiu codziennym, w trakcie podejmowania decyzji dotyczących problematyki ekonomicznej, politycznej czy moralnej ludzie kierują się w głównej mierze tym, aby decyzje te były zgodne z interesami, wzorami zachowań i wartościami grupy rodzinno-koleżeńskiej, której są członkami.

Prowadzi to do swoistej mikrogrupowej atomizacji mieszkańców, polegającej na wzajemnym wyobcowaniu poszczególnych grup i braku więzi je łączących ze społecznością lokalną. Behawioralne konsekwencje tego stanu rzeczy polegają na tym, że interesy większych ugrupowań, szerszych niż grupa rodzinno-koleżeńska, nie wpływają znacząco na procesy podejmowania decyzji dotyczących codziennych problemów życiowych¹⁵.

Opisana wyżej sytuacja kształtuje sposób funkcjonowania władzy gminnej czy powiatowej. Elita polityczna nie jest związana z jakimiś szczególnymi grupami interesu, a mimo to identyfikuje się z interesem ogólnym. Oznacza to, że członkowie tej elity są na co dzień pozbawieni konfrontacji własnych poglądów z poglądami ukształtowanymi w grupach o szerszym zakresie więzi i większych liczebnie. Uczestnictwo w takich grupach sprzyja zetknięciu się z interesami szerszymi niż koleżeńsko-rodzinne i umożliwia spojrzenie na dobrze znane problemy z punktu widzenia innych grup niż własna. Brak takich kontaktów może dość szybko spowodować, że podstawową wiedzę o problemach miejskich decydenci czerpią z dość wąskiego kręgu osób należących do tych samych grup koleżeńsko-rodzinnych. Konsekwencją takiego stanu rzeczy może być uzależnienie procesu podejmowania decyzji od interesów mikrogrupowych i właściwego tym mikrogrupom sposobu percepcji i wartościowania różnych problemów lokalnych. Względnie szybko może zatem utrwalić się specyficzne zaplecze społeczne dla lokalnego procesu decyzyjnego, złożone z niewielu grup rodzinno-koleżeńskich, powiązanych wspólnymi interesami i systemami wartości.

Może się tak zdarzyć, że w ramach zaplecza społecznego zaistnieją dość silne konflikty między różnymi grupami. Nie zmienia to jednak istoty relacji między zapleczem politycznym a decyzjami, które będą miały mniej lub bardziej partykularny charakter, który może zmienić się dopiero wtedy, gdy zmieni się struktura politycznego zaplecza.

Patrząc na omawianą problematykę z socjologicznego punktu widzenia, mamy tu do czynienia z tworzeniem się takiego systemu politycznego, w którym powiązania pomiędzy jego elementami przyczyniają się do znacznego ograniczenia lokalnego procesu decyzyjnego w sferze poznawczej i normatywnej. Ograniczenia poznawcze polegają na relatywnie małej ilości źródeł dopływu informacji, a ograniczenia normatywne na ma-

¹⁵ J. Hryniewicz, *Powiaty i regiony w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” nr 7-8, 1995, *passim*.

łym zróżnicowaniu propozycji co do selekcjonowania i wartościowania proponowanych rozstrzygnięć. Opisane tu zjawiska nieuchronnie prowadzą do alienacji miejskiej elity politycznej od reszty społeczności lokalnej.

Samorządom polskim grozi zatem to, że ich decyzje będą stale odrzucane przez wszystkie grupy społeczne, czemu towarzyszyć będą oskarżenia o mafijność czy klikiwość. W ten sposób uwidacznia się paradoks identyfikacji z interesem ogółu w strukturze społecznej, w której dominują więzi mikrogrupowe. Obecnie mamy do czynienia ze spontanicznym tworzeniem się monopolu na działalność społeczną, z tym jednak, że jej podmiotem jest administracja lokalna. Towarzysząca tej sytuacji alienacja władzy lokalnej sprawia, że odżywać zaczynają typowo socjalistyczne instytucje mobilizacji i realizacji celów publicznych, jak np. rada dyrektorów i właścicieli przy burmistrzu miasta¹⁶.

Możemy zatem stwierdzić, że w miejsce socjalistycznego „przemysłowo-administracyjnego” układu mobilizacji społecznej ukształtował się nowy układ o podobnej strukturze, który można określić mianem „administracyjno-polityczny”. Ten nowy układ jest, najprawdopodobniej, równie wyalienowany jak poprzedni, nie jest to jednak efekt odgórnie realizowanej polityki państwowej, ale spontaniczny wytwór wzorów kulturowych i identyfikacji grupowych klasy politycznej. Oznacza to, że możliwości, jakie stwarza dla samoorganizacji społecznej zmiana ustrojowa, są na skutek istniejących identyfikacji mikrogrupowych i towarzyszących im wzorów zachowań nie wykorzystane

Ten sam mechanizm, mimo funkcjonowania służby cywilnej, działa w wypadku administracji rządowej, głównie tej o właściwości ogólnej czy obecnie zespolonej. W 1999 r. dała się zauważyć praktyka uchylania kwestionowania przez nadzór wojewody uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego, w których władzę przejęły ugrupowania polityczne należące do innej opcji niż gremia kierownicze wojewodów. Słabość nadzoru wojewodów nad samorządem terytorialnym jest powszechnie znana. Środki nadzoru są niedostateczne, a upolitycznienie administracji wojewody również na poziom tegoż nadzoru pozytywnie nie wpływa. W Informacji za rok 1999 Rzecznik zwraca uwagę, że zmiana systemu administracji lokalnej będąca następstwem utworzenia samorządu terytorialnego oraz decentralizacji uprawnień powoduje, że coraz większego znaczenia nabiera przestrzeganie praw obywatelskich na szczeblu lokalnym. Należy szerzej wykorzystywać uprawnienia nadzorcze wojewodów w celu eliminowania naruszeń praw obywatelskich przez jednostki samorządu terytorialnego, zwiększyć jawność działania administracji lokalnej oraz znieść ograniczenia terminowe dla zaskarżania aktów prawa lokalnego ze względu na ich sprzeczność z ustawami¹⁷.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 1999 rok*, RPO-Mat. nr 39, 2000, s. 330.

Wydaje się, że nadzór ten można by powierzyć innemu podmiotowi – np. Samorządowym Kolegiom Odwoławczym. Są to podmioty całkowicie apolityczne, odkąd członków Kolegiów powołuje Prezes Rady Ministrów, a organizacyjne uzyskały status państwowych jednostek budżetowych.

Istotny wpływ na upolitycznienie administracji samorządowej ma też polityczne podejście do niej polityków, co znajduje swój wyraz np. w manipulacjach wokół ordynacji wyborczej i terminu wyborów samorządowych.

Ombudsman nie ma uprawnień do zmiany lub unieważnienia decyzji w konkretnej sprawie. Może natomiast sugerować zmianę czy też uchylenie wszystkich decyzji wydanych w danego typu sprawach. Oznacza to, że musi wkroczyć w dziedzinę polityki administracyjnej. Nic wolno zapominać o tym, że nawet w takim przypadku nie powinien działać z pobudek politycznych, ale prawnych, moralnych itp. Rzecznik kilkakrotnie występował w obronie weryfikowanych prokuratorów, policjantów i dyrektorów szkół, ale przecież nie odmawiał odpowiednim władzom prawa wymiany kadr, mając na względzie motywacje polityczne, co jest powszechną praktyką także w innych państwach, ale sprzeciwiał się łamaniu uprawnień procesowych osób weryfikowanych. Przy okazji udowodnił, że nie każdy jest w stanie odróżnić zagadnień politycznych od uczciwości postępowania.

Główne niebezpieczeństwo dla prawidłowego funkcjonowania ombudsmana w każdym państwie polega na tym, że zawsze może nim zostać osoba blisko związana z ekipą rządzącą, a której jedynym tytułem do objęcia stanowiska jest walka o urzeczywistnienie praw obywatelskich, gdy władzę sprawował polityczny przeciwnik¹⁸. Przy tego rodzaju podejściu do relacji prawo–polityka, ciągle straszą upiory przeszłości. Przesycenie prawa polityką to poważna przeszkoda na drodze do realizacji państwa prawa.

Inną przeszkodą jest populizm. Demokrację w Polsce rozumie się – niestety – prymitywnie. Niektóre inicjatywy Rzecznika spotykają się z argumentem, że przeszkadzają one realizacji „słusznej sprawy”. Każdy ombudsman – z urzędu – ma być krytykiem istniejącego układu, z punktu widzenia poprawności systemu prawnego, zachowania wewnętrznej moralności prawa, poszanowania humanistycznych, światowych jego standardów. Są tacy, a jest ich wielu, którzy powiadają: wola większości zawsze powinna przeważać. Dzięki temu, że większość jest większością, to, czego sobie życzy, jest nie tylko wyrazem statystycznej przewagi, ale też jest z natury rzeczy słuszne i dobre. Jest to myślenie mieszczące się w nurcie demokracji w populistycznym wydaniu, demokracji łatwej do osiągnięcia (bo przecież większość da się policyć) i łatwej jako metoda rządzenia (bo rządzi się tak, jak chce tego większość).

¹⁸ W. Taras, A. Wróbel, *Rzecznik Praw Obywatelskich a administracja publiczna*, „Studia Prawnicze”, z. 3-4, 1992, s. 49-50.

Historycznie ta populistyczna koncepcja demokracji reprezentuje starszy, lecz i bardziej prymitywny stopień rozwoju¹⁹.

Inny, bardziej nowoczesny nurt ujmowania demokracji to postrzeganie jej jako metody znajdowania kompromisu między konkurującymi ze sobą interesami i preferencjami w społeczeństwie. Ta właśnie tradycja, ten nurt określany jest jako liberalny. Zakłada on, iż nie wystarczy ustalenie, czego chce większość. Trzeba jeszcze wyważyć, ochronić interesy tych, którzy stanowią mniejszość, bo oni są także obywatelami i mają prawo do poszanowania ich poglądów. Demokracja typu liberalnego jest trudniejsza jako metoda rządzenia, bo wymagane tylko ustalenia matematycznej większości, ale i ustalenia interesów i preferencji mniejszości, później wypracowania kompromisu, a nade wszystko przekonania i większości, i mniejszości, że kompromis jest zarówno konieczny co do zasady, jak i godziwy.

W pierwszym nurcie demokracji, demokracji populistycznej, mniejszość, dlatego że jest mniejszością, jest uważana za trwającą w błędzie. W drugim nurcie, demokracji liberalnej, gdzie celem polityki jest koordynacja różnych interesów, priorytet dla większości wcale nie oznacza ignorowania interesów mniejszości. Testem dla dojrzałej demokracji liberalnej jest respekt dla interesów mniejszości. Bo przecież większość sama sobie nie robi krzywdy, ale może ją wyrządzić łatwo mniejszości. Dlatego np. ani plebiscyt, ani referendum nie są uniwersalnymi instrumentami kształtowania polityki w demokracjach liberalnych. Służą one bowiem nie wypracowaniu kompromisów i wazeniu interesów, lecz tylko poznaniu zdania większości²⁰. Tak samo parlamenty z ich klasycznym systemem większościowym nie są w pełni sprawnym, załatwiającym cały problem, instrumentem demokracji liberalnej. Inaczej bywa w demokracji typu populistycznego. Dlatego we współczesnych liberalnych demokracjach konstytucjonalizm, właśnie on, z podziałem władz i ról, z istnieniem m.in. Trybunałów Konstytucyjnych i ombudsmenów ogranicza populistyczną wizję demokracji, ma chronić mniejszości, służyć wyważeniu kompromisów²¹.

Rzecznik Praw Obywatelskich podaje przykłady na takie rozumienie demokracji. W maju 1991 r. pod Warszawą zorganizowano ośrodek readaptacyjny nosicieli wirusa HIV. W wyniku informacji o ekscesywnych działaniach wymierzonych w ośrodek, Rzecznik zwrócił się do Rady Miejskiej pisząc: „trzeba wyrazić ubolewanie, że w obecnej dobie, w kraju szczycącym się wielowiekową kulturą i tolerancją dochodzi do de-

¹⁹ E. Łętowska, *op. cit.*

²⁰ Na ten temat zob. J. Boć, *Zasięg skuteczności unormowań prawnych w budowie samorządu terytorialnego*, [w:] P. Buczkowski, R. Sowiński (red.), *Samorząd terytorialny drogą do demokracji*, Krajowy Instytut Badań Samorządowych, Poznań 1994, s. 75 i n.

²¹ E. Łętowska, *op. cit.*

monstracji, bojkotów i protestów, świadczących o zgoła antyhumanitarnych postawach lokalnej społeczności. Godzą one bowiem w równość wszystkich obywateli gwarantowaną w art. 67 ust. 2 Konstytucji RP. Gdy zaś sprzeciwy te tak się nasilają, że stwarzają zagrożenie bezpieczeństwa pensjonariuszy ośrodka readaptacyjnego, to sprawa kwalifikuje się do kompetencji prokuratury, której zadaniem jest strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw. Rzecznik ze swej strony wyraża ostrą dezaprobatę wobec nietolerancji, nawet jeśli ma źródło w niewiedzy, a także wobec egoizmu i po prostu braku zrozumienia drugiego człowieka, który bardzo dotkliwie został doświadczony przez los ciężką chorobą”.

Odpowiedź władz miejskich nie pozostawiała złudzeń, co do zrozumienia intencji Rzecznika. Przewodniczący Rady Miejskiej stwierdził, że jego podejście określa nie Konstytucja, ale ślubowanie radnego, w którym zobowiązał się reprezentować wyborców i uwzględniać ich wolę, „choćby ta miała źródło w niewiedzy i egoizmie”. Niestety, w tej przykrej sprawie Rzecznik nie mógł nic zrobić, ponieważ jest organem stosującym perswazję, a nie rozstrzygającym, a perswazja skutku tu nie odniosła²².

Jako kolejną przeszkodę w budowie państwa prawa Rzecznik Praw Obywatelskich wymienia agnostycyzm dotyczący Paktów Praw Człowieka w Polsce. Fakt istnienia Paktów Praw Człowieka (Konwencji Europejskiej) jest oczywiście w Polsce znany. Jednakże dotyczy to wąskich kręgów specjalistów, zwłaszcza prawników. Dostępna literatura ma charakter raczej teoretyczny. Nie dotyczy praktycznych skutków istnienia tych aktów. Szerokie kręgi sędziów, funkcjonariuszy administracji paktów po prostu nie znają i nie stosują. Fakt, iż Polska nie była do 1992 r. sygnatariuszem Konwencji Rzymskiej, powoduje też ignorancję w zakresie orzecznictwa istniejącego na tle tejże Konwencji Europejskiej. Jest to o tyle dotkliwy brak, że na tle tego właśnie aktu, ze względu na istnienie polityki orzeczniczej, kształtują się w rzeczywistości bardziej konkretne i kazuistyczne standardy prawa. Nie występuje to na tle bardziej abstrakcyjnie ujętych, nie poddawanych stałej orzeczniczej weryfikacji Paktów Praw Człowieka, lepiej znanych w Polsce²³.

Podstawowym problemem jest w Polsce brak tradycji sięgania do prawa międzynarodowego wówczas, gdy ma się do czynienia z konkretnym problemem prawnym. W orzecznictwie sądów jest to zresztą problem ogólniejszy. Sądy w Polsce bardzo niechętnie sięgają nawet do Konstytucji. Z nadmierną natomiast gotowością opierają swe rozstrzygnięcia na aktach normatywnych rzędu ustawy i to nawet wtedy, gdy ich zgodność z Konstytucją jest wątpliwa. Akty te mają bowiem walor konkretności i ułatwiają stosowanie wykładni językowo-gramatycznej, a więc interpretacji łatwej i bezpiecznej dla sę-

²² *Ibidem*.

²³ Na temat standardów działania administracji, zgodnych z paktami praw człowieka: T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, *passim*.

dziów, nie wymagającej od nich nadmiernej inwencji. Stosowanie Konstytucji, a jeszcze bardziej paktów, wymaga programowego wyrażenia przez sędziów nieufności wobec aktów egzekutywy, a nawet wobec aktów ustawodawczych, gdyby ustawy okazały się sprzeczne z paktami²⁴. Trzeba do tego posiadać wiedzę teoretyczną, a tę trudno nabyć na aplikacjach, gdzie na wejściu każe się zapomnieć o tym, czego się uczyło na studiach.

Z kolei działający w Polsce od 1982 r. Trybunał Konstytucyjny do czasu uchwalenia Konstytucji z 1997 r. nie miał prawa badania zgodności systemu prawa wewnętrznego z prawem międzynarodowym. Ograniczenie to nie sprzyjało oczywiście promocji prawa międzynarodowego w orzecznictwie Trybunału.

Do czasu uchwalenia nowej Konstytucji RP w Polsce istniał ponadto spór teoretyczny dotyczący sposobu włączenia prawa międzynarodowego (także paktów) do systemu prawa wewnętrznego (patrz rozdział drugi). To także nie sprzyjało uczynieniu z aktów prawa międzynarodowego standardów tworzenia i stosowania prawa w Polsce.

Wszystko to powoduje, że w Polsce obserwujemy fasadowość obowiązywania aktów odnoszących się do praw człowieka. Potwierdza to praktyka polskiego ombudsmena. W sprawozdaniach rocznych za 1989 i 1990 r. ombudsman bardzo mocno podkreślał, iż „dostrzega niepokojący agnostycyzm, brak wiedzy i przekonania, że z treścią Konstytucji (paktów) należy się liczyć, tworząc prawo i je stosując na co dzień; że Konstytucja (pakty) musi być kryterium decydującym w ocenie, czy konkretne posunięcie może być uznane za właściwe czy niewłaściwe”²⁵.

Stan ten trwał i trwa nadal. Szczególnie dobitnych przykładów dostarcza nieszanowanie np. prawa własności czy prawa do informacji. W informacji za 2000 r. Rzecznik zauważa, że zaufania obywateli do prawa i państwa nie da się pozyskać bez jawności podejmowania decyzji przez organy władz państwowych i samorządowych, zgodnie z konstytucyjną zasadą, że obywatel ma dostęp do informacji publicznej, gwarantującej mu wiedzę o motywach podejmowanych decyzji. Dostęp do informacji jest miernikiem praworządności. Nie można uznać za prawidłową sytuacji, gdy istnieje ustawa o ochronie informacji niejawnych, określająca wyjątki od reguły, podczas gdy stanowiący zasadę wolny dostęp do informacji publicznej jest – z braku ustawy – wciąż pozostawiony arbitralnym i subiektywnym decyzjom urzędników²⁶. Mimo wprowadzenia zmian do ustaw ustrojowych samorządu terytorialnego, niewiele zmieniło się w tym zakresie w praktyce.

²⁴ Por. E. Łętowska, *op. cit.*; *eadem*, *Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później*. Ewa Łętowska w rozmowie z Krzysztofem Sobczakiem, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, *passim*.

²⁵ *Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres I XII 1989-30 XI 1990*, RPO-Mat. nr 9, 1991, s. 139 i n.

²⁶ *Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2000 rok*, RPO-Mat. nr 43, 2001, s. 273.

Chęć promocji właściwych, rzetelnych standardów prawa powoduje mocne wyeksponowanie w działaniu polskiego ombudsmiana aspektu edukacyjnego, inspirowanego takim właśnie pojmowaniem własnej roli. Przejawia się to w wielu systematycznie prowadzonych działaniach. W sprawozdaniach i informacjach rocznych Rzecznika, przedstawianych parlamentowi, główną część stanowi wyliczenie dostrzeżonych błędów w treści prawa i jego stosowaniu, godzących w prawa człowieka i obywatela, uszeregowane m.in. wedle systematyki zaczerpniętej z układu Paktów Praw Człowieka i Konwencji Europejskiej. Roczne sprawozdania są szeroko propagowane w mass mediach i wśród decydentów. Taki układ ma przybliżyć problematykę paktów i uświadomić czytelnikowi związek między dostrzeganiem (i krytykowaniem) zjawiskiem społecznym a okolicznością, że chodzi tu właśnie o uchybienie paktom i konwencjom²⁷.

Kolejnym problemem w przyswojeniu i stosowaniu reguł państwa prawa jest zły profesjonalny poziom kadr administracji. Ombudsmeni na świecie działają po to, aby złagodzić rygory rutyny biurokratycznej, umocnić zaufanie w relacji władza–obywatel, wskazać na możliwości bardziej proobywatelskich, ludzkich zachowań biurokracji. Ale działają wobec funkcjonariuszy sprawnych profesjonalnie i dobrze wykształconych. W Polsce nie ma sprawnie działającej administracji. Urzędnicy (nawet wysokiego szczebla) mają rażące braki wykształcenia profesjonalnego.

Przez kilkadziesiąt lat, do początków lat dziewięćdziesiątych ogólną zasadą było, że akty normatywne publikowane w organach promulgacyjnych wchodziły w życie z dniem ogłoszenia, jeżeli same nie stanowiły inaczej. Ponadto było i jest rzeczą oczywistą, że przez pewien czas adresat normy nie może zapoznać się z włączonymi już w porządek prawny przepisami, mimo dołożenia nie tylko należytej, ale i najwyższej staranności²⁸.

Pewnie dlatego nikogo nie razi i dziś fakt, że promulgacja ustawy może nastąpić po miesiącu od jej wejścia w życie, że zmiana jednego przepisu powoduje nieoczekiwane i przypadkowe skutki w innej sferze. Zasady prawidłowej wykładni prawa są nie znane urzędnikom, wyznającym zasadę, że czego wyraźnie nie powiedziano – to zakazane, a już na pewno nie może być interpretowane z korzyścią dla interesanta.

Problemy te z całą wyrazistością występują w działaniach administracji lokalnej. Ugrupowania posiadające dominujący wpływ w radach gmin czy podobnie powiatów, nie biorąc wcale pod uwagę racji merytorycznych, obsadzają swoimi członkami i sympatykami wszystkie możliwe stanowiska, pozbywając się kadr związanych ze „starym układem”. Zarówno „starzy”, jak i „nowi” nie mają przeważnie odpowiednich kwalifikacji, co nie robi na nikim żadnego wrażenia, bo panuje przekonanie, że pracy się z cza-

²⁷ Por. E. Łętowska, *op. cit.*

²⁸ Z. Duniewska, *Instytucja vacatio legis w prawie administracyjnym*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. 56, 1997, s. 68-69.

sem nauczą. Jest o co walczyć, bo w małych gminach i powiatach administracja samorządowa jest największym, a często jedynym pracodawcą, zapewniającym stałe i dość dobre zarobki. Decydujący o sprawach kadrowych kierownicy urzędów, jeżeli nawet mają elementarną wiedzę o funkcjonowaniu administracji publicznej, są zakładnikami politycznych układów i nie mogą swobodnie podejmować decyzji kadrowych. Jaki to ma wpływ na funkcjonowanie administracji w jej kontaktach z obywatelem, nietrudno się domyśleć. W takich warunkach nawet kpiącego sobie z prawa urzędnika nie można zwolnić. Ten sam mechanizm, mimo nominalnego funkcjonowania tam służby cywilnej, działa w wypadku administracji rządowej, głównie tej o właściwości ogólnej czy obecnie zespolonej. Mimo to błędem wydaje się konstytucyjne ograniczenie działania służby cywilnej tylko w administracji rządowej²⁹.

Ostatnia wreszcie przeszkoda na drodze do państwa prawa to zjawisko bezruchu i inercja w aparacie państwowym. Poszczególne organy administracji działają niejako autonomicznie, słabo komunikując się ze sobą, nie wiedząc o „polityce” i zamierzeniach innych resortów. W Polsce brakuje prawidłowego obiegu informacji i impulsów między częściami składowymi aparatu podstawowego. To powoduje, że narastają sprzeczności i niespójności między decyzjami różnych centrów i opieszałość przy rozwiązywaniu spraw wymagających współdziałania i koordynacji. Powszechna jest niewiedza administracji o orzecznictwie Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, mającym znaczenie nie tylko dla konkretnych resortów. Resortowe projekty legislacyjne nie uwzględniają nie tylko tendencji orzecznictwa, ale nawet są tworzone w oderwaniu od polityki realizowanej przez inne komórki własnego resortu. Dla spraw wymagających wyjścia poza podziały resortowe – nie można znaleźć „gospodarza”³⁰. Ma to bezpośrednie przełożenie na działanie administracji lokalnej, często niestety zachowującej resortowy kształt i stosującej takiż sposób działania. Ponieważ zaś właśnie obywatel jest odbiorcą decyzji, skutków realizowanych polityk, adresatem aktów normatywnych, punktem, u którego zbiegają się wspomniane rozmaite, niespójne bodźce, odbiera on to jako zamierzony, mający naruszyć jego interesy, chaos. Jest to działanie wybitnie demoralizujące i wpływające negatywnie na zaufanie obywatela do władzy, której poczynania są w tej sytuacji odczytywane jako arogancja, podczas gdy najczęściej chodzi o niewiedzę, lenistwo i niski poziom profesjonalny, brak kultury prawnej, zrozumienia dla nieinstrumentalnego stosowania prawa.

²⁹ Na ten temat patrz: T. G. Grosse, *Czy w Polsce powinna powstać samorządowa służba cywilna*, „Samorząd Terytorialny” nr 7-8, 2000, s. 61 i n.; E. Ura, *Rola służby cywilnej w funkcjonowaniu administracji rządowej*, „Samorząd Terytorialny” nr 7-8, 2000, s. 71 i n.

³⁰ E. Łętowska, *op. cit.*

Wszystkie wyżej wskazane przeszkody w zaprowadzeniu w Polsce zasad sprawnego, demokratycznego państwa prawnego mają przyczynę wspólną: niski poziom obywatelskiej świadomości i wiedzy profesjonalnej. Trudno jest stworzyć sprawną administrację w państwie, w którym wyższe wykształcenie ma tylko ok. 10% społeczeństwa. Trudno też w takiej sytuacji, jak się wydaje, mówić o etyce działania urzędników. Propozycje uchwalenia kodeksu etyki urzędnika wydają się przedwczesne³¹.

Oprócz wspomnianego wyżej upolitycznienia administracja wykazuje także inne negatywne cechy. Jedną z nich jest to, że w administracji nie istnieją mechanizmy samokorekcyjne. Do nich należy przede wszystkim duch korporacyjności, zastąpiony u nas wszechwładzą kumoterstwa i korupcji³². Administracja od zarania Polski Ludowej spełnia rolę „chłopca do bicia”, co pociąga za sobą wiele niekorzystnych konsekwencji. Jedną z nich jest utrata możliwości kreatywnych. Administracja nie jest elementem aktywnym i twórczym, ale bezwładnym. Nawet pobieżna lektura wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich pozwala na zebranie całkiem pokażnej kolekcji typowych wad administracji ilustrujących przedstawioną tezę. Są to: bezwład decyzyjny, opieszałość działania, wycinkowe i powierzchowne załatwienie spraw, słaby profesjonalizm, redukcja myślenia do przepisu, sztywność metod działania, bezradność urzędników w przypadku braku nakazu załatwienia sprawy w określony sposób wynikający z przepisu lub odgórnego polecenia, uporczywość trzymania się napiętnowanych już błędów, brak odpowiedzialności za ciągłość działania, autonomiczność pracy poszczególnych organów administracji itp. Niedoinwestowana administracja publiczna przy braku racjonalnej polityki kadrowej, właściwie bez tradycji rzetelnej pracy urzędniczej i sprowadzona do roli podmiotu (raczej: przedmiotu) odpowiedzialnego za wszelkie zło dzisiejszej Polski, nie ma najmniejszej możliwości samodzielnego skorygowania własnych błędów. Rzecznik, który miał bronić obywateli przed wszechwładzą administracji, szybko i bezlitośnie obnażył katastrofalny jej stan. Nie da się w krótkim czasie i przy ogromnym deficycie budżetowym wybudować nowych budynków użyteczności publicznej zgodnie z wymogami nauki administracji. Nie można ich wyposażać w odpowiednie urządzenia techniczne czy od ręki nauczyć urzędnika posługiwania się komputerem w sposób efektywny. Moż-

³¹ B. Sigit, *W sprawie kodeksu etycznego pracowników administracji publicznej*, „Casus” nr 20, KRSKO, 2001, s. 28 i n.; także B. Kudrycka, *Sztuka podejmowania etycznych rozstrzygnięć przez urzędników*, „Samorząd Terytorialny” nr 9, 1995, *passim*; *eadem*, *Etyczne obowiązki radnych i urzędników w przeciwdziałaniu korupcji*, „Samorząd Terytorialny” nr 4, 2000, *passim*.

³² Zob. R. Gałęski, *Wpływ zachowań korupcyjnych na prawidłowość aktu administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” nr 7-8, 2000, s. 78 i n.; M. Wincenciak, *Ocena stanu prawnego w zakresie ścigania i wykrywalności korupcji w administracji publicznej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” nr 4, 2000, *passim*; R. Suwaj, *Analiza stanu prawnego w zakresie problematyki antykorupcyjnej na poziomie gminy*, „Samorząd Terytorialny” nr 4, 2000, *passim*.

na zdymisjonować rząd, ale nie całą kadre administracyjną. Administracja jest tak trwała jak państwo, w niej odbija się jego kondycja i *vice versa*.

Rzecznik ujawnił nie tylko słabość administracji publicznej, lecz także niedomaganie wielu instytucji powołanych do ochrony praw obywatelskich, od parlamentu poczynając, a na samorządzie terytorialnym kończąc. Pokazał słabość tzw. niezależnej prasy, traktowanej raczej jako propagandowa tuba i ewentualnie jako źródło dochodów, a nie jako element kontroli postępowania władz państwowych. Wykazał bezradność gremiów politycznych, nie dbających o perspektywę działania aparatu państwowego, za pomocą którego miałyby nadzieję sprawować władzę. Udowodnił ponad wszelką wątpliwość także własną niemożność załatwienia spraw, którymi przyszło mu się zajmować. Oczywiście nie można porównywać pozycji ombudsmana z pozycją administracji publicznej, ale należy wskazać na szczególne miejsce, jakie zajmuje on w systemie organów państwa. Z jednej strony znajduje się w luksusowej pozycji wszytkowiedzącego organu kontroli odpowiadającego tylko przed parlamentem, z drugiej – nie dysponuje skutecznymi środkami naprawienia wyrządzonych krzywd i zapobiegania naruszeniom praw obywateli w przyszłości. Ombudsman jest instytucją przydatną, gdy wszystkie organy państwa mają precyzyjnie określone kompetencje i rzetelnie realizują przypisane stabilnym prawem zadania³³.

Administracja obawia się nowych sytuacji i zjawisk jej dotyczących. Urzędnicy zainteresowani są stabilizacją, a nie reformami struktur i metod działania. Administracja działa schematycznie. Zauważyć się da jej bezwład i brak samookreślenia swej roli w państwie. Administracja porusza się utartymi, więc dobrze jej znanymi ścieżkami mniej lub bardziej sprawnie, ale nigdy z własnej woli nie zmieni odwiecznych zwyczajów. Każde nowe zjawisko budzi jej obawy, stanowi zagrożenie odejścia od dotychczasowych metod działania, zmusza do zastanowienia się nad sposobem załatwienia po raz pierwszy napotkanej sprawy przy zastosowaniu utartych schematów, gdyż posługiwanie się elastycznymi, alternatywnymi metodami pracy przekracza jej możliwości przystosowawcze i nie mieści się w tradycji jednolitego działania. Administracja nie prowadzi dzisiaj własnej, aktywnej polityki, jedynie porusza się wewnątrz kręgu nakreślonego przez władze polityczne, stereotypy myślenia społecznego, warunki gospodarcze i tradycje pracy biurowej. Z tej przyczyny należy inaczej patrzeć na relacje między Rzecznikiem a administracją. Administracja nauczyła się już współpracować z innymi organami państwa, bronić się przed urzędami wyższego stopnia i nadzorować skutecznie pracę urzędów jej podporządkowanych. Natomiast do tej pory nie miała do czynienia z urzędem, dla którego obywatel nie jest tylko petentem i którego trzeba jakoś odprawić. Po

³³ W. Taras, A. Wróbel, *Rzecznik ...*, s. 50.

raz pierwszy administracja stanęła przed koniecznością współpracy z organem, który zachowuje się jak obywatel. Jest to dla niej sytuacja nowa, a ponadto nie istnieje możliwość zrutynizowania wzajemnych stosunków ze względu na kadencyjność pracy ombudsmena i obsadzanie tego stanowiska osobami o różnych cechach charakteru i nie popadającymi w rutynę³⁴.

Wszystkie negatywne cechy administracji uwidaczniają się w sposobach i metodach reagowania na wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich. Podstawowy problem, z jakim styka się on, występując w podejmowanych przez siebie sprawach, można generalnie sprowadzić do faktu, że biurokracja w wydaniu polskim ma niewiele wspólnego z racjonalną organizacją. Podstawowe braki w pracy biurowej są przyczyną bardzo poważnych uchybień w merytorycznej pracy. Można zaryzykować twierdzenie, że kwestie merytorycznej niezgodności stanowisk zostaną zepchnięte na drugi plan przez bezwolność, nieruchomość i opór maszyny, która stanowiska te ma formułować. Najbardziej uciążliwe zjawiska i nieprawidłowości w tym zakresie zostały przez Rzecznika zdefiniowane jako typowe, niewłaściwe reakcje adresatów jego wystąpień³⁵.

Rzecznik zauważył, jak to określił, „rozszczepienie” ośrodków decyzji. Zdarzało się, że Rzecznik otrzymywał odpowiedzi sprzeczne lub niespójne z tej samej instytucji, z różnych jej komórek, gdzie motywacja odpowiedzi była diametralnie różna. Na porządku dziennym jest brak świadomości istnienia wcześniejszej korespondencji w sprawie lub – częściej – w zakresie tego samego problemu. Istnienie tego typu zjawisk każe wątpić w istnienie jednolitego centrum decyzyjnego, a co za tym idzie – jednolitej polityki i świadomości jedności celów w obrębie jednostek, zwłaszcza ponadlokalnych. W wypadku administracji samorządowej występuje to zjawisko rzadziej ze względu na niechęć urzędników do brania odpowiedzialności za treść pism, przez co osoby podpisujące pisma najczęściej wcześniejszą korespondencję pamiętają.

W wypadku wszystkich urzędów występują zaniedbania w terminowości udzielania odpowiedzi. Wiele spraw ciągnie się miesiącami. W niektórych wypadkach Rzecznik żywił podejrzenia, że adresat jego pism w ogóle nie otrzymywał.

Wielokrotnie powstawała konieczność powracania do spraw, które należałoby uznać za pozytywnie zakończone. Przyczyną tego jest w części przypadków nierealizowanie danych obietnic. Wojewoda W., po półtorarocznej korespondencji (8 wystąpień Rzecznika), poinformował o załatwieniu sprawy zagrożenia pożarowego. Po sprawdzeniu okazało się to nieprawdą – trzeba było znowu do sprawy wrócić. Zdarza się, że obietnice rychłego, często realizacyjnego zajęcia się sprawą okazują się bez pokrycia.

³⁴ *Ibidem*, s. 51.

³⁵ *Sprawozdanie za okres 1 XII 1989 – 30 XI 1990*, s. 127 i n.

W części przypadków ta przymusowa powracalność spowodowana jest faktem, że poruszana kwestia wydaje się nie mieć adresata. Wystąpienie Rzecznika pozostaje wtedy bez echa, bo nikt nie poczuwa się do zajęcia poruszonym problemem. Kiedy więc zmieniają się warunki, np. zaczynają się toczyć prace legislacyjne obejmujące wcześniej poruszoną problematykę – Rzecznik ponawia wystąpienie (tak np. powracała – w związku z pracami nad ustawą o ewidencji ludności – sprawa osób „wymeldowanych donikąd”).

Konieczność powracania do spraw wynikała niekiedy z chęci zwrócenia uwagi na sprawy załatwione przez administrację w latach 1988-1989 negatywnie (lub połowicznie). Rzecznik miał nadzieję, że „nowe” władze okażą się względniejsze, w tym wystąpienia do „nowych” organów terenowych w nadziei na przyzwoitsze potraktowanie sprawy.

Na skutek pojawiania się luk kompetencyjnych występowało zjawisko przekazywania sprawy między właściwymi organami, w którego efekcie żaden nie czuł się zobowiązany do koordynowania i prowadzenia w niej działań. Czasami zresztą z kilku potencjalnie zainteresowanych adresatów ten, któremu sprawa powinna być najbliższa, traktuje ją najbardziej zdawkowo.

Niekiedy adresaci wystąpień uznają, że skoro Rzecznik zajął się sprawą, to niech ją sam załatwia. Najczęściej jednak jest to przekonanie, że Rzecznik powinien sprawę koordynować i prowadzić. W przypadku sporów kompetencyjnych lub merytorycznych między organami brakowało świadomości, że należy się samemu zwrócić do organu nadrzędnego (np. Rady Ministrów). W niektórych przypadkach brak poczucia obowiązku organów centralnych prowadzenia sprawy wyraża się w przesłaniu wniosku Rzecznika do ogniw niższych, których błędne postępowanie Rzecznik kwestionuje.

Techniką, z którą Rzecznik często się styka w reakcjach na swoje wystąpienia, jest próba nadania sprawie „jałowego biegu”. Efektów, o które od początku chodzi Rzecznikowi, nie ma żadnych, a korespondencja trwa. Tak toczyła się sprawa pozbawienia decyzją administracyjną obywatela prawa do mieszkania. Mimo ewidentnych (i nawet przyznanych) błędów administracji – nikt nie mógł ich naprawić (bo brak wolnego mieszkania). Sprawa kilkakrotnie przebyła całą drabinę administracyjną, a trzykrotne wystąpienia do ministra nie przyniosły skutku. Gorszym zjawiskiem jest pojawienie się jałowego biegu na skutek niedowładu organizacyjnego po wprowadzeniu nowych prawnych rozwiązań. Tak było w sprawie ekwiwalentu za mienie zabużańskie, gdzie utworzenie w maju 1990 r. kategorii mienia komunalnego spowodowało drastyczne pogorszenie sytuacji uprawnionych do ekwiwalentu na skutek niewykonalności organizacyjnej sprawy – gminy miały nieruchomości na sprzedaż, ale nie miały obowiązku uwzględniać ekwiwalentu, rejonu ekwiwalenty uwzględniały, ale nie miały czego sprzedać.

Specyficzną odmianą techniki nadawania sprawie „jałowego biegu” jest pozorowanie konstruktywnego podejścia do sprawy przez danie bliżej nieokreślonych obietnic

zmian przepisów bądź w ogóle niezobowiązujących „deklaracji intencji”. Natomiast w wielu przypadkach wystąpień Rzecznika w sprawach złożonych, gdzie z racji choćby warunków ekonomicznych adresat musiałby opracować jakąś rozsądną koncepcję wyważając sprzeczne interesy, uzgodnić ją z innymi zainteresowanymi organami – odpowiedź są „deklaracje intencji” i obietnice „wykorzystania w przyszłości zgłoszonych uwag”. Tak wyglądały reakcje ministra budownictwa na sugestię potrzeby stworzenia mechanizmów ochronnych dla grup „słabych socjalnie” w warunkach drastycznego wzrostu cen mieszkań.

Zjawiskiem, z którym Rzecznik Praw Obywatelskich często się styka w swych interwencjach, jest nieumiejętność całościowego zakończenia sprawy, zamknięcia wszystkich jej wątków. Usunięta zostaje przyczyna nieprawidłowości przez np. wydanie odpowiedniego aktu prawnego, ale adresat zapomina (nie umie?) usunąć indywidualnych skutków, czyli załatwić indywidualnej sprawy, która stała się przyczyną wystąpienia.

Kolejna w tej grupie reakcja to nieinformowanie Rzecznika o dalszych losach jego wystąpień. W odróżnieniu od wcześniej wskazanych przypadków tu Rzecznik ma podstawy sądzić, że ze sprawą „coś się dzieje”, ale nie jest informowany o jej biegu. Rzecznik nie wie, czy i jak sprawa została zakończona, czy też utknęła na kolejnym szczeblu, a o efekcie dowiadyuje się np. z prasy.

Najbardziej żenujący rodzaj trudności, które napotyka Rzecznik w swych działaniach, to przypadki, kiedy adresaci podają nieprawdziwe wyjaśnienia. Ujawnia się to, ponieważ Rzecznik zwraca się do różnych instytucji mogących udzielić wyjaśnień. Gdy są one diametralnie różne – wniosek jest oczywisty.

W niektórych przypadkach wystąpień Rzecznik Praw Obywatelskich obserwuje, jak to określił, „mijanie się intencji wystąpienia i odpowiedzi”. Czasem odpowiedzi tego typu wydają się być spowodowane reakcją obronną – traktowaniem wystąpień jako ataku na autorytet instytucji. Czasem jednak to „mijanie się intencji” trudno jest przypisać niezrozumieniu. Na wystąpienie Rzecznika sygnalizujące nieprawidłowość adresat sprowadził zagadnienie do kwestii dowodowej (czy udowodniono nam takie praktyki?). Z reguły rozmijanie się intencji towarzyszy wystąpieniom Rzecznika sygnalizującym nieposzanowanie gwarancji procedury (brak procedury zawsze gwarantuje niesprawiedliwość, choć najlepsza procedura sprawiedliwości nie zapewni). Reakcje w tych sprawach (MEN i w ogóle pion oświaty) wskazują na nikłą profesjonalność w zakresie rozumienia, czym jest procedura (konieczność wysłuchania, zapewnienie odwołania, świadomość faktu, iż powołanie podstawy prawnej to nie to samo, co motywacja faktyczna itd.). W pismach ujawnia się przekonanie, że Rzecznik zwraca uwagę na „techniczne faramuski”, którym nie należy przypisywać znaczenia w imię wyższych racji

(np. „słuszność sprawy” wymiany kadr kierowniczych w szkołach.). Tego rodzaju postawa oznacza niezrozumienie zasad państwa prawnego.

Pewną odmianą techniki „nie rozumiemy o co chodzi”, mającą na celu odepchnięcie sprawy z pozorami jej załatwienia, jest reakcja, w której dokładnie opisuje się stan (prawny lub faktyczny) dobrze znany Rzecznikowi, który to opis nic nowego nie wnosi do rozwiązania sprawy. Dopiero dalsza korespondencja powodowała właściwą reakcję.

W niektórych przypadkach o odpowiedziach otrzymywanych przez Rzecznika można jedynie powiedzieć, że są całkowicie beztreściowe. Nie wnoszą bowiem do sprawy nic nowego. Nie zawierają ani ustosunkowania się do problemu, ani konkretnych propozycji. Tak było z wieloma odpowiedziami na wystąpienie w sprawie niespójności uregulowań prawnych w systemie skarg i wniosków oraz wadliwości funkcjonowania tego systemu w praktyce, skierowane do wszystkich ministrów. Kilku kierowników resortów odpowiedziało w stylu zaprezentowanym przez ministra ochrony środowiska: „pragnę przekazać, że wysoko oceniam uwagi i wnioski, jednocześnie informuję, że ministerstwo dba i będzie dbało nadal, prowadzi i będzie prowadzić politykę rzetelnego załatwiania”. Najczęściej zresztą takie odpowiedzi Rzecznik otrzymuje na swe wystąpienia w sprawach trudnych, wymagających kompleksowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych. Tak było we wspomnianej wcześniej sprawie realizacji uchwały Rady Ministrów z 1973 r. w sprawie studenckich książeczek mieszkaniowych, kiedy to od ponad roku ten sam adresat w swych kolejnych odpowiedziach analizował temat. Zdarzały się odpowiedzi, gdzie bezradność respondenta i jego niechęć przyznania się do tej bezradności były pokrywane negowaniem samego istnienia problemu. Tak w sprawie nie dotrzymany obietnic w kwestii mieszkań dla absolwentów wyższych uczelni, gdy Rzecznikowi odpowiadano, że problem wykazuje analogie z żądaniami byłych prominentów do uzyskania bezprawnie przywilejów.

Swoiście rozumianą ochroną autorytetu własnej instytucji są reakcje polegające na załatwieniu sprawy indywidualnej w kierunku sugerowanym przez Rzecznika, ale bez przyznania mu racji. Zdaniem Rzecznika, istotne jest, że sprawę załatwiono. Ewentualne przyznanie się do błędu ma dla niego znaczenie ze względu na prewencję w przyszłości. Sytuacja tego rodzaju wystąpiła, gdy Rzecznik zakwestionował wprowadzenie ogłoszenia zmian w podatku drogowym w ostatnich dniach roku, co uniemożliwiałoby właścicielom pojazdów ich wyrejestrowanie, bez płacenia tego podatku. Trybunał Konstytucyjny oddalił wprawdzie wniosek Rzecznika, akceptując całkowicie argumentację podaną przez Ministra Finansów, ale to samo ministerstwo, opracowując projekt zmian ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w pełni uwzględniło proponowane przez Rzecznika rozwiązania.

We wszystkich niemal sprawozdaniach Rzecznik Praw Obywatelskich sygnalizował sztywność metod działania administracji. Niekonwencjonalne metody działania w postaci np. ugody czy przeproszenia są łatwiej osiągalne. Organy administracji, uznając nawet

ewidentne błędy swego działania, skłonne są przerzucać ich skutki na obywatela. Szczególnie drastycznie niesprawiedliwość takiego podejścia uwidoczniła się przy sprawach mieszkaniowych, kiedy w wyniku błędnej decyzji pozbawiono człowieka mieszkania, przydzielono je komuś innemu lub sprzedano, a w tej sytuacji nikt nic nie mógł zrobić, ponieważ nie ma wolnych mieszkań, administracja samorządowa zaś nie poczuwała się do obowiązku załatwienia sprawy, a nic jej nakazać nie można. Niewątpliwie we wskazanych sprawach nie jest łatwo o satysfakcjonujące rozwiązanie, ale uderza brak poczucia ciągłości odpowiedzialności, ciągłości działania administracji „to nie ja zrobiłem, ale mój poprzednik, *ergo* – ja za to nie odpowiadam”. Nawet tam zresztą, gdzie rozwiązanie niekonwencjonalne samo się nasuwa – nie jest stosowane. Jako przykład może służyć sprawa sprezentowanej tchórzofretki, która okociła się u obdarowanej, co odpowiednie służby uznały za niezgłoszoną hodowlę i kazały zwrócić właścicielce zasiłki pobrane na nią (jako niepracującą) i dzieci. Absurdalność sytuacji wyjaśniono, odpowiednie organy przyznały, że na przyszłość ostrożniej będą decydować, czy tchórzofretka z przychowkiem jest stadem hodowlanym, ale zwróconych przez wystraszoną właścicielkę zasiłków nie oddano, co miałoby wartość symbolicznego gestu. Unika się przeprosin, wyrażenia ubolewania, gestów grzecznościowych. Adresat wystąpienia przypisuje istnienie wytykanych błędów i na tym kończy sprawę, bez przeproszenia zainteresowanego.

Niepoczucie się do odpowiedzialności za błędy poprzedników najwyraźniej widać w stosunku organów administracji do zaciągniętych zobowiązań. Przekreślając grubą kreską miniony okres, skreśliło się wiele roszczeń. Do grupy tej należy sprawa mieszkań dla absolwentów – prymusów, czy sprawa pozbawionych realnej własności właścicieli gruntów budowlanych przeznaczonych na cele leśne.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał uwagę także na to, że historyczną, złą tradycją w Polsce jest problem „egzekucji praw”. Zaznaczało się to nie tylko w dosłownym niewykonywaniu wyroków sądowych. Brak pewności profesjonalnej w posługiwaniu się prawem, zwłaszcza w wypadku skomplikowanych przepisów, i obawa przed popełnieniem błędu skłaniały do odsyłania spraw „na wszelki wypadek” na drogę sporną, sądową, gdzie chodziło właściwie o to, aby sąd potwierdził istnienie i wysokość świadczenia. Tego rodzaju asekuranctwo oznacza marnotrawienie czasu pracy sądów i szkodliwe wyręczanie się przez nie leniwych czy nieumiejętnych służb. Obserwuje się zjawisko braku egzekucji praw, „bo brak pieniędzy”, „bo nie leży to w naszych możliwościach”. Jest to groźny przejaw anarchii prawnej, wobec której panuje bezradność³⁶.

W przedstawionej retrospekcji często przywoływane są nieprawidłowe reakcje naczelnych i centralnych organów administracji. Pozornie nie ma to związku z tematem

³⁶ *Ibidem*.

pracy. Należy pamiętać jednak, o czym wspomniano wyżej, że ze względu na system finansowania działalności, zwłaszcza administracji samorządowej, i niską skuteczność wystąpień bezpośrednio do organów naruszających prawo, oraz błędy w regulacjach prawnych, Rzecznik najczęściej w sprawach lokalnych występuje do organów nadzoru lub organów wyższego stopnia w sprawach błędów naruszeń wolności i praw obywateli dokonujących się na najniższych szczeblach.

Niepokojącym zjawiskiem jest brak umiejętności podmiotów tworzących prawo i posługujących się prawem korzystania z doświadczeń historycznych i geograficznych. Uporczywie powtarzanym błędem jest powierzchowne podejmowanie decyzji legislacyjnych bez rozważenia nieuchronnych skutków ubocznych i bez rzetelnego uprzedniego dokonania bilansu zjawiska. Korekty są przeprowadzane za późno. Jaskrawym przykładem na to jest powtórzenie wszystkich błędnych w świetle praktyki rozwiązań ustrojowych, przyjętych w ustawie o samorządzie gminnym, w ustawach konstytuujących samorządy na szczeblu powiatu i województwa.

W informacji za 1999 r. Rzecznik stwierdza, że wciąż aktualne są uwagi z poprzednich informacji, dotyczące negatywnych konsekwencji tworzenia złego prawa dla przestrzegania wolności i praw obywatelskich. Akty normatywne cechuje w dalszym ciągu brak kompleksowości, fragmentaryczność rozwiązań, niespójność przepisów, zbyt częsta ich zmienność oraz brak jasności. Widoczna jest też nadal nadmierna resortowość wydawanych przepisów, prowadząca do wzajemnej ich sprzeczności. Dla realizacji wielu postanowień Konstytucji dotyczących wolności i praw obywatelskich konieczne jest wydanie ustaw szczegółowych. Proces dostosowywania systemu prawnego do Konstytucji jest jednak ciągle w toku³⁷.

Rzecznik Praw Obywatelskich bardziej niż kiedykolwiek inny winien położyć nacisk na przewyżczanie nihilizmu konstytucyjnego, na upowszechnianie informacji, co to znaczy poszanowanie wewnętrznej moralności i sprawności technicznej prawa, a także znaczenia rzetelnych procedur.

Istnienie wszystkich negatywnych zjawisk w działaniu administracji lokalnej, zwłaszcza samorządowej, wydaje się znajdować swoje źródło w samych, przyjętych założeniach, dotyczących kształtu ustrojowego tegoż samorządu w Polsce.

Historycznie rzecz ujmując, gmina jest jednostką o niewielkiej i niezbyt chlubnej tradycji w Polsce. Konstytucja, zdaje się, może nawet stara się ukrywać głęboko, poza zasłonną określenia słownego odwołującego się do pojęcia „gminy”, istotne charakterystyczne znamiona tej „podstawowej” jednostki podziału, nie dostarczając nam żadnej przesłanki dla ustalenia, czy ma na myśli gminę „zbiorową”, czy też pojedynczą, poszczególną wieś,

³⁷ Informacja za 1999 rok, s. 325.

miasteczko lub „gromadę”. Ale też zapomina się już, zbyt może rychło, że owa gmina zbiorowa jest dziełem zaborczych rządów imperium rosyjskiego, narzucającym tę instytucję społeczeństwu tzw. Królestwa Kongresowego, wprowadzoną w roku 1864, po zgnieceniu powstania styczniowego z 1863 r. Nie znana w zaborach pruskim i austriackim, przetrwała gmina zbiorowa w dawnym zaborze rosyjskim i lata po odzyskaniu niepodległości, a w roku 1933 wprowadzono ją w całość Rzeczypospolitej i utrzymano po II wojnie światowej, reorganizując jej mniej ogólne ujęcia i pewne szczegółowe rozwiązania ostatnio w 1950 r., częściowo i później³⁸. W polskiej tradycji funkcjonują więc, w tym ujęciu, raczej gromady (wsie, sołectwa) i powiaty (starostwa ziemskie i grodzkie) niż gminy.

Błędem było pozostawienie w 1990 r., odziedziczonego po reformie lat siedemdziesiątych, podziału terytorialnego państwa. Na jego zmianę przyzwolenie społeczne zapewne w tymże roku 1990 było, podczas gdy obecnie go brak. Bo mówiąc wprost – gmin (a także powiatów) jest za dużo, co przyznają sami, co rozsądniejsi działacze samorządowi. Przy tej liczbie są jednocześnie za słabe, aby prawidłowo wykonywać swe zadania. W najmniejszych gminach nie ma nawet spośród kogo wyłonić sensownej reprezentacji. Prowadzi to do kształtowania się pseudoelit, które, najczęściej nieświadomie, działają wręcz na szkodę lokalnej wspólnoty³⁹.

Ustawowe regulacje ustroju i kompetencji administracji lokalnej również były krytykowane od samego początku, lecz głosy te zostały zagłuszone przez zgodny chór zwolenników – twórców niezbyt szczęśliwych rozwiązań. Krytycy twierdzili np., że usytuowanie wojewody stanowi z punktu widzenia wymogów demokratycznego uspołecznienia władzy krok wstecz, że kompetencje rad gmin są mniejsze niż rad narodowych PRL, że brak podstaw finansowych funkcjonowania gmin itd.⁴⁰ Nie przeszkadzało to reformatorom w lansowaniu tworzenia kolejnych szczebli samorządu. W 1993 r. wypracowano projekt podziału Polski na powiaty mające mieć samorządowy charakter. Siedzibą powiatu powinno być miasto liczące co najmniej 10 tys. mieszkańców. W skład powiatu powinno

³⁸ S. Grzybowski, *Samorządność: idea, realne zjawisko społeczne, instytucja prawna ustroju państwa*, „Casus” nr 5, KRSKO, 1997, *passim*; także T. Jabłoński, *Geneza dekretu z 1918 r. o utworzeniu rad gminnych*, „Państwo i Prawo” nr 2, 1979, *passim*.

³⁹ Zob. P. Kryczka, *Ludzie w strukturach samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” nr 3, 1996, *passim*; R. Szczepaniak, *Czy bycie radnym zobowiązuje?*, „Samorząd Terytorialny” nr 7-8, 2000, *passim*.

⁴⁰ B. Zawadzka, *Samorząd terytorialny w świetle regulacji ustawowych*, „Państwo i Prawo” nr 8, 1990, *passim*. Także J. Boć, *Refleksja nad reformą administracji publicznej*, *Studia Iuridica* XXXII, 1996, *passim*; M. Błażejczyk, A. Jurcewicz, B. Kozłowska, K. Strózczyk, *Samorząd mieszkańców wsi w systemie samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” nr 8, 1990, *passim*; P. Bury, *Samorząd terytorialny w Polsce – przewidywania a rzeczywistość*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2, 1996, *passim*; H. Izdebski, *Reforma administracji publicznej w Polsce (doświadczenia i wnioski)*, „Państwo i Prawo” nr 9, 1994, *passim*; A. Piekara, *Wartości i funkcje społeczne samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” nr 8, 1990, *passim*.

wchodzić nie mniej niż 5 gmin i 50 tys. mieszkańców. Uwzględniono także wyposażenie miast w infrastrukturę społeczną, np. szpitale, sądy, ZUS... itp. Miasta liczące powyżej 100 tys. mieszkańców uzyskały w projekcie status miast wydzielonych z powiatu. Projekt konsultowano z sejmikami, wojewodami i gminami. Rzeczywiste zainteresowanie w gminach było ograniczone. Chyba tylko co piąta gmina przedstawiała stanowisko pozytywnie oceniające sam pomysł tworzenia powiatów. Tymczasem po wielu miesiącach poinformowano oficjalnie, że na ogólną liczbę 2465 miast i gmin, 2157 opowiedziało się za reformą powiatową, a 105 było jej przeciwnych, natomiast 192 gminy nie zajęły stanowiska. Projekt przewidywał utworzenie 293 powiatów i 45 miast wydzielonych⁴¹. W efekcie z dużym opóźnieniem reaktywowano powiaty w równie nieuzasadnionej, znacznej liczbie, co wcześniej gminy. O samorządzie województwa trudno w ogóle coś dobrego powiedzieć i sami delegaci do sejmików przyznają po cichu, że jest to struktura zbędna, zwłaszcza w sytuacji wzajemnego nakładania się kompetencji powiatu, wojewódzkiej administracji rządowej i samorządu województwa. Utrzymywanie dualizmu administracji na szczeblu województwa, zwłaszcza w takiej a nie innej sytuacji finansów państwa, jest już w ogóle absurdem. Do tego dochodzi złe prawo, tworzone przez ustawodawcę, i złe prawo miejscowe, tworzone na podstawie tego pierwszego⁴².

Skutki istnienia takiego stanu rzeczy są widoczne na co dzień aż nazbyt jaskrawo. Duża liczba podmiotów administracji w terenie, podmiotów o niejasnych kompetencjach i nie posiadających środków na wykonywanie swoich zadań tworzy sytuację, w której wielka grupa „bezradnych radnych” i powiązanych z nimi mafijnymi więzami urzędników realizuje swoje partykularne interesy, na obywatela się nie oglądając.

Szukając więc odpowiedzi na pytanie: jak przeciwdziałać naruszeniom wolności i praw obywateli w ich relacjach z administracją lokalną?, należy odpowiedzieć: należy likwidować źródła naruszeń, a więc poprawiać prawo materialne, procesowe i ustrojowe, normujące działanie administracji lokalnej. Nawet taki a nie inny kształt regulacji, normujących zakres działania Rzecznika Praw Obywatelskich, ma tu drugorzędne znaczenie.

Wejście do zjednoczonej Europy przynosi ze sobą dla jej członków nie tylko prawa i korzyści, ale także obowiązki, dotyczące sfer, do których ustawodawstwa wewnętrzne różnych państw przez dziesiątki lat rościły sobie absolutną wyłączność. Zarówno Rada Europy, jak i organy Unii Europejskiej uchwalają bowiem konwencje, wydają liczne zalecenia i dyrektywy, których przedmiotem w zakresie prawa publicznego (konstytucyjnego i administracyjnego) jest przede wszystkim sfera określana najogólniej jako „prawa człowieka”, a w niej głównie stosunki na styku „obywatel–władza państwowa”. Treść tych

⁴¹ Dane za J. Hryniewicz, *op. cit.*

⁴² J. Lassota, *Gmina i paragrafy. Legislatura sejmowa jest fatalna*, „Casus” nr 5, KRSKO, 1997, *passim*.

najróżniejszych konwencji i zaleceń ma zwykle charakter liberalistyczny, legalistyczny i humanistyczny, a nieprzestrzeganie ich wywołuje najczęściej dosyć nieprzychylnie reakcje europejskiej zbiorowości, a czasami i bardziej surowe oceny. Nawet państwa z długoletnią tradycją liberalnego ustawodawstwa potrafiły się o tym już wielokrotnie dosyć nieprzyjemnie przekonać. Polska niemal w 100% przegrywa sprawy wytoczone jej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Dobrze jest zatem zawczasu wiedzieć, do jakich „europejskich minimów” w sferze stosunków prawnoadministracyjnych będziemy się w przyszłości musieli bardziej rygorystycznie stosować. Podstawowe instytucje ochrony praw obywatelskich, świadczące o legalistycznym i humanistycznym charakterze systemu, nie tylko są w naszym prawie obecne (chodzi tu m.in. o sądownictwo administracyjne i Rzecznika Praw Obywatelskich), lecz rzeczywiście skutecznie działają i cieszą się powszechnym szacunkiem. Wcale nie chodzi tu jednak o oficjalne tworzenie instytucji i nawet nie tylko o treść przepisów, lecz przede wszystkim o codzienną praktykę działania organów administracyjnych, bo to ona właśnie jest przedmiotem bacznej obserwacji organów europejskich i stanowi przedmiot skarg zgłaszanych przez obywateli⁴³. Jak napisał w swej Informacji w 2000 r. Rzecznik IV kadencji: „potrzebna jest głęboka przebudowa mentalności warstwy urzędniczej”⁴⁴.

Można dodać, że w zakresie kontroli administracji przekonanie o niezbędności powszechnej sądowej kontroli decyzji administracyjnej opartej na zasadzie klauzuli generalnej jest dziś oczywiste. Powszechne powoływanie ombudsmanów oznacza, że kontrola wykonywana tylko pod względem zgodności z prawem już dziś okazuje się niewystarczająca. Szuka się więc instytucji, która mogłaby sięgnąć dalej i ocenić decyzję (czy inne działanie administracji) także pod kątem jej rzetelności, uczciwości, przyzwoitości oraz odnieść te wymogi do postępowania. We współczesnym cywilizowanym państwie urzędom administracji stawia się już wyższe wymagania: urząd nie kłamie, urząd nie oszukuje, urząd gra uczciwie, urząd dotrzymuje danego słowa i *etc.* Są to m.in. cechy, które również mówią o „europejskości” systemu prawa administracyjnego różnych krajów⁴⁵.

⁴³ E. Łętowska, J. Łętowski, *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie kształceń ustrojowych*, Warszawa 1995, s. 202-203.

⁴⁴ *Informacja za 2000 rok*, s. 14.

⁴⁵ E. Łętowska, J. Łętowski, *op. cit.*, s. 202.

VII. Problem zasięgu skuteczności działania Rzecznika Praw Obywatelskich

Urząd Ombudsmana powstał w Polsce u schyłku epoki państwa socjalistycznego, ukształtował się i wypracował określone standardy postępowania, i obecnie funkcjonuje w państwie zorganizowanym na wzór demokracji zachodnich. Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Źródłem idei państwa prawnego była świadomość istnienia pewnej nienaruszalnej sfery wolności człowieka oraz świadomość konieczności ochrony tej sfery prawem, ograniczającym zakusy władzy na jej naruszenie. Prawo stanowione przez organy przedstawicielskie, wykonywane przez administrację i strzeżone przez sądy, winno zapewnić obywatelom stabilną i godną egzystencję. Prawem zabezpieczone są podstawowe dla człowieka wartości – wolność, godność i własność. Katalog ten z czasem poszerzał się. Państwo prawa to reakcja na arbitralność egzekutywy, naruszającej te wartości. Obecnie, gdy stopień poszanowania praw człowieka staje się wyznacznikiem demokracji i postępu, prawa te trzeba również chronić przed arbitralnością nie tylko władzy wykonawczej, ale także ustawodawcy czy sądów¹.

W warunkach stale poszerzających się sfer ingerencji administracji, poszerzeniu ulec musiała także grupa podmiotów kontrolujących tę administrację. Dotychczas w nauce europejskiej identyfikowano chętnie kontrolę administracji z kontrolą sądową. Podejście takie miało za sobą lata tradycji i szereg humanistycznych argumentów. Ale środek, który jest dobry dla oceny, czy decyzja administracyjna nie narusza prawa, zawiedzie w wypadku, gdy przedmiotem kontroli jest realizacja np. rządowego programu ochrony zdrowia, walki z przestępczością czy reformy systemu wykształcenia. Inny zakres działań administracji, inna ich skala, metody i środki działania, co więcej – inny stosunek wobec prawa i praworządności, wymagają także innych, właściwych środków i metod kontroli. W państwach o liberalnym ustroju i rynkowym modelu gospodarki zrozumiano rozmiar niebezpieczeństwa wówczas, gdy zorientowano się, że wkraczanie państwa w sferę prywatnego życia jednostki wcale nie wymaga jakiegokolwiek odnoszenia się do tradycyjnie pojętych indywidualnych praw obywatelskich. Uświadomiono sobie, że oto istnieje olbrzymie pole działalności administracyjnej, wolne – przynajmniej na szczeblu centralnym, a w miarę postępów regionalizacji i samorządności także na szczeblu terenowym – od jakiegokolwiek skutecznej kontroli czy nawet oceny społecznej bądź

¹ E. Łętowska, J. Łętowski, *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie kształcenia ustrojowych*, Warszawa 1995, s. 179.

państwowej. Zakres tej oceny musi być inny niż w przypadku znanych rodzajów kontroli administracji². Dodatkowo, inną rzeczą jest kontrolować administrację w krajach o stabilnej demokracji, a inną w krajach o wątpliwych tradycjach demokratycznych, gdzie establishment, jeśli nawet dopuści się błędów, może utrzymać się przy władzy.

Generalna ocena działań administracyjnych dotycząca realizacji konkretnego programu może odnosić się do administracji na różnych szczeblach. Może dotyczyć rządu jako całości, poszczególnych jego organów (ministerstw czy centralnych urzędów), a także jednostek terenowych, jeśli znajdują się w sytuacji pozwalającej im na samodzielne wypracowywanie i realizowanie określonych co do celu programów. Również zakres, koszty i efekty takiego programu czy przedsięwzięcia bywają różne. Odpowiednia do skali i charakteru programu będzie też i ocena jego realizacji. O kontroli ewentualnego nieprawidłowego działania administracji możemy przecież mówić w odniesieniu do tych wszystkich organów i instytucji, których zadaniem jest dokonywanie oceny tego, jak administracja wykonuje swoje zadania wobec całego społeczeństwa czy poszczególnych jego grup (terytorialnych, zawodowych lub innych), i to oceny noszącej w dużej mierze niesformalizowany charakter. Można mówić, że tkwi w tym pewna słabość tego rodzaju kontroli, można jednak wysunąć i wręcz przeciwny pogląd: w tym właśnie leży jej szczególna siła i znaczenie, że jest to kontrola nie ograniczająca się do warstwy formalno-dokumentacyjnej, że – jeśli posłużyć się terminologią zapożyczoną z francuskiego prawa cywilnego – jest to kontrola interesująca się głównie rezultatem, a nie tylko pewną starannością w działaniu, kontrola, dla której niewykonanie zadania będzie zawsze niewykonaniem, niezależnie od tego, jakich by usprawiedliwień nie użył odpowiedzialny za taki stan rzeczy administrator³.

Przykładem na skuteczność niesformalizowanej kontroli, kontroli o dużym zasięgu, jest działalność prasy, radia i telewizji, mająca dzisiaj podstawowe wręcz znaczenie, gdy idzie o krytykę i ocenę personalną poszczególnych osób pełniących funkcje w aparacie administracji ogólnej i gospodarczej, ich błędów, zaniedbań, a także bezczynności. Jest to dzisiaj w Polsce środek o bardzo istotnym znaczeniu. Administrator na wysokim szczeblu może przetrzymać na swym stanowisku wiele uwag krytycznych pochodzących od organów kontroli administracyjnych, inspekcji resortowej, a nawet organów Najwyższej Izby Kontroli. Jeśli jednak został ostro skrytykowany w prasie, a już głównie w telewizji, która przedstawia go personalnie na całą Polskę, praktycznie rzecz ujmując w większości wypadków w najbliższym czasie musi spodziewać się odwołania. Żadna bowiem administracja nie przyjmuje łatwo publicznej krytyki, a co gorsza – pu-

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*, s. 180-182. Zob. J. L. Entin, *Prawne i polityczne mechanizmy kontroli działań administracji*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2, 2001, *passim*.

blicznego ośmieszania, oskarżania o beczynność, nieudolność lub o nieuczciwość. Administracja polska nie stanowi tu żadnego wyjątku. Z tych i innych powodów należy uznać, że kontrola legalności nie jest już dziś wystarczająca w systemie administrowania. Także w ramach tego klasycznego kryterium pojawiają się nowe problemy. Niezależnie od powszechnej akceptacji zasady praworządności administracyjnej, równie powszechnie przyjmuje się z rezygnacją fikcyjny charakter tej zasady. Przyczyna jest najprostsza. Liczba przepisów administracyjnych jest dziś tak wielka, że znajomość ich, nawet dla dobrego fachowca, jest po prostu niemożliwa. W praktyce zrezygnowano z zasady domniemania powszechnej znajomości prawa, a zasady ogólne postępowania administracyjnego w ogóle jej obowiązywanie wykluczają. Problem jest dziś z dostępnością prawa. Trudno jest czasami ustalić, jakie przepisy obowiązują w danej materii, jakie zostały zmienione, a jakie uchylone.

Zwiększająca się liczba nowych przepisów nie wpływa jednak na przekształcenia w świadomości prawnej ani obywateli, ani administracji. Obywatele są zdezorientowani, a administracja oczekuje ministerialnych okólników, wyjaśnień i instrukcji albo interpretacji sądowej. Poglądy obywateli w sprawach prawnych, także gdy chodzi o rzeczy podstawowe, nie wskazują na to, aby w ich świadomości zakorzeniła się pewność realizacji takich czy innych uprawnień, nawet jeśli przewidziane są one w przepisach. Wobec postępującego skomplikowania prawa materialnego często mamy do czynienia z sytuacjami, gdy znajomość prawa sprowadza się w świadomości ludzkiej do wykazu właściwych organów i podstawowych reguł określających, w jaki sposób są one dostępne i jak używać od nich rozstrzygnięcia. W sytuacji domniemania kompetencji jednoosobowego organu w znakomitej większości indywidualnych spraw obywateli, można przewidywać, że decydującym elementem nie staje się to, jakie prawo obywatela wynika z ustawy, lecz jak i u kogo załatwić sprawę. Prawo materialne schodzi na dalszy plan, pierwszorzędного znaczenia nabywają reguły prawa ustrojowego i proceduralnego⁴.

Nastawienie takie bierze się z realiów codzienności. W sytuacji, gdy w samorządach nie ma pieniędzy na nic, przestają mieć znaczenie rozstrzygnięcia rad gmin czy innych jednostek samorządu, a znaczenie ma to, kto dokonuje redystrybucji tych niewielkich środków, obiecywanych przez administrację rządową. Dodatkowo treść tych deklaracji zmienia się nieomal co miesiąc. Ważny jest więc ten, kto pilnuje kasy i bierze za to wynagrodzenie. Pochodzący wcześniej prawie w 100% ze składu rad burmistrzowie i zarządy, podobnie jak obecnie wyłanianiani w wyborach powszechnych, uważają się za kogoś ważniejszego od rad, zwłaszcza gdy mają w nich stabilne poparcie. Trudno się więc dziwić obywatelom.

⁴ E. Łętowska, J. Łętowski, *op. cit.*, s. 183-184.

Decyzja administracyjna przestała być podstawową formą działania administracji w państwie. Duża część podstawowych spraw obywateli załatwiana jest w inny sposób. Dlatego powstała potrzeba zapewnienia ochrony sądowej także tam, gdzie nie ma decyzji organu administracji. Ochrona ta jednak bywa niepełna z kilku przyczyn. Po pierwsze, sądy mają skłonność do oceny działań administracji, biorąc pod uwagę tylko kryterium legalności. Po drugie, czynią to z tendencją do respektowania pozytywnego brzmienia przepisów prawa. Nie oglądają się przy tym na Konstytucję, choć jej podlegają. Warto zauważyć, że w niektórych krajach Europy Zachodniej, np. w Anglii, sądowa kontrola dyskrecyjnej władzy administracyjnej sprawowana jest przy uwzględnieniu nie tylko kryterium legalności, ale także kryterium „racjonalności” i „dobrej wiary”. We Francji kontrola ta, poza zgodnością z prawem, obejmuje dodatkowo badanie celu i motywów, jakimi kierowała się administracja, korzystając z przyznanej jej władzy uznaniowej⁵.

Powstała w ten sposób luka wypełniać powinien ombudsman, działający w imieniu parlamentu i podejmujący w interesie jednostki akcję tam, gdzie zawodzą inne, sformalizowane, rutynowe, legalistyczne środki. Jest to właśnie pożądany kierunek rozwoju doktryny prawa administracyjnego i praktyki tego prawa. Decyzja administracyjna, indywidualny akt administracyjny, często też umowa – są to tylko chwilowe rejestracje i waloryzacje pewnych stanów wynikających z nie ustającego nigdy układu stosunków prawnych między jednostką (ich grupą) a państwem (jego przeróżnymi reprezentantami). Przez dziesiątki i setki lat w sytuacji, gdy prawo miało głównie bronić jednostki przed „niesprawiedliwością” ze strony państwa, nacisk nauki na wypracowanie i sformalizowanie owych rejestracji i waloryzacji i uczynienie z nich zinstytucjonalizowanych, wręcz rutynowych konstrukcji łącznie z elementami kontroli, był zadaniem twórczym i słusznym. Ale chyba ów etap należy do przeszłości albo obecnie przestaje wystarczać. Zadanie doktrynalnego, praktycznego orzeczniczego konstruowania instytucji decyzji czy umowy nauka ma poza sobą. Do historii przechodzi też okres przywiązywania owych instytucji do dziedzin prawa, na których tle powstały. Już dziś żyją one własnym życiem. Umowa funkcjonuje w sferze prawa administracyjnego, decyzja w płaszczyźnie prawa cywilnego⁶.

Należy stwierdzić, iż jedną z istotnych słabości systemu kontroli administracji jest ograniczanie jej pola działania głównie do działań administracji władczej i to tylko wtedy, i w takim zakresie, w jakim administracja posługuje się decyzją. Gdzie nie będzie decyzji, nie będzie raczej postępowania ani pewnie ochrony sądowej. Nie można jednak również powiedzieć, że nie ma wtedy także żadnego opartego na prawie zinstytucjonalizowanego stosunku między administracją a jednostką. Stosunek prawnoadministracyj-

⁵ Z. Duniewska, *Istota i gwarancje dyskrecyjnej władzy administracyjnej w świetle standardów europejskich*, *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. 59, 1999, s. 29.

⁶ E. Łętowska, J. Łętowski, *op. cit.*, s. 185.

ny między nimi nie ogranicza się tylko do sfery, w której działa naprzód decyzja, potem ewentualnie sędzia. Istnieje przecież pojęcie sytuacji administracyjnoprawnej. Złożoność tych sytuacji i wpływ, jaki mają na jednostkę, jest niebagatelny⁷. Zagadnienia te powinny stać się jednym z podstawowych problemów badawczych prawa administracyjnego. Nauka potrafi oderwać się od sztywnej instytucji aktu administracyjnego i wskazać na całą złożoność prawnych stosunków między państwem a jednostką. Istnieją konstrukcje uruchamiające w płaszczyźnie indywidualnej zadania państwa wobec obywateli, pozostające tylko w pewnym związku zarówno z prawem materialnym, jak i proceduralnym, w większym – z prawem ustrojowym. Mowa tu o szeroko pojętych działaniach faktycznych administracji⁸.

Między innymi z tych powodów z wielkim zainteresowaniem śledzono pierwsze doświadczenia polskiego ombudsmena, dla którego ani proceduralne pojęcie „decyzji”, ani też materialne – „zgodności z prawem” – nie stanowiło żadnych wyznaczników sfery jego działania. I któreś z tych doświadczeń musiało okazać się ważne, skoro w 1995 r. przy projektowaniu nowej ustawy o sądownictwie administracyjnym sami projektodawcy (wywodzący się w końcu z sędziowskich kręgów) dosyć odważnie postanowili rozciągnąć właściwość tego sądu poza sferę formalnie traktowanej decyzji. Sąd ma teraz również kontrolować zgodność z prawem różnego rodzaju działań władczych (faktycznych), jeśli tylko dotyczą one prawem chronionej sfery uprawnień obywateli⁹.

Ombudsman ma rację bytu tylko w państwach demokratycznych uznających pluralizm polityczny i neutralnych światopoglądowo. W państwie totalitarnym uznającym za obowiązującą jedną tylko ideologię ombudsman nie może skutecznie bronić praw ludzi myślących inaczej, praw mniejszości wyznaniowych i ateistów. Polska przed zmianą ustroju w grudniu 1989 r. była państwem opartym na dyktaturze partii marksistowsko-leninowskiej. Powołanie w 1987 r. instytucji ombudsmena (nazwanego Rzecznikiem Praw Obywatelskich) było ewenementem z gruntu obcym założeniom państwa socjalistycznego. Ówczesna władza, dążąc do złagodzenia narastających niepokojów społecznych, utworzyła demokratyczną instytucję, licząc może bardziej na dekoracyjny charakter tego urzędu niż na jego autentyczne, zgodne z założeniami prawdziwej demokracji, funkcjonowanie. Władza liczyła też na zachowanie wpływu na wybór osoby rzecznika, bo jego powołanie należało do Sejmu PRL, który nie miał autentycznego mandatu społecznego, ponieważ nie był wyłaniany w wolnych wyborach powszechnych. Tymcza-

⁷ Zob. J. Boć, *Stosunki administracyjnoprawne i sytuacje administracyjnoprawne*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 343 i n.

⁸ Zob. A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej. Formy działań faktycznych*, [w:] Boć (red.), *Prawo...*, s. 319 i n.

⁹ E. Łętowska, J. Łętowski, *op. cit.*, s. 185-186.

sem rzecznik okazał się jednak osobą niezależną, umiejącą czynić użytek ze znacznych kompetencji, jakie ustawa polskiemu ombudsmanowi przyznała. W warunkach państwa o niedemokratycznym ustroju, istniały dwie podstawowe przesłanki, mające wpływ na możliwości działania ombudsmana na rzecz praw i wolności obywateli. Po pierwsze, ombudsman mógł działać skutecznie, jeżeli ustawa gwarantowała mu określone kompetencje i zapewniał osobie Rzecznika niezależność od innych organów państwowych. Po drugie, autentyczność omawianego urzędu (rzeczywiste realizowanie kompetencji przyznanych w ustawie) zależało od osobistych cech ombudsmana sprawującego ten urząd, zwłaszcza od jego osobistej niezależności i niepodatności na wpływy sił politycznych oraz wszelkie inne naciski ideologiczne¹⁰.

Pierwsze dwa lata działalności Rzecznika Praw Obywatelskich zaznaczyły się trudnościami w realizowaniu praw i wolności politycznych obywateli (zrzeszania się w związkach zawodowych, uczestniczenia w zgromadzeniach, wyrażania przekonań w prasie, radiu i telewizji oraz w publikacjach cenzurowanych przez państwo). Okazało się, że kompetencje Rzecznika i jego skuteczność mają swe granice w uwarunkowaniach politycznych. Okazało się więc, że granice skuteczności ombudsmana wyznacza ustawa, i których nie może on przekroczyć, oraz system polityczny ograniczający wolności obywatelskie. Rzecznik nie mógł prowadzić działań na rzecz praw i wolności obywatelskich poza powyższymi granicami, ponieważ jest nimi ustawowo związany. Już w okresie I kadencji ukształtowała się w poglądach na granice możliwości Rzecznika zasada, że nie może on wkraczać w kompetencje ustawodawcy ani ingerować w politykę rządu. Nie może też w żaden sposób wyręczać organów administracji publicznej¹¹.

Swobodę poobywatelskich poczynań ombudsmana ograniczają więc tylko zgodne z konstytucją ustawy i mieszczące się w granicach prawa decyzje organów administracji, a także nie przekraczające prawa działania podmiotów kształtujących kierunki polityki w dziedzinach mających wpływ na prawa i wolności obywatelskie. Rzecznik Praw Obywatelskich był od początku istnienia tego urzędu legalistą, pilnującym egzekucji praw obywatelskich zapisanych w ustawach. Jednocześnie dbał o zachowanie dystansu wobec polityki uprawianej przez rządzącą partię, rygorystycznie odcinając się nawet od ingerencji w sferę polityki społecznej rządu. Ta właśnie ściśle legalistyczna postawa pozwoliła Rzecznikowi I kadencji przetrwać pierwsze, najtrudniejsze dwa lata funkcjonowania tego urzędu w warunkach państwa socjalistycznego¹².

¹⁰ T. Zieliński, *Ombudsman – możliwości i granice skutecznego działania*, „Państwo i Prawo” nr 9, 1994, s. 4.

¹¹ Zob. *Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres I I 1988-30 XII 1988 r.*, RPO-Mat. nr 2, 1988, s. 10 i n.

¹² T. Zieliński, *Ombudsman...*, s. 5.

Po upadku socjalizmu w Polsce i powstaniu ustroju opartego na demokracji parlamentarnej stanął przed urzędem Rzecznika Praw Obywatelskich nowy dylemat: kontynuacji przyjętej linii działania wyłącznie w granicach obowiązującego prawa, pochodzącego też z poprzedniego okresu, bądź poszerzenia sfery działań na inicjatywy reformatorskie w postaci wniosków o dokonanie zmiany na korzyść obywateli anachronicznych przepisów, nie dostosowanych do założeń demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. W okresie zasadniczych przemian polityczno-prawnych, redukcja działalności Rzecznika do kontroli przestrzegania praw i wolności zapisanych w nie uchylonych przez nowego prawodawcę ustawach, uznana została w drugiej połowie I kadencji za dyskusyjną¹³. Deklarowany przez Rzeczników I i II kadencji legalizm, jako podstawa działania ich urzędu w nowych warunkach ustrojowych, naraził ich na zarzut sprzyjania dawnemu porządkowi prawnemu i przywilejom dawnej nomenklatury w sytuacji, gdy prawo realnego socjalizmu uznane zostało za niezgodne ze standardami państwa prawnego oraz regułami moralnymi i religijnymi przeważającej części społeczeństwa. Rzecznik stał na stanowisku, że nie może wkraczać w kompetencje prawodawcy parlamentarnego, do którego w państwie prawnym należy uchwalanie ustaw, m.in. również zastępowanie starych ustaw nowymi. Problem dotyczył ochrony tzw. praw nabytych. Zasada ochrony praw nabytych występowała też w działalności Rzecznika jako podstawa ograniczonej obrony obywateli przed pogorszeniem ich sytuacji prawnej ze względu na regres gospodarczy państwa. W warunkach kryzysu gospodarczego możliwości działań ombudsmana w sprawach dotyczących interesów socjalnych obywateli są ograniczone, co daje się zauważyć i dziś¹⁴.

Skuteczność działań Rzecznika Praw Obywatelskich w kilku kwestiach, związanych z jego działalnością, budzi pewne wątpliwości. Wpływ ombudsmana na politykę tworzenia prawa jest niewielki. Rzecznikowi nie przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej (w znaczeniu prawa wnoszenia do Sejmu projektów ustaw). Ma on jednak prawo do występowania z wnioskami o podjęcie takiej inicjatywy przez organy, które takie kompetencje mają (rząd, posłowie, Senat i in.). Nie należy jednak przeceniać tej jego kompetencji. Skuteczność tego rodzaju działań Rzecznika nie może być duża. Nie było, nie ma i chyba nigdy nie będzie takiej kadencji, kiedy będzie on wywierał znaczący wpływ na legislację. Rzecznik jest instytucją apolityczną, a prawo powstaje w warunkach przemian ustrojowych pod wpływem różnych prądów politycznych. Rzecznik

¹³ Np. W. Taras, A. Wróbel, *Rzecznik Praw Obywatelskich a administracja publiczna*, „Studia Prawnicze” z. 3-4, 1992, s. 41.

¹⁴ T. Zieliński, *Ombudsman...*, s. 5-6. Szerzej na ten temat tegoż: *Rzecznik Praw Obywatelskich w okresie przemian ustrojowych w RP*, RPO-Mat. nr 19, 1993, s. 32; *idem*, *Ochrona praw nabytych – zasada państwa prawnego*, RPO-Mat. nr 15, 1992, *passim*.

może więc mówić swoje, a władza polityczna będzie robić swoje. Jednak z tej nie zanadto skutecznej prerogatywy Rzecznik powinien korzystać nadal. W tej działalności wyraża się zasada tzw. wczesnego ostrzegania, którą wprowadził do systemu swoich działań jako środek profilaktyki Rzecznik II kadencji. W okresie zachodzących przemian polityczno-prawnych i związanych z nimi zagrożeń dla sytuacji socjalnej obywateli, ombudsman nie może pozostawać bierny wobec projektów ustaw, które budzą zastrzeżenia pod względem ich zgodności z konstytucyjnymi gwarancjami praw i wolności obywatelskich. Polski ombudsman jest ustawowo obowiązany do badania nie tylko, czy nie nastąpiło wskutek działania organów państwowych (i innych organizacji) naruszenie tych praw i wolności, lecz także zasad sprawiedliwości społecznej. Rzecznik (zwłaszcza II i IV kadencji) przyjął w swej polityce zasadę tzw. wczesnego ostrzegania, polegającą na sygnalizowaniu zagrożeń dla praw i wolności obywatelskich w projektowanych ustawach, a także na wyrażaniu niepokoju w kwestii zgodności przygotowywanych ustaw z zasadą sprawiedliwości społecznej. Oznacza to istotne poszerzenie formuły działania Rzecznika Praw Obywatelskich, który wkracza obecnie do akcji często jeszcze przed naruszeniem praw obywatelskich, a nie dopiero po jego zaistnieniu. Z polskiego doświadczenia można wyprowadzić wniosek, że ombudsman powinien za pomocą dostępnych sobie środków działać zapobiegawczo, dążąc do niedopuszczenia do naruszeń praw i wolności obywatelskich, a nie ograniczać się do działań na rzecz usunięcia skutków dokonanego już naruszenia tychże praw i wolności¹⁵.

Druga kompetencja, której skuteczność wymaga dyskusji, to wpływ na wymiar sprawiedliwości. W szerokim, globalnym zakresie wpływ ten w okresie 24 lat istnienia urzędu nie był wielki. Dość duży był w sprawach podstawowych, gdy rzecznik występował z rewizjami nadzwyczajnymi czy też gdy zwracał się do Sądu Najwyższego z wnioskami o wykładnię w sprawach, w których powstawały wątpliwości i rozbieżności w praktyce sądowej¹⁶. Wpływ ten utrzyma się zapewne nadal. Rzecznik jest najczęściej występującym organem inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym¹⁷. Szkoda jednak,

¹⁵ T. Zieliński, *Ombudsman...*, s. 8; także *Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2000 rok*, RPO-Mat. nr 43, 2001, s. 11 i n. Warto w tym miejscu podkreślić, że ustawa nie nakazuje Rzecznikowi w wystąpieniach kierowanych do organów władzy publicznej wskazywać prawa lub wolności, których dotyczy wystąpienie, ani tym bardziej nie nakazuje uzasadnienia, dlaczego w ocenie Rzecznika miałyby w konkretnej sprawie dojść do naruszenia praw lub wolności przysługujących jednostce, P. Przybysz, *Administracja wobec praw człowieka (źródła patologii)*, [w:] P. J. Suwaj, D. R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 145.

¹⁶ T. Zieliński, [w:] *Konferencja naukowa „Obywatel – jego wolności i prawa” (zbiór materiałów)*, RPO-Mat. nr 36, s. 63.

¹⁷ M. Safjan, [w:] *Uroczystość 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich (wystąpienia okolicznościowe)*, RPO-Mat. nr 36, 1998, s. 27.

że Rzecznik nie może występować przed Trybunałem jako wszczynający postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej w imieniu obywatela.

Trzeci problem to skuteczność działań Rzecznika Praw Obywatelskich w sferze administracji, czy szerzej – władzy wykonawczej. Niestety liczne wystąpienia Rzecznika na tej płaszczyźnie nie zawsze przynosiły skutki. Władzy wykonawczej trzeba dobitnie wykazywać, że działa wadliwie, sprzecznie z obowiązującym prawem. Wtedy władza ustępuje. Przeważnie jednak odmawia albo przyznaje Rzecznikowi rację, ale tłumaczy się, że sprawę można załatwić dopiero przy okazji wielkiej reformy itp. Można by sądzić, że urząd Rzecznika ma skuteczny oręż w postaci wniosków do Trybunału Konstytucyjnego. Kompetencja ta została umniejszona w związku z utratą kompetencji Trybunału do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Okazuje się, że skargi o stwierdzenie niezgodności aktów prawnych z Konstytucją również nie są w pełni skuteczne na dłuższą metę. Zdarzają się przypadki powrotu do rozwiązań uznanych przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją lub też próby podejmowania działań, które na pierwszy rzut oka są z nią niezgodne, a mimo to przez siły polityczne lansowane¹⁸.

Większość kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich listów wskazuje na bezradność obywateli wobec działań administracji publicznej i procedur stosowanych przez jej pracowników. Treść wystąpień obywateli wskazuje, jak małą wagę przywiązują te organy do dbałości o standardy państwa prawa. Wprawdzie znaczna liczba skarg jest pokłosiem ciągle zbyt niskiej świadomości prawnej obywateli, ale znaczna ich część wywołana jest jednak typowymi i wskazywanymi przez lata przez Rzecznika wadami w pracy administracji: przewlekłością postępowania administracyjnego, brakiem rzetelnej i pełnej informacji, zbyt dużą i często nie znajdującą podstaw prawnych swobodą, a nawet samowolą w podejmowaniu decyzji, jak również w stanowieniu prawa miejscowego. Na obniżenie oceny pracy tych organów składają się jednak także elementy od tych organów niezależne. Administracja funkcjonuje bowiem w systemie często niespójnego, niejasnego i niestabilnego prawa i to zarówno w sferze normującej zasady ustrojowe tych organów, jak i w sferze przepisów prawa materialnego dających podstawę do wykonania konkretnych zadań. Niepokój budzić musi również polityka finansowania różnorodnych zadań administracji samorządowej, prowadząca do braku możliwości wywiązywania się przez tę administrację z jej funkcji¹⁹.

Organy, do których zwraca się Rzecznik, usprawiedliwiają swe nieprawidłowe działania właśnie stanem prawa i finansów lub też odpowiadają pokrętnie albo wcale. W celu ukrócenia tego rodzaju praktyk, polegających na milczeniu lub utrudnianiu

¹⁸ T. Zieliński, [w:] *Konferencja...*

¹⁹ *Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2000 rok*, RPO-Mat. nr 43, 2001, s. 271.

zbadania sprawy przez Rzecznika, celowe wydaje się wprowadzenie możliwości karania winnych takich działań. Skoro przyjęto takie rozwiązanie w Szwecji, nie ma powodu, aby nie wprowadzić go także w Polsce. Wpłynęłoby to znacząco na skuteczność działań Rzecznika²⁰.

Istotną ważną kwestią przy badaniu skuteczności Rzecznika jest pytanie o optykę postrzegania przez niego zagadnienia prymatu prawa pozytywnego nad naturalnym, lub odwrotnie. Zakres przedmiotowy kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich określony ustawą obejmuje wszystkie prawa i wolności obywatelskie przewidziane w Konstytucji i innych ustawach. Zdaniem Rzecznika, musi on czuwać nad zgodnością zachowań władz publicznych z prawem pozytywnym. Nie jest zasadniczo powołany do kontroli zgodności działalności ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej z jakimś ponadustawowym, wyższego rzędu porządkiem, zwanym prawem natury. W sporze między *lex* a *ius* musi opowiedzieć się i stać twardo na gruncie doktryny pozytywistycznej. Odwołując się do niepisanych norm prawa natury (owego *ius*), ombudsman stałby się, zdaniem wielu, ideologiem poszukującym poza ramami prawa pozytywnego podstawy swego działania. Rzecznik musi być pozytywistą i w swych działaniach proobywatelskich bronić litery prawa. Pewność ochrony prawnej przed sądami, urzędami i wszelkimi innymi władzami publicznymi gwarantuje obywatelom właśnie prawo pozytywne zapisane w ustawach oraz w stanowionych przez władzę wykonawczą (rząd) rozporządzeniach i zarządzeniach wydanych na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. Tak wygląda to w prawie i taki pogląd podzielali Rzecznicy²¹.

Podobnie sprawa się ma z zagadnieniem moralności prawa. Uważa się, że do ombudsmena nie należy uprawianie moralizatorstwa i przeciwstawianie obowiązującemu prawu pozytywnemu wskazań etyki normatywnej. Rzecznik praw wszystkich obywateli nie może udzielać pierwszeństwa etyce przed prawem powszechnie obowiązującym. Zapatrywania moralne są bowiem w pluralistycznym społeczeństwie wielorakie, toteż gdy w grę wchodzi konflikt etosów, żadnemu z nich nie można, w społeczeństwie naprawdę demokratycznym, przyznać przewagi nad innymi. Zarówno dyktatura mniejszości, jak też dyktatura większości światopoglądowej godzą w prawa obywatelskie, a tym samym stanowią jawną lub co najmniej ukrytą formę totalitaryzmu. Demokracja gwarantuje każdemu światopoglądowi i każdemu wyznaniu równość wobec prawa²².

Poruszony tu problem związania ombudsmena określoną moralnością wystąpił ostro w początku II kadencji Rzecznika. Ustosunkowując się do dylematu: prawo czy

²⁰ Podobny pogląd wyraził A. Rzepliński, [w:] *Konferencja...*, s. 69.

²¹ Zob. T. Zieliński, *Ombudsman...*

²² *Ibidem*.

moralność?, stwierdził on, że żaden ombudsman nie może odnosić się lekceważąco do idei moralności prawa. Musi w swych działaniach proobywatelskich odwoływać się do praw zgodnych z powszechnie uznanymi normami moralnymi, które odzwierciedlają wartości podstawowe, ogólnoludzkie. Nie można jednak tych wartości utożsamiać z chrześcijańskim wyłącznie systemem wartości, preferowanym przez kręgi katolickie, które domagały się, by ten system korzystał z sankcji państwowych. W sprawozdaniu parlamentarnym za drugi rok kadencji, Rzecznik Praw Obywatelskich II kadencji przypomniał, że za wiążące uważa prawo zgodne z normami moralnymi, powtarzającymi się zarówno w chrześcijańskich systemach etycznych, jak też w poglądach moralnych akceptowanych przez inne kręgi kulturowe, które mają swe korzenie też w przedchrześcijańskich systemach moralnych i które ludzkość zawdzięcza takim filozofom, jak: Sokrates, Arystoteles, Seneka i Cicero²³.

W zabiegach o moralność prawa (w wyżej podanym znaczeniu), Rzecznik korzystał z kompetencji występowania z wnioskami do podmiotów mających inicjatywę ustawodawczą o wydanie lub zmianę przepisów dostosowujących prawo do wymagań moralnych demokratycznego społeczeństwa. W dotychczasowej praktyce czynił on użytek z tego uprawnienia w przypadkach zauważonych niezgodności między obowiązującym prawem a zasadą sprawiedliwości społecznej, będącej podstawową zasadą moralną państwa socjalnego, zapisaną w Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich musi także czynić użytek z klauzuli zwanej zasadami współżycia społecznego, która odpowiada mniej więcej pojęciu słuszności czy dobrej wiary. Ustawa wyraźnie bowiem nakazuje Rzecznikowi badanie, czy skutek działania lub zaniechania podmiotów obowiązanych do przestrzegania i realizacji praw i wolności obywatelskich nie nastąpiło naruszenie zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej (art. 1 ust. 3)²⁴. Taka formuła określenia zakresu zadań Rzecznika miała zapewne na celu podkreślenie, że kontrola sprawowana przez Rzecznika nie ogranicza się do kwestii legalności, jednak może być ona zinterpretowana także jako upoważnienie dla Rzecznika do podejmowania działań mających na celu wyłącznie ochronę zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej, także w sytuacjach, gdy nie pozostają one w związku z prawami człowieka²⁵.

Działania te nie wydają się wystarczające. Zasady słuszności i sprawiedliwości społecznej nie są przez Rzecznika stosowane chociażby na równi z kryterium legalno-

²³ *Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od 13 lutego 1993 r. do 12 lutego 1994 r.*, RPO-Mat. nr 21, 1994.

²⁴ T. Zieliński, *Ombudsman...*, s. 9 i 10; *idem*, *Klauzule generalne w demokratycznym państwie prawnym*, RPO-Mat. nr 17, 1993, *passim*.

²⁵ P. Przybysz, *op. cit.*

ści²⁶. Podmiotów kontrolujących, stosujących kryterium legalności, jest liczba wystarczająca i chodzi tylko o to, aby kontroli tej dokonywały prawidłowo. Dotyczy to także sądów i problemu stosowania przez nie Konstytucji. Tymczasem coraz powszechniejsze staje się stanowienie i stosowanie prawa w oderwaniu od zasad słuszności i sprawiedliwości społecznej, zarówno przez podmioty szczebla centralnego, jak i lokalne, nie wspominając już o ustawodawcy. Obserwujemy bowiem zjawisko ubezwłasnowolnienia suwerena przez ustawodawcę. Wówczas, gdy Rzecznik skupia się w swej działalności głównie na badaniu legalności, brakuje podmiotu stosującego kryterium słuszności i sprawiedliwości społecznej. Otwiera to drogę zjawisku instrumentalizacji prawa i stanowienia go w interesie ugrupowań politycznych, a nie społeczeństwa²⁷.

Fałszywa jest również teza, jakoby alternatywą dla prymatu prawa pozytywnego był wyłącznie prymat prawa naturalnego. Dominacja albo jednego, albo drugiego jest w obecnych europejskich warunkach niedopuszczalna. Tezę o prymacie prawa pozytywnego skompromitowały totalitaryzmy, natomiast tezę przeciwną – uporczywe próby nadania idei prawa naturalnego wyłącznie kształtu akceptowanego przez światopogląd chrześcijański (zwłaszcza w Polsce). Istnieją jednak jeszcze inne koncepcje, użyteczne zwłaszcza przy rozważaniach nad zagadnieniami praw człowieka. Koncepcje te niezwykle trafnie opisano już w literaturze.

Próby pogodzenia wskazanych sprzeczności i zbliżenia stanowisk widoczne są zarówno na płaszczyźnie filozoficznoprawnej, jak i w doktrynie prawa konstytucyjnego. Dla dogmatyki prawa istotne znaczenie miało pojawienie się tzw. niepozytywistycznych koncepcji prawa. Cechą charakterystyczną tych koncepcji jest krytyka prawniczego pozytywizmu, nie odwołująca się jednak do prawa naturalnego. Zrezygnowano z radykalnych postulatów oddzielenia prawa i moralności, a także z całkowitego podporządkowania prawa moralności. Na gruncie tych koncepcji sformułowano założenia o normatywnym charakterze konstytucyjnych praw człowieka, przyjmując specyficzny charakter norm gwarantujących te prawa. Specyfika ta polega na tym, że na płaszczyźnie generalnoabstrakcyjnej treść norm możemy ustalić jedynie *prima facie*, rzadko natomiast mamy do czynienia z regułami prawnymi wyznaczającymi jednoznaczny sposób

²⁶ Według informacji Rzecznika za rok 1999, wiele skarg dotyczyło granic jednostek nowego podziału administracyjnego kraju. Wnioskodawcy prosili o wniesienie przez Rzecznika skargi do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie stwierdzenia niezgodności z Konstytucją rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie utworzenia powiatów z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Rzecznik stwierdza, że analiza przepisów nie potwierdziła w jego ocenie zasadności badania spraw przez Trybunał Konstytucyjny. Czy żądania skarżących były słuszne czy nie, nie wydaje się właściwe działanie w oparciu tylko o kryterium legalności w odniesieniu do zagadnienia rozstrzygniętego arbitralnie, bez uwzględnienia szerszego kontekstu doktrynalnego i społecznego, z pominięciem zasady podmiotowości społeczności lokalnych.

²⁷ Patrz: L. Morawski, *Instrumentalizacja prawa (Zarys problemu)*, „Państwo i Prawo” nr 6, 1993, *passim*.

postępowania. Jedynie wyjątkowo prawa człowieka są w konstytucji wyrażone za pomocą sformułowań, które już na płaszczyźnie generalnoabstrakcyjnej pozwalają ustalić ich jednoznaczną treść normatywną. Przykładem może być zakaz tortur czy prawo do dwuinstancyjnego rozpatrzenia sprawy przez sąd. Z kolei z prawa do wolności wypowiedzi bądź prawa do zgromadzeń możemy wyprowadzić szereg zasad nakazujących ochronę tych praw. Odwołując się do wskazanych zasad konstytucyjnych, możemy jedynie stwierdzić, że konstytucja nakazuje maksymalną ochronę wolności wypowiedzi czy zgromadzeń, nie wynika z nich jednak rzeczywisty, przewidziany w danym systemie prawnym zakres ochrony tych praw. Zakres ten ustalamy najczęściej w sytuacji kolizji danej zasady konstytucyjnej z zasadą gwarantującą inne prawo człowieka lub inną wartość konstytucyjnie chronioną. Wskazane rozumienie zasad konstytucyjnych opiera się na założeniach, w myśl których nie ma zasad absolutnych, które w każdym przypadku kolizji mają pierwszeństwo przed innymi. Zwiększenie zakresu realizacji danej zasady przeważnie powoduje konieczność zawężenia realizacji zasady z nią kolidującej. Wiele zasad konstytucyjnych ma taką samą rangę, nie zachodzi między nimi hierarchiczne zróżnicowanie. Rozstrzyganie kolizji zasad odbywa się przede wszystkim w oparciu o konstytucyjną zasadę proporcjonalności²⁸.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że zasada proporcjonalności, mimo braku jej pełnego, prawnego wyrazu jest jedną z podstawowych zasad normujących obecnie stosunki między obywatelem a państwem. Jest ona wyprowadzana z treści wielu aktów normatywnych o różnym charakterze i randze. Nawiązują do niej zarówno Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, jak i Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Do zachowania proporcji nawiązuje wprost art. 8 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego²⁹, zgodnie z którym kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organów kontroli a znaczeniem interesów, które ma ona chronić. Do zasady proporcjonalności odwołują się też dokumenty europejskiego *soft-law*³⁰. W Polsce zasada proporcjonalności jest wyprowadzana przede wszystkim z art. 2 Konstytucji, jako jedna z zasad demokratycznego państwa prawnego.

²⁸ P. Tuleja, *Prawo naturalne i prawo pozytywne jako podstawa konstytucyjnych praw człowieka*, ETHOS nr 45-46, 1999, s. 200 i n. oraz podana tam literatura, zwłaszcza: R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998; L. A. Hart, *Pojęcie prawa*, Warszawa 1998.

²⁹ Sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607 z późn. zm.

³⁰ Z. Duniewska, *Zasada proporcjonalności*, [w:] *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, praca zbiorowa, Warszawa 2000, s. 102 i n.

W świetle powyższych założeń konstytucja, jej poszczególne postanowienia, nie może być traktowana jako akt woli ustrojodawcy, w którym zakodowane są normy prawne. W procesie stosowania konstytucji nie chodzi też o to, by wolę tę odkodować za pomocą odpowiedniego, z góry danego, zespołu reguł wykładni. Tekst konstytucji ma charakter otwarty, stanowi podstawę dyskursu o prawach człowieka. Podstawowym zadaniem prawoznawstwa jest określenie warunków, jakie dyskurs ten powinien spełniać. Dzięki nim konstytucyjny dyskurs o prawach człowieka toczy się równocześnie na płaszczyźnie analitycznej, normatywnej i empirycznej. Ta wielopłaszczyznowość ma z jednej strony zapewnić rozstrzyganie na gruncie prawnym problemów aksjologicznych, nieuchylanie się od ich podejmowania przez wskazywanie, że skoro nie rozstrzygnął ich demokratyczny prawodawca, to nie powinny być one rozstrzygane przez inne organy, lub też rozstrzyganie ich wyłącznie na podstawie reguły większości. Z drugiej strony konieczność ustalenia na podstawie konstytucji jednoznacznej reguły prawnej, stanowiącej podstawę rozstrzygnięcia, uzasadnienie jej obowiązywania przez odwołanie się do argumentów z płaszczyzny normatywnej i empirycznej, chroni przed dowolnością rozstrzygnięć i gwarantuje pewność prawa. Trzeba jednak podkreślić, że normatywna treść poszczególnych konstytucyjnych praw człowieka jest kształtowana dopiero w sytuacji, gdy powstaje spór co do zakresu ich ochrony. Treść ta kształtuje się więc dopiero w procesie stosowania konstytucji. Konstytucja stanowi podstawę prawniczego dyskursu, który prowadzony według powyższych założeń powinien doprowadzić do słusznych rozstrzygnięć. Rozstrzygnięcia te podejmowane są przede wszystkim przez demokratycznego ustawodawcę, a jeżeli narusza on zasady konstytucyjne lub założone w systemie prawa reguły dyskursu, to jego rozstrzygnięcia są uchylane przez sąd konstytucyjny. Gwarancją prawidłowości tej kontroli jest możliwość jej uruchomienia bezpośrednio przez podmiot, który uważa, że jego prawa zostały naruszone³¹.

Organ prawodawczy, konkretyzujący konstytucję, kieruje się przede wszystkim motywacją polityczną, realizuje interesy określonych grup ludzi. Zadaniem sądu konstytucyjnego nie jest ocena politycznych intencji ustawodawcy, decydowanie, jakie interesy poszczególnych grup powinny być realizowane. Sąd konstytucyjny powinien kontrolować, by realizacja tych interesów nie naruszała praw innych grup i praw poszczególnych obywateli. Ochrona tych praw polega przede wszystkim na ochronie jednostki przed zbyt dużą ingerencją państwa, ochronie reguł podejmowania decyzji politycznych, tak by zapewnić wszystkim możliwość uczestnictwa w ich podejmowaniu, ochronie reguł gwarantujących dystrybucję dóbr w sposób zapewniający minimum socjalne jednostkom, ochronie tych wartości konstytucyjnych, które ustrojodawca uważa za konieczne do funkcjonowania społeczeństwa.

³¹ P. Tuleja, *op. cit.*

Konstytucyjny charakter współczesnych praw człowieka został ukształtowany przede wszystkim pod wpływem dążenia do zagwarantowania ich realnej ochrony w systemie prawa państwowego. Konstytucja, jako najważniejszy akt prawny w państwie, określający system źródeł prawa, kompetencje poszczególnych organów, w przypadku wielu systemów zachowujący prymat nad prawem międzynarodowym, stała się miejscem ustalania zakresu prawnej ochrony poszczególnych praw człowieka. Próby rozwiązania wielu problemów konstytucyjnych nawiązywały wprost lub pośrednio do dyskusji toczących się między zwolennikami prawa naturalnego i pozytywizmu prawnego. Trzeba też pamiętać, że niekiedy to właśnie doktryna i praktyka konstytucyjna stawiały przed przedstawicielami filozofii i teorii prawa nowe problemy do rozwiązania. Współczesne prawo konstytucyjne, próbując pogodzić wymogi stawiane przez przedstawicieli obu wielkich szkół prawniczych, zwraca się coraz częściej ku tzw. niepozytywistycznym koncepcjom prawa. Odwołanie się do niepozytywistycznych koncepcji prawa pozwala na większe, niż to było poprzednio, zracjonalizowanie procesu stosowania konstytucji, oceny działań ustawodawcy i sądu konstytucyjnego. Trzeba podkreślić, że rola sądu konstytucyjnego w procesie ustalania normatywnej treści praw człowieka bardzo wzrasta³².

Należy jednak pamiętać, że owe niepozytywistyczne koncepcje prawa nie odwołują się do określonego systemu etycznego. Jest to świadome założenie, trzeba sobie jednak zdawać sprawę z jego konsekwencji. W praktyce może się zdarzyć, że w podobnych przypadkach może dochodzić do odmiennych rozstrzygnięć. Te odmienności mają z reguły podłoże aksjologiczne. Racjonalny dyskurs prawniczy nie przesądza kwestii aksjologicznych, określa jedynie warunki ich rozstrzygania. Zawężenie dyskursu o wartościach nie zwalnia oczywiście sądu konstytucyjnego od konieczności ustalenia jednoznacznego zakresu ich ochrony w konkretnych przypadkach. Wynika z tego jednak, że współcześnie prawoznawstwo nie stara się stworzyć na poziomie abstrakcyjnym zamkniętego, jednoznacznego i nie podlegającego zmianom konstytucyjnego systemu praw człowieka³³.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pojawiają się od początku jego istnienia odniesienia do wyrażonej w Konstytucjach zasady sprawiedliwości społecznej. Z analizy tych wypowiedzi wynika, że traktuje on sprawiedliwość społeczną jako zasadę dynamiczną, powiązaną z innymi zasadami konstytucyjnymi i wartościami państwa prawnego, przyznając jej nawet niekiedy prymat przed innymi zasadami. Choć Trybunał stwierdza niekiedy niezgodność aktów prawnych z zasadą sprawiedliwości społecznej,

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*, s. 210. Na ten temat także: R. Alexy, *W obronie niepozytywistycznej koncepcji prawa*, „Państwo i Prawo” nr 11-12, 1993, *passim*.

to jednak dostrzega konieczność powściągliwego jej stosowania, gdyż ocena celowości stanowienia prawa należy do ustawodawcy. Sprawiedliwość społeczna to przede wszystkim sprawiedliwość dystrybutywna, choć niekiedy jako „czysta sprawiedliwość” służy przywracaniu sprawiedliwości tam, gdzie działało bezprawie lub systemowa niesprawiedliwość. Czyni to jednak w kontekście podstawowych wolności i praw człowieka wywodzonych z jego godności jako osoby ludzkiej. Klauzula ta pozwala na otwarcie systemu prawa na pozaprawne systemy norm (moralność) i wartości, które służą do oceny obowiązującego prawa, a poniekąd stają się jego treścią³⁴.

Przy regulacji statusu jednostki w państwie, zawsze w historii ludzkości rywalizowały dwie koncepcje. Jedna koncepcja, którą nazywa się uniwersalistyczną albo też kolektywistyczną, wyróżnia kolektyw, grupę społeczną, naród, państwo, jako wartość najwyższą, której podporządkowany musi być interes jednostki. Nasze prawo, kodeks cywilny i inne ustawy podkreślały tę kwestię i np. mienie społeczne było znacznie wyżej cenione i chronione niż mienie osób prywatnych. Druga koncepcja – indywidualistyczna, głosiła akurat coś przeciwnego, że podstawą wszystkiego jest człowiek, jednostka, a państwo i cała struktura aparatu państwowego jest po to, żeby służyć obywatelom. Na tej drugiej koncepcji oparła się cała konstrukcja nowej Konstytucji RP w zakresie określenia pozycji jednostki w państwie. Koncepcja indywidualistyczna podkreśla przede wszystkim człowieka, jego wolność. Istnieje jednak różnica między prawem jednostki a wolnością jednostki. Wolność w nowej Konstytucji RP jest rozumiana jako zdolność naturalna, przyrodzona człowieka do podejmowania aktów woli i ich realizacji. Natomiast prawo jednostki, już od czasów prawa rzymskiego, było określane trojakiemi zwrotami: *dare, facere, praestare* (dać ktoś komuś powinien, uczynić coś powinien, świadczyć coś powinien). W naszym prawie cywilnym te trzy pojęcia zostały nazwane świadczeniem. W prawie administracyjnym będą to publiczne prawa podmiotowe³⁵. Ustawodawca, ustanawiając prawo jednostki, musi określić w sposób wyczerpujący to, co komu się należy. I tylko to, co się należy, to, co zostało określone w sposób wyczerpujący w ustawie, tego domagać się spełnienia może obywatel, korzystając z pomocy sądów i organów administracyjnych. Natomiast, jeżeli chodzi o realizację wolności, tutaj jest po drugiej stronie nie obowiązek świadczenia,

³⁴ A. Burda, *Pojmowanie sprawiedliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” nr 2 (43), 2001, *passim*. Patrz także: R. Tokarczyk, *Sprawiedliwość jako naczelną wartość prawa*, „Państwo i Prawo” nr 6, 1997, *passim*, oraz wystąpienia: M. Safiana i T. Jasudowicza, [w:] *Konferencja ...*

³⁵ Bliżej na ten temat patrz: J. Boć, A. Błaś, *Publiczne prawa podmiotowe*, [w:] Boć (red.), *Prawo...*, s. 488 i n.; M. Maciołek, *O publicznym prawie podmiotowym*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2, 1991, *passim*; także: W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Zakamycze 2002, *passim*; *idem*, *Interes indywidualny w prawie administracyjnym*, „Casus” nr 14, KRSKO, 1999, *passim*.

tylko obowiązek zachowania się neutralnego, *non facere* – nie czynić nic, co szkodzi komuś w korzystaniu z jego wolności. Jest też zupełnie inna technika legislacyjna tworzenia ustaw regulujących wolności człowieka i regulujących prawa człowieka. W przypadku prawa trzeba enumeratywnie wyliczyć to, co się komu należy. W przypadku wolności wymienia się wyczerpująco zakazy i nakazy, pozostała reszta jest wolnością, która nie jest reglamentowana przez prawo³⁶.

W świetle powyższych rozważań trudno pozytywnoprawne predylekcje Rzecznika Praw Obywatelskich uznać za przejaw prawidłowego działania. I jest to chyba największa wada w jego działaniu. Jak wspomniano wcześniej, podmiotów strzegących legalności jest dość, brak natomiast podmiotu pryncypialnie strzegącego słuszności i sprawiedliwości. Mógłby to czynić Rzecznik, gdyż jego ustawowo określone kompetencje na to pozwalają. Nie do przyjęcia jest bowiem sytuacja, gdy największym dobrem jest państwo i jego dobro, a nie dobro obywateli, o czym wspomniano w rozdziale drugim. Dodatkowo warto zauważyć, że kontrola tylko legalności jest sprzeczna z założeniami, przyjętymi przez twórców instytucji³⁷.

Z problemem tu wskazanym wiąże się także sprawa wątpliwie prawidłowego określenia właściwości przedmiotowej Rzecznika Praw Obywatelskich. Artykuł 1 ust. 3 ustawy stanowi: „w sprawach o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela Rzecznik bada, czy skutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej”. Użycie określenia „naruszenie prawa” zawsze ukierunkowywać będzie działania Rzecznika na utarte drogi kontroli wyłącznie legalności. Z kolei użycie sformułowania: „w sprawach o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela”, w sposób istotny ogranicza zasięg skuteczności Rzecznika, bo w podejmowanych sprawach naraża go na uczestnictwo w wątpliwej moralnie polemice, czy może interweniować w danej sprawie, bo w działalności organu brak znamion naruszenia wolności i praw, lub, jak miało to już miejsce, sąd

³⁶ L. Wiśniewski, [w:] *Konferencja...*, s. 158.

³⁷ W dwóch przypadkach znanych autorowi legalizm działania RPO uwidocznił się w bardzo spektakularnej formie. Pierwszy przypadek dotyczył skazania za popełnienie wykroczenia – przekroczenie dozwolonej prędkości, na podstawie nielegalnie działającego w tym czasie fotoradaru straży miejskiej. Sprawa była przedmiotem orzeczenia sądu pierwszej i drugiej instancji, a także była badana przez sąd apelacyjny. Rzecznik, podobnie jak sądy, stwierdził, że orzeczenia wydano w zgodzie z postanowieniami kodeksu postępowania karnego, a ewentualne podnoszenie przez zainteresowanego kolejnych argumentów pozostanie zostawione bez rozpatrzenia. Drugi przypadek dotyczył nieuzasadnionego zdaniem zainteresowanego obwarowania wypłaty premii gwarancyjnej z książeczki mieszkaniowej PKO koniecznością zgłoszenia chęci uzyskania tej premii w terminie 90 dni od daty dokonania wpłaty należności za lokal mieszkalny (w wypadku dewelopera np. albo towarzystw budownictwa społecznego wpłata taka często nie gwarantuje jeszcze uzyskania prawa do lokalu, a już na pewno w terminie 90 dni). Rzecznik odpowiedział zainteresowanemu, że sprawa jest przecież uregulowana ustawowo, więc nie znaleziono podstaw do podjęcia sprawy.

(NSA) odrzuca wystąpienie Rzecznika, bo nie wykazał on dostatecznie w działaniu organu naruszenia wolności i praw. Należałoby więc, być może, użyć w ustawie pojęcia „nieprawidłowość” lub „nadużycie w działalności” mogące stanowić naruszenie wolności i praw. Określenia takie powszechnie występują w regulacjach prawnych dotyczących działalności ombudsmanów. Tak sformułowane są np. kompetencje Rzecznika Obywateli Unii Europejskiej³⁸. Niestety taki zabieg wiązałby się z koniecznością zmiany całej koncepcji funkcjonowania Rzecznika w Polsce, co dałoby pole do popisu zwolnikom prawnopozytywnych poglądów do manifestowania przywiązania do regulacji złych, ale uchwalonych. Tymczasem w Europie, gdzie pojmowana szeroko ochrona wolności i praw człowieka i obywatela jest czymś oczywistym, zmierza się właśnie w kierunku ochrony obywatela przed wszelkiego rodzaju nieprawidłowościami w działaniach, zwłaszcza administracji, zgodnie z głoszonym poglądem o istnieniu nowego prawa obywatelskiego – prawa do dobrej administracji. Jakkolwiek takie podejście do problemu wydaje się w założeniu błędne, bo formułuje pewnik, że administracja jest zła, to jednak nie powinno się tej generalnej tendencji lekceważyć w naszym kraju³⁹.

Nowelizacja ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich z 2000 r. pozornie rozszerzyła zakres jego właściwości. Wcześniej ustawa nie stanowiła wyraźnie, że ombudsman ma bronić praw człowieka. Artykuł I tej ustawy nakładał na ten urząd powinność strzeżenia „praw i wolności obywateli, określonych w Konstytucji RP i innych przepisach prawa”. Obecnie są to wolności i prawa człowieka i obywatela. W praktyce Rzecznika prawa człowieka nie były jednak wcześniej pomijane, prawa obywatelskie są bowiem w swej zdecydowanej większości zarazem prawami człowieka, zapisanymi w aktach międzynarodowych i w konstytucjach różnych krajów świata pod nazwą praw obywatelskich. Polska ratyfikowała Pakty Praw Człowieka oraz Europejską Konwencję o Ochronie Praw i Podstawowych

³⁸ Zob. S. Hambura, M. Muszyński, *Karta Praw Podstawowych*, Dokumenty Europejskie, Suplement nr 1, Bielsko-Biała 2001; N. Banaszak, *Rzecznik Obywateli Unii Europejskiej*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji XLI, Wrocław 1998, *passim*.

³⁹ Analiza pojęć określających zakres przedmiotowy działania ombudsmanów na świecie i rozważania na temat ewentualnego kształtu regulacji polskiej mogłyby stać się tematem odrębnej, co najmniej monografii. Stąd też odstępiono od takiej analizy w tym miejscu.

E. Łętowska i J. Łętowski zauważyli, że publicystyczne podejście do „dobrej administracji” jest zwykłym mitem. Nie ma dobrej administracji, tak jak nie ma dobrej telewizji. Coś, co musi obsłużyć wszystkich bez wyjątku, musi być z tego powodu dla wielu nieznośne. Administracja musi być dla wszystkich, musi starać się godzić interesy, które najczęściej są nie do pogodzenia. Nie ma zatem „neutralnego administrowania”, wolnego od wartościowania. Administracja działa z reguły w czymś interesie i równocześnie także przeciwko czymś interesom, *op. cit.*, s. 146-147.

Słuszny jest też zdaniem autora pogląd J. Bocia, że „Wartość dla polskiego porządku prawnego i polskiego obywatela zarówno artykułu 41 Karty Podstawowych Praw Unii Europejskiej (prawo do dobrej administracji), jak i całego Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji jawi się o tyle, o ile organy polskie będą musiały traktować obydwie te regulacje jako obowiązujące prawo, i to prawo wyższe od regulacji ustaw wewnętrznych”, J. Boć, *Administracja a obywatel*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2003, s. 257.

Wolności Człowieka. Postanowienia tych traktatów stanowią istotną pomoc w działalności ombudsmiana na rzecz obrony praw obywateli i cudzoziemców oraz bezpaństwowców, którzy zamieszkują stale na terytorium Polski. W swych wystąpieniach kierowanych do parlamentu, rządu i Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik przypomina, że określone działania władz naruszają nie tylko obowiązujące przepisy konstytucyjne, lecz także godzą w międzynarodowe zobowiązania Polski w zakresie przestrzegania praw człowieka.

Polski ombudsman nie miał natomiast prawa kwestionowania jakichkolwiek ustaw jako niezgodnych z aktami prawa międzynarodowego, ratyfikowanymi przez Polskę. Wspomniana nowelizacja rozszerzyła zakres właściwości Rzecznika o możliwość występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami w sprawach konstytucyjnych uprawnień Trybunału, a więc także w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności ustaw z umowami i aktów normatywnych organów państwowych z Konstytucją, ustawami i umowami międzynarodowymi⁴⁰.

W dniu 3 grudnia 2010 r. uchwalona została ustawa *o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania*⁴¹, która zamknęła kilkuletni okres prac mających na celu zapewnienie właściwego poziomu ochrony prawnej przed nierównym traktowaniem, w tym także poprzez implementację odpowiednich regulacji wspólnotowych. Obok Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania, Rzecznik z dniem 1 stycznia 2011 r. stał się niezależnym organem ds. równości w rozumieniu dyrektyw Unii Europejskiej⁴². Poszerza to znacznie możliwości działania Rzecznika w tych sprawach. Część tych zadań dotycząca rozpatrywania skarg zawierających zarzuty naruszenia zasady równego traktowania nie jest nowością w działalności Rzecznika. Jednak ustawa powierzyła Rzecznikowi także całkowicie nowe zadania, m.in. analizowanie, monitorowanie i wspieranie równego traktowania, prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji, opracowywanie i wydawanie niezależnych sprawozdań dotyczących dyskryminacji. Obawy budzi w tej kwestii tylko to, czy takie rozszerzenie zadań Rzecznika, przy jednoczesnym niedoborze środków, nie będzie niosło negatywnych skutków dla zasadniczej sfery jego aktywności. W centrum zainteresowania Rzecznika IV kadencji znalazły się również sprawy osób starszych i osób z niepełnosprawnością, a także problemy cudzoziemców przebywających w Polsce. Przy jednoczesnej likwidacji Zespołu ds. Lokalnych, Samorządu Terytorialnego i widocznego, akademickiego zróżnicowania sfer aktywności

⁴⁰ T. Zieliński, *Ombudsman ...*, s. 11. Na ten temat patrz także: E. Łętowska, *Promocja praw człowieka w działalności polskiego Ombudsmiana*, RPO-Mat. n 13, 1992, s. 5 i n.; T. Zieliński, *Ochrona praw człowieka w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich*, RPO-Mat. nr 17, 1993, s. 25 i n.

⁴¹ Dz. U. Nr 254, poz. 1700.

⁴² *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2010 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela*, Biuletyn RPO. Źródła nr 1, 2011, s. 21.

– sprawy z zakresu prawa administracyjnego, cywilnego, karnego, rodzi się obawa o właściwą dyslokację zainteresowań Rzecznika.

Przesłanką sprawnego funkcjonowania urzędu ombudsmana jest monokratyczny charakter tej instytucji. Jedność wyrażanych poglądów i stanowczość w konsekwentnym realizowaniu linii obrony wolności i praw człowieka i obywatela są możliwe tylko przy takim właśnie ujęciu organizacyjnym urzędu „obrońcy obywateli”. Wszelki kolektywizm w działaniu tego urzędu jest zabójczy dla niezależnej pozycji ombudsmana w państwie⁴³.

W pewnym okresie niestety, jak zauważył Rzecznik, modne było wręcz apelowanie, a nawet tworzenie, urzędów resortowych rzeczników do różnych spraw. „Na podstawie Konstytucji RP został powołany Rzecznik Praw Dziecka. Mówi się o dalszych rzecznikach. Rzecznik Pokrzywdzonych działa już w resorcie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Mamy lokalnych rzeczników konsumentów. Rzecz jasna ochrony praw człowieka i jego wolności nigdy nie jest za dużo i jeżeliby to miało służyć wzmocnieniu tej ochrony, lepszemu jej zabezpieczeniu, to istotnie warto pójść w tym kierunku. Ale wydaje się, że to kierunek niewłaściwy. Jeżeli jest mocny ośrodek, z jednoznaczną interpretacją praw i wolności, to działa on bardziej skutecznie niż różne słabe organy. Powoływanie Rzecznika Praw Dziecka w sytuacji, w której i tak Rzecznik Praw Obywatelskich był zobowiązany do ochrony praw dziecka, kiedy Rzecznik Praw Dziecka nie miał kompetencji na przykład występowania do sądu, tylko musiał się zwracać do Rzecznika Praw Obywatelskich, ażeby rozpatrzył jego wniosek i skierował sprawę do sądu, jest chyba jakimś daleko idącym nieporozumieniem. Czy pieniądze, które trzeba wydać z budżetu na tworzenie infrastruktury, w której będzie mógł działać Rzecznik Praw Dziecka czy inni rzecznicy, nie lepiej wydać na rzeczywistą realizację ochrony tych praw? Wydaje się, że należy z tej drogi zawrócić, inaczej rozwiązać kwestię specjalizacji. Taka specjalizacja w Biurze Rzecznika – znakomicie zorganizowanym przez osoby piastujące ten urząd – potrafi stworzyć właściwą ochronę praw obywatelskich”⁴⁴.

Sprawą do rozważenia jest kwestia wpływu na działalność urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich podziału administracyjnego kraju. Ten podział stworzył dla Biura Rzecznika pewne nowe problemy. Rzecznik II kadencji był zwolennikiem ograniczonej decentralizacji terytorialnej Biura i utworzenia w tym celu biur terenowych, a na początku punktów kontaktowych w Rzeszowie i w Szczecinie, w których obywatele mogliby załatwiać swe sprawy, bez potrzeby udawania się do Warszawy. Było nawet zalecenie Ministrów Rady Europy, jeszcze z 1985 r., wskazujące na potrzebę powoływania ombudsmanów lokalnych. W wielu krajach rzecznicy tacy funkcjonują. Bliższy kontakt z obywatelem za po-

⁴³ T. Zieliński, *Ombudsman...*, s. 12.

⁴⁴ A. Zoll, *Trzeba uderzać w źródła naruszeń praw człowieka*, „Casus” nr 18, KRSKO, 2000, s. 34-35.

średnictwem tych biur wydawał się konieczny, zwłaszcza w warunkach postępującego procesu decentralizacji kompetencji. Odpowiedni przepis w ustawie o Rzeczniku na ten temat pozostawał długo martwy. Jak zauważał Rzecznik II kadencji, wzmocnienie roli Rzecznika Praw Obywatelskich w terenie na pewno dobrze służyłoby obywatelom⁴⁵.

Dnia 27 sierpnia 2004 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wyraził, po wielu latach starań, zgodę na ustanowienie pierwszego pełnomocnika terenowego z siedzibą we Wrocławiu, któremu zostało powierzono kierownictwo statutową jednostką organizacyjną BRPO⁴⁶. W samym 2004 r., a więc w okresie czteromiesięcznej działalności, do Zespołu Terenowego wpłynęło 1300 spraw, z czego jedynie 70 przekazano do rozpatrzenia do BRPO w Warszawie. Kolejny pełnomocnik terenowy został ustanowiony w Gdańsku, a w 2007 r. Sejm wyraził zgodę na powołanie trzeciego pełnomocnika terenowego oraz utworzenie Zespołu Terenowego w Katowicach. Zakres terytorialny działania każdego pełnomocnika terenowego obejmuje obszar trzech województw. Pełnomocnicy, jako przedstawiciele Rzecznika na obszarze swojej właściwości terytorialnej, rozpoznają wnioski kierowane do biura pełnomocników terenowych, współpracują i utrzymują kontakty z władzami publicznymi, organizacjami społecznymi i innymi reprezentantami życia społecznego w zakresie zadań rzecznika w terenie. Działalność pełnomocników terenowych, w ocenie poszczególnych Rzeczników Praw Obywatelskich, okazała się skutecznym instrumentem służącym obywatelom w dochodzeniu ich praw⁴⁷.

Nieodzownym warunkiem niezależnego sprawowania przez ombudsmanswojego urzędu jest instytucjonalna (ustawowa, oparta na Konstytucji) nieusuwalność Rzecznika Praw Obywatelskich w okresie kadencji. Polska ustawa przewiduje możliwość odwołania Rzecznika przed upływem 5-letniej kadencji tylko w trzech wyjątkowych sytuacjach.

Gwarancją fachowego i zgodnego z celami urzędu, skutecznego działania ombudsmansą jego osobiste kwalifikacje. Rzecznik musi „wyróżniać się wiedzą prawniczą, doświadczeniem zawodowym oraz wysokim autorytetem ze względu na swe walory moralne i wrażliwość społeczną”. Ombudsman powinien pozostawać w okresie kadencji w wyłącznej służbie na rzecz obywateli w swym urzędzie⁴⁸.

⁴⁵ Zob. T. Zieliński, [w:] *Konferencja...*, s. 65. Patrz także: *idem*, *Ombudsman lokalny w perspektywie rozwoju polskiej demokracji*, RPO-Mat. nr 19, 1993, s. 37 i n.

⁴⁶ Uchwała z dnia 27 sierpnia 2004 r., M.P. nr 37, poz. 649.

⁴⁷ A. Gajda, *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 160-165.

⁴⁸ Znaczenia natomiast zaczyna nabierać problem apolityczności Rzecznika. Rzecznicy V i VI kadencji powołani zostali w atmosferze rywalizacji głównych sił politycznych, a ich wybór był wynikiem dominacji którejś z nich w danym momencie. Te uwarunkowania dały się zauważyć w ich działaniach. Dodatkowo Rzecznik VI kadencji, posiadając niewątpliwie osobiste kwalifikacje do pełnienia urzędu, jest byłym parlamentarzystą, byłym ambasadorem, kojarzonym z jedną z głównych sił politycznych.

Warto zauważyć, że rola Rzecznika jako obrońcy i promotora praw człowieka ulega ograniczeniu wskutek relatywnie niskiej oceny jakości jego pracy oraz niezbyt wysokiego poziomu zaufania społecznego do tej instytucji. Z badań opinii społecznej przeprowadzonych przez OBOP wynika, że Rzecznik Praw Obywatelskich cieszył się wysokim zaufaniem społecznym w połowie lat dziewięćdziesiątych XX w., jednakże w ciągu kilku następnych lat nastąpił istotny spadek społecznego zaufania do niego. Ocena netto zaufania do Rzecznika spadła z poziomu 62% w 1995 r. do poziomu 38% w 2002 r., to jest o 24 punkty procentowe, i spadek ten był wynikiem przede wszystkim obniżenia się poziomu zaufania do Rzecznika. Nieufność wobec Rzecznika wzrosła w tym czasie z 10% do 14%, nie wpłynęła zatem w istotnym stopniu na obniżenie się oceny netto zaufania. Ocena jakości działania Rzecznika Praw Obywatelskich przez opinię publiczną utrzymuje się na stosunkowo niskim poziomie. Według badań opinii społecznej przeprowadzonych przez CBOS we wrześniu 2008 r. dobrze ocenia działalność Rzecznika 39% ankietowanych, 18% zaś ocenia źle. Zaskakująca jest konstatacja, że znacząco lepiej oceniane od Rzecznika są takie instytucje kontrolowane przez Rzecznika, jak wojsko (71% ocen pozytywnych i 7% ocen negatywnych), policja (72% ocen pozytywnych i 21% ocen negatywnych) czy władze miasta/gminy (65% ocen pozytywnych i 26% ocen negatywnych)⁴⁹.

O zakresie możliwości skutecznego działania każdego ombudsmiana przesądzają przede wszystkim stojące do jego dyspozycji środki. Według ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich środki te można usystematyzować ze względu na rodzaj wystąpień Rzecznika na środki: judycjalne (wnioski do TK, wystąpienia do SN z rewizjami nadzwyczajnymi i wnioskami o wykładnię przepisów), parlamentarne (wnioski o podjęcie inicjatyw ustawodawczych i roczne informacje przedstawiane Sejmowi), kontrolno-administracyjne (wystąpienia do władz pozasądowych: rządowych, administracyjnych, prokuratorskich i in.).

Największą siłę oddziaływania mają środki judycjalne, ponieważ uruchamiają zawsze prawną procedurę przed Trybunałem Konstytucyjnym lub Sądem Najwyższym, której finałem jest rozstrzygnięcie sprawy. Niestety skuteczność tego środka, przy braku władczych kompetencji Rzecznika, skutkuje przekształceniem jego Biura w biuro podawcze dla sądów, z czym mieliśmy w pewnym okresie do czynienia.

Środki kontrolno-administracyjne mogą, lecz nie muszą, spowodować podjęcie działania oczekiwanego przez Rzecznika. Adresat wystąpienia obowiązany jest jedynie, nie później niż w ciągu 30 dni, poinformować go o podjętych działaniach lub podjętym stanowisku. Faktyczną siłę tych oddziaływań Rzecznik uważa za dużą, mimo że przepi-

⁴⁹ P. Przybysz, *op. cit.*, s. 145-146.

sy dające mu kompetencje kontrolno-administracyjne są pozbawione sankcji w razie ich niewykonania. Rzecznik może w dorocznym sprawozdaniu (informacji) wytknąć ministrowi lub innemu organowi publicznemu bierność wobec jego wystąpień⁵⁰.

W ogólności skuteczność niejudycjalnych działań polskiego ombudsmana jest ograniczona, ponieważ nie może on wymusić na adresatach swych wystąpień (władzach publicznych) określonych zachowań w postaci decyzji korzystnych dla obywateli. Duże natomiast możliwości działania ma Rzecznik w kwestii diagnozy stanu przestrzegania praw i wolności obywateli, ponieważ ma dostęp do wszelkich informacji, nawet objętych tajemnicą państwową, uprawniony jest do badania spraw „na miejscu”, w tym także do wstępu do zakładów karnych oraz innych miejsc odosobnienia obywateli, m.in. zakładów poprawczych dla nieletnich i zakładów psychiatrycznych. Stałe wizytacje w tych zakładach stanowią skuteczny środek wpływania polskiego ombudsmana na poprawę sytuacji obywateli pozbawionych wolności.

Do dyskusyjnych środków działania ombudsmanów należą ingerencje w toczące się postępowanie w sprawach cywilnych w sądach. Polska ustawa przewiduje nawet, że Rzecznik może żądać wszczęcia postępowania w takich sprawach (art. 14 pkt 4). Wspomniane kompetencje mogą kolidować z zakazem wkraczania ombudsmanów w sferę zastrzeżoną niezawisłości sędziowskiej.

Rzecznik Praw Obywatelskich może żądać wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu. Z kompetencji tej rzecznik korzysta bardzo rzadko, ponieważ traktuje swój urząd wyłącznie jako instytucję proobywatelską i nie zamierza wyręczać prokuratorów w zwalczaniu przestępców. Wyjątkowo tylko, gdy organy ścigania są bierne, opieszale i przez zaniechanie naruszają prawa obywateli do bezpieczeństwa osobistego i ochrony mienia. Rzecznik nie stoi na uboczu, lecz domaga się podjęcia postępowania karnego w interesie pokrzywdzonych⁵¹.

Wymieniono tu raczej wszystkie przesłanki, warunkujące o zasięgu skuteczności urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich. W związku z tematem niniejszej publikacji należy zauważyć, że pozycja ustrojowa Rzecznika i środki, jakimi on dysponuje, zawsze będą robiły mniejsze wrażenie na poziomie lokalnym niż centralnym. Jak już bowiem wspomniano, nie ma realnie skutecznych środków zaradczych w przypadku naruszania prawa przez władze gminy z 4-tysięczną populacją mieszkańców, gdzieś w Polsce, jeżeli oczywiście chodzi o działania wymykające się spod nadzoru lub kontroli sądowej. Przyczyną tego stanu rzeczy jest także niska świadomość prawna obywateli, którzy nie znają swoich praw, a możliwość ich uzyskania utożsamiają z możliwością ich załatwienia z urzędnikiem. Jed-

⁵⁰ T. Zieliński, *Ombudsman...*, s. 13.

⁵¹ *Ibidem*, s. 14.

nocześnie występuje znaczna liczba stwierdzonych naruszeń praw obywatelskich. Tak zwana „ciemna liczba” tych naruszeń musi być odpowiednio większa.

Z kolei, gdy ombudsman jest zmuszany do nadaktywności, może to zakłócić fundamentalną w demokratycznym ustroju zasadę wzajemnej kontroli i równoważenia się trzech władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Ombudsman powinien mieć natomiast istotny udział w kontroli nad równowagą wspomnianych władz. Jest rzeczą konieczną, by każda z nich wykonywała prawidłowo swe zadania. Gdy niedostatki działań występują w obrębie wszystkich trzech władz, wówczas dochodzi do kumulacji ingerencji ombudsmana i powstaje sytuacja taka, jaką mamy obecnie w Polsce: stan hipertrofii działań interwencyjnych Rzecznika. W takiej sytuacji wyposażenie ombudsmana w nazbyt szeroki zakres kompetencji może doprowadzić do zachwiania równowagi między interesami obywateli, których pilnuje ombudsman, a interesem publicznym nie mającym swego rzecznika⁵².

Krytyczne uwagi przedstawione w tym miejscu nie mogą mieć wpływu na generalnie wysoką ocenę działalności tego urzędu.

⁵² *Ibidem*, s. 15.

VIII. Zakończenie

Przystępując do napisania niniejszej pracy, przyjęto pewne założenia. Powyższy, obszerny opis zagadnień mieszczących się w kręgu zakreślonym tematem pozwala na sformułowanie paru wniosków.

W rozdziale pierwszym podjęto próbę wyjaśnienia zagadnienia ideowych i organizacyjnych źródeł instytucji ombudsmana. Pierwszy urząd tego typu powstał niewątpliwie w XVIII-wiecznej Szwecji. Korzenie instytucji sięgają jednak znacznie głębiej, i to nie tylko w ujęciu organizacyjnym. Wielość poprzedników wskazuje bowiem na to, że istniała od zawsze jakaś idea, na podstawie której tworzone instytucje kontrolne, korzystające z innych także kryteriów, a nie tylko z kryterium legalności. Tą ideą jest, jak się zdaje, idea prawa natury, niezmienna, trwała i stara jak sama cywilizacja. Wyjaśnia to zarówno przyczyny powstawania takich instytucji we wszystkich porządkach i kulturach prawnych, jak i przyczyny niezwyklej kariery instytucji w XX w. na świecie, wraz z renesansem odrodzonych i zreformowanych koncepcji praw natury, ewentualnie, obecnie niepozytywistycznych koncepcji prawa.

Bezpośrednim poprzednikiem organizacyjnym Ombudsmana parlamentarnego w Szwecji był niewątpliwie urząd drotsa, czy inaczej riksdrotsa, urzędu istniejącego od wczesnego średniowiecza. Znając kompetencje, wystarczy porównać szwedzkie nazwy obu urzędów: riksdrots – Riksdagens Ombudsman.

Utworzony w Polsce urząd Rzecznika Praw Obywatelskich jest w swych rozwiązaniach prawnych bardzo do szwedzkiego pierwowzoru podobny. Wybierany przez Sejm, i wyłączony zarówno z egzekutywy, jak i judykatury, sprawuje kontrolę działania obu, a w pewnym sensie i legislatury, w oparciu o kryterium zgodności z prawem, a także zasadami współżycia i sprawiedliwości społecznej szerokiego kręgu podmiotów. Nie spełnił on nadziei, jakie pokładała w nim pierwotnie władza, gdyż zadaniem ombudsmanów jest wskazywanie błędów właśnie w jej działaniach. Zawiódł też oczekiwania społeczne. Nie stał się rzecznikiem indywidualnych interesów czy „advokatem ubogich”. Mimo to badanie działalności całkowicie potwierdza słuszność i celowość jego powołania. Rzecznik Praw Obywatelskich bada przyczyny i skutki powstawania naruszeń wolności i praw człowieka i obywatela; kreuje nowe rozwiązania, postawy i sposób myślenia; upowszechnia znajomość i świadomość tych praw; inspiruje reformy systemu prawa.

Wątpliwości budzi natomiast fakt, że mimo zmiany ustrojowej w Polsce, nie próbowano podjąć prac nad usprawnieniem kontroli sprawowanej przez Rzecznika. Zakres przedmiotowy, jak i zakres podmiotowy jego kontroli są generalnie takie same, jak w chwili utworzenia instytucji. Nieznaczemu w praktyce rozszerzeniu uległ tylko kata-

log podmiotów chronionych i dóbr chronionych. Rzecznik stoi już nie tylko na straży praw obywatela, ale także każdego człowieka. Stoi na straży nie tylko wolności i praw akceptowanych w krajowym porządku prawnym, ale również w przyjętych do porządku krajowego paktach międzynarodowych. Problem występuje tylko w związku z kryteriami kontroli, stosowanymi przez Rzecznika.

Prawo pozytywne może być odczytywane na wiele różnych sposobów. Jedną z ważnych funkcji Rzecznika jest właśnie, zdaniem M. Safiana, ze względu na wrażliwość i wyuczucie społeczne, które powinien wykazywać, takie odczytywanie obowiązującego prawa, które pozwala na wyłowienie z niego pewnego systemu wartości, swoistej wewnętrznej aksjologii prawa. Nie oznacza to, że Rzecznik winien ustawiać się ponad prawem, ale powinien niewątpliwie odpowiednio ukierunkowywać wykładnię prawa, zapewniając w ten sposób skuteczniejszą ochronę jednostki. Dobrym przykładem stosowania takiej metody działania są wystąpienia Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego, które pozwalały na osiągnięcie zgodności prawa pozytywnego i zasad podstawowych i prowokowały zarazem niejako dalsze procesy interpretacyjne w zakresie stosowania prawa sądowego w kierunku jego uzgodnienia z ideą prawa słusznego. Niektóre orzeczenia Trybunału wpływały potem na ukierunkowanie się orzecznictwa w Sądzie Najwyższym. Sąd Najwyższy (w uchwale siedmiu sędziów SN) wyraźnie podkreślił np. nakaz przestrzegania prawa słusznego przy ustalaniu warunków umownych w oparciu o regulamin czy ogólniej bankowe wzorce umowne, a więc w granicach, które dają się pogodzić z postulatami słuszości kontraktowej. I to jest ten kierunek postępowania, który jest niezwykle ważny w działalności Rzecznika. Wrażliwość na określone problemy, ukazanie możliwości interpretacji i stosowania prawa w takim kierunku, który pozwala na zapewnienie najbardziej skutecznej na gruncie *legis latae* ochrony. Oczywiście jeżeli taka droga – poprzez odpowiednią wykładnię – jest niemożliwa, to pozostaje środek dalej idący, mianowicie odwołanie się bezpośrednio do gwarancji konstytucyjnych i przeprowadzenie weryfikacji przepisów obowiązującego prawa w tej płaszczyźnie¹.

Kontrola legalności nie wystarcza w złożonych warunkach społeczno-politycznych i gospodarczych naszego kraju. Niewiększych i najcięższych w kalibrze naruszeń wolności i praw człowieka naruszeń dokonuje w Polsce mocodawca Rzecznika Praw Obywatelskich. „Marna gospodarka musi dawać w rezultacie marną politykę, a z kolei marna polityka jest źródłem marnego prawa”². Dokąd więc elity polityczne nie rozumieją tak podstawowych kwestii, jak te, że społeczeństwo jest podmiotem (choć niezbyt świadomym), że państwo jest wytworem umowy społecznej i nie stanowi w warunkach globalizacji współczesnego świata

¹ M. Safian, [w:] *Konferencja naukowa „Obywatel – jego wolności i prawa”* (zbiór materiałów), RPO-Mat. nr 36, s. 72.

² J. Łętowski, [w:] *Konferencja...*, s. 86.

wartości samej w sobie, jak miało to miejsce jeszcze pół wieku temu, i że prawa człowieka mają swe źródło w przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, a nie w ustawach, poprawy ochrony praw nie należy oczekiwać. W dzisiejszym świecie grupy etniczne, które własnego państwa nie mają, korzystają często z większej opieki niż obywatele niejednego suwerennego kraju. Jeżeli zaś chodzi o lokalne władze i administrację, to są one jedynie odzworowaniem układów charakterystycznych dla centrum.

Pewnym wyjaśnieniem obecnej sytuacji polskiego samorządu mogą być poglądy sformułowane już 70 lat temu i to w Polsce.

J. Panejko, rozpatrując zagadnienie wzajemnych zależności samorządu i demokracji, doszedł do interesujących konkluzji. Zauważa on mianowicie następującą zależność – samorządność dobrze rozwija się w monarchiach, źle natomiast w republikach demokratycznych. Zdaniem tego autora demokracja nie widzi interesu w rozszerzaniu praw samorządu. Przyczyny takiego stanu rzeczy wynikają z „istoty i psychologii demokracji”³.

W państwie absolutnym, pisze Panejko, suwerenna wola księcia stanowiła państwo, obywatele państwowi byli tylko poddanymi tej suwerennej woli książęcej. Praw politycznych pojedyncza jednostka nie mogła mieć żadnych w stosunku do państwa. Rewolucja francuska zmieniła ten stan, dała podstawę do powstania państwa praworządnego i wysunęła na pierwsze miejsce jednostkę z jej gwarantowanymi prawami. Indywidualizm stał się tą główną osią, około której obracały się myśli polityczne. Dał on podstawę do utworzenia się dwóch kierunków politycznych, zgadzających się ze sobą pod względem ich poglądów na państwo policyjne i pod względem wspólnych, indywidualistycznych założeń podstawowych, sprzecznych jednak ze sobą w pojęciu stosunku jednostki do państwa. Liberalizm wysuwa na czoło swych celów politycznych jednostkę i jej interesy, demokracja zaś spycha jednostkę do masy narodu i składa interesy jednostki w ofierze interesom większości. Oba kierunki wychodzą z wolności jednostki, ale gdy liberalizm uważa wolność jednostki za zasadniczą, którą państwo winno bronić i w której ochronie leży uzasadnienie bytu państwowego, czyli, gdy stawia on zasadę „wolności od państwa”, demokracja stoi na prawie jednostki do „udziału w państwie”, zezwalając jednostce tylko na współudział w tworzeniu woli suwerennego narodu i żądając poddania się bezwzględnej woli większości.

Zasadą demokracji jest uznanie bezwzględnej równości wszystkich jednostek. Objawia się to w równomiernej wartości wszystkich obywateli, tworzących naród suwerenny, w równym prawie wyborczym oraz w ustanowieniu władzy, mającej przedstawiać wolę suwerennego narodu. Przy równomiernym stanowisku wszystkich wyborców może rozstrzygać tylko mechaniczna zasada większości. Uznanie równej wartości

³ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 120 i n.

w każdej jednostce wyklucza jakiekolwiek wyróżnianie jednostki. Że wychowanie społeczeństwa, idące w kierunku przypisywania każdej jednostce równej wartości, nie może prowadzić do rozwoju indywidualności, lecz do zupełnego jej zniszczenia, jest rzeczą zupełnie jasną. Jednostka staje się w demokracji tylko posiadającym równą wartość atomem, a naród masą. W demokracji rządzi niezorganizowana masa, nie uznająca indywidualności grup lub jednostek, lecz tylko bezwzględną równość wszystkich. Dlatego też demokracja odrzuca podział władzy i przyjmuje zasadę większości⁴.

Gdy przypatrzymy się roli samorządu w wewnętrznej organizacji państwowej, kontynuując Panejko, zobaczymy, że samorząd przedstawia wobec hierarchicznie zorganizowanej i zawieszanej od centrum biurokracji indywidualność i samodzielność. Czy samorząd będą tworzyć osoby fizyczne, czy korporacje prawne, położenie samorządu się nie zmienia, idea samodzielności i indywidualności jednostek samorządowych zawsze będzie zeń przebiegać. I tu, jak twierdzi Panejko, jest pierwszy punkt, w którym koliduje idea samorządu z ideą demokracji. Obie idee tworzą odrębne od siebie światy. Samorząd zgadza się bardziej z ideą liberalizmu, który żąda zwolnienia sfery jednostki od kurateli państwowej oraz pozostawienia samorządowi sfery działalności grup społecznych, odznaczonych w miarę możliwości od państwa. Demokracja dąży natomiast do „złania się życia wszystkich jednostek z samym państwem”.

Demokracja przedstawia ideę suwerenności masy narodu, w której każda jednostka jest równowartościowym politycznym atomem i stać musi w bezpośrednim stosunku do całości. Tam, gdzie każdy, jako równowartościowa sobie jednostka, podporządkowuje się jednej suwerenności, pochłaniającej te równe jednostki, tam możliwe jest tylko rządzenie z centrum, gdyż wobec braku zróżnicowania w społeczeństwie nie ma podstawy ani potrzeby tworzenia osobnych grup społecznych, uposażonych we władzę zwierzchniczą. Następstwem tego musi być centralizacja władzy państwowej i odrzucenie podziału tej władzy. I tu znowu decentralistyczny samorząd staje na drodze centralistycznej demokracji, jak twierdzi autor.

Panejko pisze dalej, że w żadnym państwie nie ma przeprowadzonej absolutnej myśli demokratycznej i przeprowadzenie jej jest niemożliwe, ponieważ nie ma na świecie przedmiotowo równych i równowartościowych sobie ludzi, obdarzonych jednakowym rozumem i posiadających jednakie prawa do rządzenia społeczeństwem, lecz każdy człowiek jest zamkniętą w sobie całością oraz zamkniętym w sobie światem i posiada odrębną nierówną indywidualność. Dlatego też absolutna myśl demokratyczna jest utopią. Dlatego też, opierając się na faktycznej, z naturą świata związanej nierówności jednostek, posiadających odrębną indywidualność, oraz na wypływającym stąd zróżnicowaniu

⁴ *Ibidem*.

waniu społeczeństw na niezliczone grupy, tudzież nie na absolutie, lecz relatywności życia ludzkiego, możemy stwierdzić, że w każdym ustroju państwowym przedmiotowo możliwym jest przeprowadzenie w większej lub mniejszej mierze centralizacji władzy państwowej. Wybrani zastępcy suwerennych mas w dzisiejszych demokracjach, w imię abstrakcyjnych dogmatów uważają się jako jedynie powołani do rządzenia społeczeństwem i nie dopuszczają do jakiegokolwiek podziału władzy państwowej. Centralizacja tej władzy staje się regułą, niejednokrotnie graniczy ona z despotyzmem.

W państwach niedemokratycznych, zauważa Panejko, siły demokratyczne popierają samorząd, ponieważ tworzy on sam dla siebie mniejszą republikę demokratyczną i przez nadanie mu większych praw osłabia władzę tego państwa. Demokracja widzi w samorządzie tylko środek w celu osłabienia rządu państwa niedemokratycznego i do uzyskania własnych sił dla przemiany ustroju państwowego w duchu demokratycznym. Z tą sytuacją mieliśmy do czynienia w 1990 r. w Polsce i uzasadnione w tym wypadku było pośpieszne tworzenie samorządu w tamtym czasie.

Ale raz chwyciwszy w swe ręce władzę, dąży demokracja do negacji samorządu, ponieważ jego natura nie zgadza się z abstrakcyjnym dogmatem demokracji oraz z jej światem – kontynuuje Panejko. Oddać zarząd gminy większości gminnej, znaczy to ewentualnie usunąć ten zarząd spod wpływów większości państwowej, być może różniącej się poglądami od pierwszej większości, a tymczasem właśnie nieograniczone władztwo tej drugiej większości stanowi istotę demokracji. Negacja indywidualności i samodzielności jednostek i centralizacja władzy państwowej prowadzi do absolutyzmu demokratycznego, który ogranicza lub niszczy samorząd. *Incompatibilitas*, jak to określa Panejko, zasady republikańsko-demokratycznej z praktyką decentralizacyjną jest zjawiskiem tak bardzo dobitnym, że można by ją nazwać prawem socjologicznym.

Powyższe uwagi Panejki zostały potwierdzone wynikami badań nad istotą demokracji, przeprowadzonych przez prof. Jaworskiego. Władysław L. Jaworski, badając demokrację ze stanowiska etycznego, doszedł do przekonania, że w państwie demokratycznym samorząd, pojęty jako osoba prawna, a więc jako indywiduum, nie ma przyszłości. W demokracji jednostka musi czuć się jednością z państwem, tzn. musi identyfikować się z państwem. Demokracji nie dają ustawy pisane, ale „przemiana dusz”, takie ich rozszerzenie, aby mieściły w sobie tę całość i jedność, którą nazywamy państwem. Demokracja jest wynikiem długiego procesu i przedstawia wartość etyczną. Samo zewnętrzne przeprowadzanie reform w duchu demokratycznym, jak: równe prawo wyborcze, składanie rządu w ręce reprezentacji ludowej, znoszenie tytułów i przywilejów, sprowadza tylko pozór demokratyczny, jeśli jednostki nie będą czuć się jednością z państwem⁵.

⁵ *Ibidem*, s. 126.

Mimo zasadniczej sprzeczności, jaka zachodzi pomiędzy teorią i dążeniami demokracji a instytucją samorządu, kwestia istnienia i organizacji tej instytucji jest przedmiotem rozważań także w państwach zorganizowanych na zasadach demokratycznych – zauważa Panejko. Dowodzi to, jego zdaniem, żywotności i użyteczności samorządu. Myśl, dopuszczająca zasadniczo wszystkich obywateli do wykonywania praw politycznych, wymaga, ażeby każda jednostka, jeśli nie ma pozostać mechanicznym zatomizowanym członkiem suwerennej masy, rozumiała interesy i potrzeby publiczne i posiadała konieczny zmysł polityczny. Najlepszą szkołą polityczną jest praktyczny współdział w pracy w samorządowych instytucjach. Załatwianie pomniejszych publicznych zadań wpływa bardziej wychowawczo na osobę niedoświadczoną aniżeli długotrwałe teoretyczne spekulacje. Tak więc samorząd, jako znakomita szkoła życia publicznego, powinien znaleźć odpowiednie miejsce także w ustroju demokratycznym – konkluduje Panejko⁶.

Jakie jest więc widzenie podobnych poglądów w dzisiejszej praktyce? Władze centralne w Polsce nie kwapią się z przekazywaniem zadań samorządom, a jeżeli to robią, to nie przekazują na ich realizację odpowiednich środków. W tej sytuacji sprawność działań samorządów w dużym stopniu zależy od ich umiejętności „załatwiania” pieniędzy. Centrum utrzymuje przez to swoje znaczenie, decentralizując odpowiedzialność. Wypacza to ideę samorządności i wydłuża drogę do zaistnienia społeczeństwa obywatelskiego. Pogląd J. Panejki jest ujęciem idealnym. Patologia dzisiejszego samorządu niszczy podobnie idealne ujęcie problemu.

Ten brak respektu dla prawa do samorządu ma także głębsze podstawy. Najważniejszą i zarazem podstawową z nich jest silna dewaluacja idei praw człowieka. W dobie oświecenia idea praw służyła głównie interesom angielskiej i francuskiej klasy średniej. Idea praw rzadko służyła interesom biednych, nędzarzy, wywłaszczonych i uciemnionych. Tacy ludzie nieczęsto dochodzą swoich praw. Wielu altruistów w najlepszej intencji sprzeciwiało się niewolnictwu, poddaństwu, wyzyskowi i gwałtom, wzywając do humanitarnego traktowania zagrożonych grup i słabszych członków społeczeństwa, jednak praw dochodzili zwykle ci, którzy byli dostatecznie silni, by o nie występować. Podobną metamorfozę przeszło wielu dawnych opozycjonistów z bloku wschodniego: po objęciu rządów tracili zainteresowanie prawami człowieka. Jednym z powodów było to, że kiedy mogli już cieszyć się władzą i przywilejami, retoryka praw nie była im potrzebna. Innym powodem był niedostatek środków niezbędnych do zapewnienia wszystkim równych praw. Użyteczność praw człowieka uwidaczniała się również w ofensywie „wolnego świata” przeciw reżimom totalitarnym XX w. Ofensywa ta uczyniła prawa człowieka atrakcyjnym narzędziem politycz-

⁶ *Ibidem*, s. 132.

nym. Lecz kiedy reżimy te upadły, przejmujący władzę okazali się mniej wrażliwi na kwestię praw⁷.

U schyłku stulecia zaszły jeszcze głębsze zmiany. Zimną wojnę zastąpiła „wojna z terroryzmem” wydana „osi zła”. Pojawiły się hasła „wojny z przestępczością”, „wojny z narkomanią”. Podczas wojny prawa człowieka nie są pomocnym instrumentem, ale raczej przeszkodą w jej prowadzeniu. Przywódcy współczesnych demokracji często straszą wyborców zagrożeniami, które następnie obiecują zwalczyć. Może to być strach przed przestępczością, przed terroryzmem, przed „obcymi”. W ten sposób w wielu demokracjach narastający populizm odsuwa debatę publiczną jeszcze dalej od racjonalnej argumentacji ku symbolom, lękom i zagrożeniom. Rodzi się postulat umocnienia państwa. Niewykluczone, że prawa człowieka mają się nawet gorzej w demokracji niż pod dyktaturą. W demokracji praktycznie każdy może planować strategię udanego życia, nie lękając się władzy. Dlatego prawa człowieka okazują się ważne tylko dla tych, którzy chcą brać czynny udział w życiu publicznym i stać w opozycji do rządzących. Większość nie obawia się inwigilacji czy policyjnej przemocy, gdyż nie angażuje się w działalność wystawiającą na takie ryzyko. Jest obojętna na łamanie praw tych, których uważa za źródło zagrożenia dla własnego bezpieczeństwa, co wyjaśnia, dlaczego wzrost lęku nasila sceptycyzm wobec praw człowieka. Lęk przed przestępczością rodzi obojętność na powszechne nadużywanie aresztu tymczasowego i naruszanie prawa do uczciwego procesu – zamiast kłopotać się domniemaniami niewinności, ludzie wolą potencjalnych zbrodniarzy za kratkami. Lęk przed terroryzmem rodzi społeczną akceptację metod wyjątkowych, naruszania praw podejrzanych, a nawet ograniczania powszechnych swobód obywatelskich. Traci znaczenie prawo do godności, samorządności, własności nawet. Media masowe nie robią nic, by przeciwdziałać tej tendencji, a nawet ją wspierają⁸. Prawa człowieka, to fundament współczesnych demokracji. Trzeba je jednak chronić przed dewaluacją. Trzeba godzić prawa z potrzebą demokracji i bezpieczeństwa społecznego.

Jeżeli chodzi o kontrolę stanu prawa w tych warunkach, to przy niedostatku innych podmiotów, ombudsmeni powinni być bardziej obrońcami sprawiedliwości, a nie strażnikami przestrzegania praw w sensie przedmiotowym. Jak zauważył Monteskiusz, „istnieją dwa rodzaje zepsucia: jedno, kiedy lud nie przestrzega praw, i drugie, kiedy same prawa przynoszą zepsucie. To drugie zło jest nieuleczalne, bo tkwi w samym lekarstwie”⁹. W Polsce mamy do czynienia z obu przypadkami, czas więc wrócić do praźródła.

⁷ W. Osiatyński, *Prawa człowieka i ich granice*, Kraków 2011, s. 117-122.

⁸ *Ibidem*, s. 145-146.

⁹ Za: K. Sieniawska, P. Fronc, *Lekarstwo na korupcję*, „Casus” nr 14, KRSKO, 1999, *passim*.

Gdziekolwiek mamy do czynienia z prawami i wolnościami człowieka, w związku z jakimkolwiek ograniczeniem w korzystaniu z nich, jako pierwsze z fundamentalnych kryteriów wchodzi w grę „zgodność z prawem”. A Rzecznik Praw Obywatelskich wcale nie powinien być „strażnikiem litery prawa”. Winien raczej zmierzać ku „interpretacji słusznosciowej”, do wywodzenia z systemu skutecznych i rzeczywistych praw człowieka, a nie samych tylko formuł¹⁰. Obywatele, w których imieniu występuje, domagają się przede wszystkim sprawiedliwości, a nie legalności.

W momencie podpisywania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka podstawą stosunków międzynarodowych była zasada suwerenności państwa, a władza sądownicza kończyła się w poszczególnych krajach na sądach najwyższych. Istnienie sądu międzynarodowego, do którego jednostka mogłaby zaskarżyć państwo, przeczyło istocie prawa międzynarodowego. Jeszcze kilkanaście lat temu możliwość taka nie budziła entuzjazmu. Obecnie organy międzynarodowe identyfikują daną sytuację w konkretnym kraju jako naruszenie praw człowieka, co ma niezaprzeczalne, wielkie znaczenie moralne. Za taką identyfikacją stoi autorytet międzynarodowego organu. System implementacji sięga jednak dalej i państwo jest zobowiązane do przywrócenia stanu sprzed naruszenia praw i niekiedy do finansowego zadośćuczynienia za doznaną szkodę¹¹.

„Prawo” w świetle orzecznictwa strasburskiego to także np. *common law*, także normy podstawowe, tradycje, zwyczaje itp. Zgodnie z Konwencją Europejską, sprawa rozstrzygana jest nie w oparciu wyłącznie o prawo i orzecznictwo krajowe, ale także standardy międzynarodowe. Warto pamiętać, że orzecznictwo strasburskie formułuje bogaty katalog zasad interpretacyjnych prawa, nie wykluczając – pozornie niedorzecznej – ewentualności „prawa bezprawnego”. Nie zawsze, gdy Trybunał Strasburski staje w obliczu „litery prawa krajowego”, uznaje jej prawną jakość, czasem stwierdza, że jakaś „litera” wskazuje na jakiś np. środek iluzoryczny i nieskuteczny, którego autor skargi międzynarodowej wcale nie ma obowiązku „wyczerpywać”. Nie tylko na tle niewłaściwego unormowania mocy wiążącej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, po części prolongowanego pod rządami nowej Konstytucji, istotny jest postulat dowartościowania władzy sądowniczej w naszym kraju i wzrostu roli polskiego *case-law*. Interpretacja sądowa może i powinna odgrywać większą rolę w wypełnianiu norm prawnych żywą i bogatą treścią oraz w zbliżaniu tych norm do nowych zadań społecznych. Tak np. Trybunał Strasburski przypisał ogromne znaczenie ewoluującej interpretacji sądowej. Także w Polsce należy ją bar-

¹⁰ T. Jasudowicz, [w:] *Konferencja...*, s. 77. Podobnie: P. Przybysz, *Administracja wobec praw człowieka (źródła patologii)*, [w:] P. J. Suwaj, D. R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 145.

¹¹ Szerzej na ten temat: A. Redelbach, *Sądy a ochrona praw człowieka*, Toruń 1999, *passim*.

dziej doceniać, by dzięki niej prawo było mniej sztywne i formalistyczne, a bliższe spełnianiu zadań, także nowych, dyktowanych przez potrzeby społeczne¹².

Rzecznik Praw Obywatelskich, mimo niekwestionowanych jego zasług, nie do końca spełnia rolę, której odegrania wymagałaby od niego sytuacja. Należy pamiętać, że po zmianie ustroju kwestionowano potrzebę dalszego funkcjonowania urzędu. Rzecznik nie powinien więc angażować się w spory polityczne ani sprzyjać określonym poglądom politycznym. Toteż w procesie ulepszania politycznoustrojowych instytucji państwa niezmiennie istotną rolę może odegrać doktryna, o ile ograniczy swe, w przewadze występujące, prawnopoztywne i w rezultacie dogmatyczne nastawienie.

Przyczyny niedostatecznego respektowania praw człowieka przez administrację publiczną leżą w kilku płaszczyznach. Nie ulega wątpliwości, że mechanizmy stosowania praw człowieka są złożone i mogą nastręczać w praktyce większych trudności niż stosowanie przepisów prawa. W szczególności mogą pojawiać się trudności z przełożeniem ogólnikowych postanowień dotyczących praw człowieka na konkretne działania administracji. Wiedza nowo zatrudnionych pracowników administracji na temat praw człowieka może być niewystarczająca. Przestrzeganie praw człowieka nie jest dostatecznie wyartykułowane jako podstawowy obowiązek wszystkich pracowników administracji publicznej. Nie są one postrzegane jako jedna z głównych wytycznych działania pracowników administracji. Rzecznik Praw Obywatelskich, instytucja powołana do ochrony i promocji praw człowieka, nie cieszy się już też tak wysokim autorytetem w szerokich kręgach społeczeństwa, dlatego nie pełni w należyтым stopniu funkcji wyznaczania dla administracji publicznej standardów praw człowieka¹³.

Spośród wielu czynników, które mogą mieć wpływ na działanie Rzecznika Praw Obywatelskich, największe znaczenie wydaje się uzyskiwać czynnik polityczny. Wprawdzie jest on organem z założenia politycznie niezależnym, to jednak każda skarga kierowana do niego bezpośrednio lub pośrednio dotyczy działalności organów administracji, a zatem organów o charakterze politycznym¹⁴. Silna polaryzacja poglądów politycznych rodzi pokusę wykorzystywania aktywności Rzecznika do osiągnięcia korzystnej pozycji w oczach opinii publicznej. Tak w wypadku samorządu terytorialnego, jak i wypadku innych instytucji państwa problem odpolitycznienia wydaje się postulatem o zasadniczym znaczeniu.

¹² T. Jasudowicz, [w:] *Konferencja ...*. Na ten temat patrz: E. Łętowska, *Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później. Ewa Łętowska w rozmowie z Krzysztofem Sobczakiem*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, *passim*.

¹³ P. Przybysz, *op. cit.*, s. 146.

¹⁴ Patrz: A. Gajda, *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 246.

Wykaz podstawowych publikacji powoływanych w pracy

- Adamiak, B., Borkowski, J., *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2000.
- Adamiak, B., Borkowski, J., *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2003.
- Alexy, R., *W obronie niepozytywistycznej koncepcji prawa*, „Państwo i Prawo” nr 11-12, 1993.
- Andersson, I., *Dzieje Szwecji*, PWN, Warszawa 1967.
- Arcimowicz, J., *Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2001.
- Arcimowicz, J., *Rzecznik Praw Obywatelskich. Aktor sceny publicznej*, Warszawa 2003.
- Baldersheim, H., *Samorządy lokalne krajów skandynawskich w okresie przejściowym: od wolnych gmin do wolnego wyboru?*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2, 1994.
- Banaszak, B., *Prawa jednostki i system ich ochrony*, Wrocław 1995.
- Banaszak, B., *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997.
- Banaszak, B., *Prawo Konstytucyjne*, Warszawa 1999.
- Banaszak, B., Bisztyga, A., Complak, K., i inni, *System ochrony praw człowieka*, Zakamycze 2003.
- Banaszak, N., *Rzecznik Obywateli Unii Europejskiej*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji XLI, Wrocław 1998.
- Banaszak, N., *Nieprawidłowości w działaniach samorządu terytorialnego na tle praktyki Rzecznika Praw Obywatelskich*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo CCLXVII, Wrocław 1999.
- Banaszak, N., *Petycje w prawie konstytucyjnym Unii Europejskiej*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji XLVII, Wrocław 2001.
- Bar, L., *Nowe instytucje w angielskim prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” nr 3, 1968.
- Berman, H., J., *Prawo i rewolucja. Kształtowanie się zachodniej tradycji prawnej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
- Biernacki, J., Działuk, I., *Strażnik praw*, „Prawo i Życie” nr 46, 1986.
- Bisztyga, A., *Municipalny ombudsman Detroit*, „Samorząd Terytorialny” nr 3, 1991.
- Bisztyga, A., *Instytucja ombudsmana w Irlandii*, „Państwo i Prawo” nr 2, 1992.
- Bisztyga, A., *Ochrona informatorów – nowa rola nebraskańskiego ombudsmana (na podstawie ustawy o skuteczności działania administracji stanu Nebraska)*, Humanistyczne Zeszyty Naukowe nr 12, Katowice 1997.

- Błaś, A., Boć, J., Jeżewski, J., *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2003.
- Boć, J., *Refleksja nad reformą administracji publicznej*, „Studia Iuridica” XXXII, 1996.
- Boć, J., (red), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
- Boć, J., (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000.
- Boć, J., Chajbowicz, A., (red.), *Nowe problemy badawcze w doktrynie prawa administracyjnego*, Kolonia Limited 2009.
- Böckenförde, E.-W., *Państwo prawa w jednoczącej się Europie*, Warszawa 2000.
- Bukowski, Z., Jędrzejewski, T., Rączka, P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005.
- Burda, A., *Pojmowanie sprawiedliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” nr 2 (43) 2001.
- Bury, P., *Samorząd terytorialny w Polsce – przewidywania a rzeczywistość*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2, 1996.
- Caiden, G., F., *International Handbook of the Ombudsman*, tom I, London 1983.
- Chaunu, P., *Cywilizacja wieku Oświecenia*, PIW, Warszawa 1989.
- Chrabąszcz, R., Hausner, J., Mazur, S., *Administracja publiczna w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Kraków 2003.
- Chrisidu-Budnik, A., *Z problematyki rozwoju samorządu terytorialnego w Grecji*, „Samorząd Terytorialny” nr 7-8, 1994.
- Chróścielewski, W., Tarno, J.P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006.
- Cieślak, S., *Administracja publiczna w demokratycznym państwie prawnym*, „Casus” nr 22, KRSKO, 2001.
- Cieślak, T., *Zarys historii najnowszej krajów skandynawskich*, PWN, Warszawa 1978.
- Czapliński, W., *Dzieje Danii nowożytnej 1500-1975*, PWN, Warszawa 1982.
- Czyż, A., *Samorząd terytorialny na Węgrzech*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2, 2007.
- Dauter, B., Gruszczyński, B., Kabat, A., Niezgódka-Medek, M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Duniewska, Z., *Instytucja vacatio legis w prawie administracyjnym*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. 56, 1997.
- Duniewska, Z., *Istota i gwarancje dyskrecyjnej władzy administracyjnej w świetle standardów europejskich*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. 59, 1999
- Duniewska, Z., Jaworska-Dębska, B., Michalska-Badziak, R., Olejniczak-Szałowska, E., Stahl, M., *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000.

- Dworkin, R., *Biorąc prawa poważnie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1998.
- Edvardsen, T., S., Hagtvet B., (red.), *Nordycki model demokracji i państwa dobrobytu*, PWN, Warszawa 1994.
- Entin, J., L., *Prawne i polityczne mechanizmy kontroli działań administracji*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2, 2001.
- Filipowicz, A., Gebethner, St., *Koncepcja rzecznika praw obywatelskich w świetle dyskusji publicznych*, „Państwo i Prawo” nr 3, 1987.
- Filipowicz, A., *Ombudsman – kariera instytucji*, „Organizacja – Metody – Technika” nr 12, 1982.
- Filipowicz, A., *Rzecznik Praw Obywatelskich a administracja*, „Państwo i Prawo” nr 2, 1988.
- Finnis, J., *Prawo naturalne i uprawnienia naturalne*, Warszawa 2001.
- Frey, D., Myślik, T., *Spółeczny Rzecznik Praw Obywatelskich. Czas dyskusji*, „Odrodzenie” nr 48, 1986.
- Gajda, A., *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.
- Gałęski, R., *Wpływ zachowań korupcyjnych na prawidłowość aktu administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” nr 7-8, 2000.
- Garlicki, L., (red.) *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1989.
- Garlicki, L., (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Gebethner, S., *Sejmowy rzecznik praw obywatelskich (Rozważania de lege ferenda)*, „Państwo i Prawo” nr 11, 1986.
- Grant, M., *Dzieje dawnego Izraela*, PIW, Warszawa 1991.
- Grodziski, S., *Porównawcza historia ustrojów państwowych*, Universitas, Kraków 1998.
- Grosse, T., G., *Czy w Polsce powinna powstać samorządowa służba cywilna*, „Samorząd Terytorialny” nr 7-8, 2000.
- Grzybowski, S., *Samorządność: idea, realne zjawisko społeczne, instytucja prawna ustroju państwa*, „Casus” nr 5, KRSKO, 1997.
- Guziejewska, B., *Perspektywy funkcjonowania samorządu terytorialnego a doświadczenia Wielkiej Brytanii*, „Samorząd Terytorialny” nr 9, 2000.
- Habuda, A., *Koncepcje administracji publicznej a problem uznania administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” nr 9, 2000.
- Hambura, S., Muszyński, M., *Karta Praw Podstawowych, Dokumenty Europejskie, Supplement* nr 1, Bielsko-Biała 2001.
- Hansen, E., *Instytucja Ombudsmanna w Norwegii*, „Nowe Prawo” nr 3, 1968.

- Hansen, E., *Ombudsman w państwach skandynawskich i podstawowe przejawy jego działalności*, „Studia Prawnicze” z. 32, 1972.
- Herlitz, N., *Grundzüge der schwedischen Verfassungsgeschichte*, Deutsch-Nordische Schriftenreihe aus dem öffentlichen Recht, 1, Rostock 1939.
- Hitti, P., K., *Dzieje Arabów*, PWN, Warszawa 1969.
- Hoff, W., *Administracja lokalna w Anglii*, Warszawa 1983.
- Hryniewicz, J., *Powiaty i regiony w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” nr 7-8, 1995.
- Hummer, W., *Stellung und Funktion des Bürgerbeauftragten des Europäischen Parlaments*, Innsbruck 1995.
- Izdebski, H., Kulesza, M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1997.
- Jaczynowska, M., *Historia starożytna*, Warszawa 1974.
- Jaczynowska, M., *Historia starożytnego Rzymu*, Warszawa 1976.
- Jakimowicz, W., *O istocie i znaczeniu publicznych praw podmiotowych*, „Casus” nr 8, KRSKO, 1998.
- Jakimowicz, W., *Interes indywidualny w prawie administracyjnym*, „Casus” nr 14, KRSKO, 1999.
- Jakimowicz, W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Zakamycze 2002.
- Jaroszyński, A., *Administracja państwowa lat osiemdziesiątych*, „Administracja” nr 1, 1987.
- Jasienica, P., *Rzeczpospolita Obojga Narodów. Część trzecia. Dzieje agonii*, PIW, Warszawa 1986.
- Jasudowicz, T., *Administracja wobec praw człowieka*, Dom Organizatora TNOiK, Toruń 1996.
- Jasudowicz, T., *Ewolucja interpretacji międzynarodowo chronionych praw człowieka. W pięćdziesięciolecie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*, „ETHOS” nr 45-46, 1999.
- Jaworski, I., *Zarys powszechnej historii państwa i prawa*, PWN, Warszawa 1978.
- Jełowiecki, M., *Rzecznik Praw Obywatelskich*, „Organizacja – Metody – Technika” nr 1, 1988.
- Jeżewski, J., (red.), *Gmina w wybranych państwach Europy Zachodniej*, Wyd. Uniw. Wr., Wrocław 1995.
- Kamiński, I., C., *Możliwość tworzenia prawa w islamskiej kulturze prawnej (Zarys problemu)*, „Państwo i Prawo” nr 7, 1997.
- Karnicka, A., *Rzecznik Praw Obywatelskich. (Pierwsze doświadczenia i perspektywy organizacyjne)*, „Państwo i Prawo” nr 12, 1988.

- Kastari, P., *Delegat parlamentu (ombudsman) i kanclerz sprawiedliwości w Finlandii*, „Państwo i Prawo” nr 3, 1963.
- Kersten, A., *Historia Szwecji*, Ossolineum, Wrocław 1973.
- Kędzia, Z., *Burżuazyjna koncepcja praw człowieka*, Ossolineum, Wrocław 1980.
- Kędzia, Z., *Pojęcie „prawa i wolności obywatelskie”. (Uwagi na tle ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich)*, „Państwo i Prawo” nr 3, 1989.
- Kędzia, Z., *Prawa człowieka w prawie międzynarodowym a prawo polskie*, „Państwo i Prawo” nr 9, 1989.
- Kijowski, D. R., *Proceduralne zabezpieczenia przed stronniczością pracowników administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” nr 4, 2000.
- Klein, E., *Powszechna historia państwa i prawa. Część pierwsza*, Wrocław 1996.
- Klein, E., *Historia ustroju Wielkiej Brytanii, Francji i Stanów Zjednoczonych Ameryki od XVI do końca XX wieku*, Wrocław 1998.
- Kowalska, A., *Delegat Sprawiedliwości Parlamentu i Kanclerz Sprawiedliwości w systemie prawa fińskiego*, „Nowe Prawo” nr 10-11, 1977.
- Kowalski, P., *Polski Ombudsman – oczekiwania i nadzieje*, „Prawo i Życie” nr 34, 1986.
- Kowalski, P., *Rzecznik Praw Obywatelskich. Spór o wizerunek*, „Prawo i Życie” nr 50, 1986.
- Kowalski, P., Sabiniewicz J., *Instytucjonalne gwarancje praw obywatelskich*, „Studia nad Demokracją” nr 6, seria B 2, 1983.
- Kruk-Jarosz, M., Trzeciński, J., Wawrzyniak, J., (red.), *Konstytucja i władza we współczesnym świecie*, Warszawa 2002.
- Kryczka, P., *Ludzie w strukturach samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” nr 3, 1996.
- Kubiak, A., *Rzecznik praw obywatelskich*, „Państwo i Prawo” nr 12, 1987.
- Kudrycka, B., *Sztuka podejmowania etycznych rozstrzygnięć przez urzędników*, „Samorząd Terytorialny” nr 9, 1995.
- Kudrycka, B., *Etyczne obowiązki radnych i urzędników w przeciwdziałaniu korupcji*, „Samorząd Terytorialny” nr 4, 2000.
- Kumaniecki, K., *Historia kultury starożytnej Grecji i Rzymu*, Warszawa 1975.
- Kuta, T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo CCXVII, 1992.
- Lang, J., *Jurysdykcja Parlamentarnego Komisarza do Spraw Administracji w Wielkiej Brytanii*, „Państwo i Prawo” nr 1, 1972.
- Leoński, Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2001.

- Lesiński, B., Rozwadowski, W., *Historia prawa*, PWN, Warszawa-Poznań 1985.
- Lewis, R., *Życie codzienne w Turcji Osmańskiej*, PIW, Warszawa 1984.
- Łazowski, A., *Ochrona praw jednostek w prawie Wspólnot Europejskich*, Zakamycze 2002.
- Łętowska, E., *Standardy europejskie*, „Rzeczpospolita” z 8-9 grudnia 1990 r.
- Łętowska, E., *Jak zaczynał Rzecznik Praw Obywatelskich*, Master, Łódź 1992.
- Łętowski, J., *O kierunkach rozwoju kontroli administracji*, „Studia Prawnicze”, z. 12, 1981.
- Łętowska, E., Łętowski, J., *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych*, Wyd. Nauk. Scholar, Warszawa 1995.
- Łętowska, E., *Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później. Ewa Łętowska w rozmowie z Krzysztofem Sobczakiem*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
- Maciołek, M., *O publicznym prawie podmiotowym*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2, 1991.
- Maćkowiak, J., *Zmiany w organizacji i funkcjonowaniu terenowej administracji rządowej, (Próba oceny)*, „Państwo i Prawo” nr 2, 1998.
- Malinowska, I., *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2007.
- Marias, A., (red.) *The European Ombudsman*, 1994.
- Matscher, F., *Ombudsmann in Europa – Institutioneller Vergleich*, N. P. Engel, Publisher, Kehl, Strasbourg, Arlington 1994.
- Mednis, A., *Państwo wobec praw jednostki*, „Samorząd Terytorialny” nr 12, 2000.
- Mez, A., *Renesans Islamu*, PIW, Warszawa 1980.
- Michalska, A., *O pojęciu praw człowieka*, „Państwo i Prawo” nr 8, 1980.
- Miemiec, M., *Organy wykonawcze i zarządzające rad narodowych*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo CLIII, 1988.
- Milard-Szostak, K., *Wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” nr 9, 2003.
- Morawski, L., *Instrumentalizacja prawa (Zarys problemu)*, „Państwo i Prawo” nr 6, 1993.
- Murzynowski, A., *Rzecznik Praw Obywatelskich. Ostatnia deska ratunku*, „Prawo i Życie” nr 50, 1986.
- Olejniczak-Szałowska, E., *Zadania i ustroj samorządu terytorialnego na Węgrzech*, „Samorząd Terytorialny” nr 9, 1992.
- Osiatyński, W., *Prawa człowieka i ich granice*, Kraków 2011.
- Panejko, J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934.

- Pickl, V., *Die Volksanwaltschaft – ein Fall für das „sanfte Recht“*, Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, H 3-4, 1987.
- Pickl, V., *Islamic roots of Ombudsmansystems*, „The Ombudsman Journal” nr 6, 1987.
- Pickl, V., *Das Prüfungsverfahren der Volksanwaltschaft aus funktionaler Sicht*, Festschrift, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 1993.
- Pickl, V., *Europäische Ombudsmann – Einrichtungen aus rechtsvergleichender Sicht*, Festschrift, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 1993.
- Piekara, A., *Decentralizacja i samorządność społeczności lokalnych a lokalna jakość życia*, „Samorząd Terytorialny” nr 5, 1995.
- Piekara, A., *Wartości i funkcje społeczne samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” nr 8, 1990.
- Piszczyk, Z., (red.) *Mała encyklopedia kultury antycznej*, Warszawa 1973.
- Popławska, E., *Ombudsman Unii Europejskiej*, „Przegląd Legislacyjny” nr 1-2, 1998.
- Rachet, G., *Słownik cywilizacji egipskiej*, Warszawa 1994.
- Rajca, L., (red.) *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, Warszawa 2010.
- Radziwiński, P., *Samorząd terytorialny w Szwecji*, „Samorząd Terytorialny” nr 6, 1994.
- Radziwiński, P., *Związki komunalne w Szwecji i Finlandii*, „Samorząd Terytorialny” nr 4, 1995.
- Redelbach, A., *Sądy a ochrona praw człowieka*, Toruń 1999.
- Rossmann, H., *Ombudsman (rzecznik społeczny) a ochrona praw podstawowych w Austrii*, „Państwo i Prawo” nr 6, 1979.
- Rot, H., (red.) *Główne kultury prawne współczesnego świata*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1995.
- Rybicki, Z., Piątek S., *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, PWN, Warszawa 1984.
- Rydlowski, G., *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
- Safian, M., *Wyzwania dla państwa prawa*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2007.
- Sarnecki, P., (red.) *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Szczaniecki, M., *Powszechna historia państwa i prawa*, PWN, Warszawa 1973.
- Seidler, G., L., *Przedmarksistowska myśl polityczna*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1974.
- Siemieński, F., *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1979.

- Sigit, B., *W sprawie kodeksu etycznego pracowników administracji publicznej*, „Casus” nr 20, KRSKO, 2001.
- Sjukijajnen, L., R., (red.) *Prawo muzułmańskie*, PWN, Warszawa 1990.
- Skubiszewski, K., *Prawa jednostki, umowy międzynarodowe i porządek prawny PRL*, „Państwo i Prawo” nr 7, 1981.
- Ślugocki, J., *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2007.
- Söderman, J., *Gibt es den klassischen parlamentarischen Ombudsmann?* Festakt aus Anlaß des zwanzigjährigen Bestehens der Österreichischen Volksanwaltschaft, maszynopis powielony przez Europejski Instytut Ombudsmana, Innsbruck 1997.
- Sokolewicz, W., *O socjalistycznej koncepcji podstawowych praw i obowiązków obywatelskich*, „Studia Prawnicze” nr 2, 1978.
- Sourdel, J., i D., *Cywilizacja Islamu*, PIW, Warszawa 1980.
- Sójka-Zielińska, K., *Historia prawa*, PWN, Warszawa 1989.
- Starościak, J., *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1978.
- Stec, M., *Kryteria podziału zadań i kompetencji w państwie zdecentralizowanym*, „Casus” nr 7, KRSKO, 1998.
- Stembrowicz, J., *Od ombudsmana do mediatora*, „Miesięcznik Literacki” nr 12, 1973.
- Swianiewicz, P., Dziemianowicz, W., Mackiewicz, M., *Sprawność instytucjonalna administracji samorządowej w Polsce – zróżnicowanie regionalne*, Polska Regionów nr 16, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2000.
- Szpor, A., *Państwo a subsydiarność jako zasada państwa w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2, 2001.
- Szreniawski, P., (red.), *Samorząd terytorialny w Europie – studia z nauk administracyjnych*, Lublin 2009.
- Szyszkowski, W., *Instytucja ombudsmana w nowoczesnym państwie*, „Zeszyty Naukowe UMK” Prawo IX, 1969.
- Świątkiewicz, J., *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001.
- Świeca, J., *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich: komentarz*, Warszawa 2010.
- Taras, W., *Rzecznik Praw Obywatelskich o postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” nr 1, 1991.
- Taras, W., *Niektóre podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego w orzecznictwie NSA i wystąpieniach RPO*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska vol. XL, 26, 1993.

- Taras, W., Wróbel, A., *Poglądy prawne Rzecznika Praw Obywatelskich w rozpatrywanych sprawach*, „Państwo i Prawo” nr 7, 1989.
- Taras, W., Wróbel, A., *Rzecznik Praw Obywatelskich a administracja publiczna*, „Studia Prawnicze”, z. 3-4, 1992.
- Tokarczyk, R., *Sprawiedliwość jako naczelną wartość prawa*, „Państwo i Prawo” nr 6, 1997.
- Tokarczyk, R., *Historia filozofii prawa*, Zakamycze 2000.
- Trociuk, S., *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Tuleja, P., *Prawo naturalne i prawo pozytywne jako podstawa konstytucyjnych praw człowieka*, ETHOS nr 45-46, 1999.
- Ura, E., *Rola służby cywilnej w funkcjonowaniu administracji rządowej*, „Samorząd Terytorialny” nr 7-8, 2000.
- Wahab, I., al-, *The Swedish Institution of Ombudsman*, Stockholm 1979.
- Wiener, C., *Kierunki zmian strukturalnych i proceduralnych w administracji europejskiej*, „Studia Prawnicze”, z. 1-2, 1980.
- Wierzbowski, B., *Zasada demokratycznego państwa prawnego w administracji publicznej*, „Casus” nr 2, KRSKO, 1996.
- Winowski, L., *Z zagadnień państwa i prawa islamu*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo II. Wrocław 1964.
- Wiśniewski, L., *Ochrona wolności obywatelskich w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Studia Prawnicze”, z. 3-4, 1992.
- Wiśniewski, L., *Stosowanie międzynarodowych konwencji o prawach człowieka (Na tle orzecznictwa organów sądowych i działalności Rzecznika Praw Obywatelskich)*, „Państwo i Prawo” nr 12, 1992.
- Woś, T., *Prawo administracyjne jest podstawową gałęzią prawa*, „Casus” nr 17, KRSKO, 2000.
- Wróblewski, A., N., *Sejmowa Komisja Skarg i Wniosków*, „Państwo i Prawo” nr 5, 1981.
- Wróblewski, J., *Biurokracja a procesy decyzyjne*, „Studia Prawnicze”, z. 1-2, 1981.
- Wróblewski, J., *Z zagadnień pojęcia i ideologii demokratycznego państwa prawnego (analiza teoretyczna)*, „Państwo i Prawo” nr 6, 1990.
- Wróblewski, W., *Cywilizacja kolchozowa a społeczność lokalna*, „Samorząd Terytorialny” nr 9, 1996.
- Zacharko, L., Walentek, M., *Samorząd terytorialny w Grecji*, „Samorząd Terytorialny” nr 9, 1992.
- Zakrzewska, J., *Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej*, „Państwo i Prawo” nr 4, 1990.

- Zawadzka, B., *Samorząd terytorialny w świetle regulacji ustawowych*, „Państwo i Prawo” nr 8, 1990.
- Zawadzka, B., *Prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996.
- Zdyb, M., *Państwo prawa w perspektywie zaszłości historycznych oraz dokonujących się zmian*, „Studia z Prawa Publicznego”, tom I, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 2000.
- Zieliński, T., *Ombudsman – możliwości i granice skutecznego działania*, „Państwo i Prawo” nr 9, 1994.
- Ziemiński, Z., *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1995.
- Ziemiński, Z., *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1996.
- Zoll, A., *Trzeba uderzać w źródła naruszeń praw człowieka*, „Casus” nr 18, KRSKO 2000.
- Powoływane w pracy publikacje Biura Rzecznika Praw Obywatelskich
- Deryng, A., *Pozycja prawna Rzecznika Praw Obywatelskich wobec administracji publicznej*, RPO-Mat. nr 55, 2007.
- Działocha, K., *Zasada bezpośredniego stosowania konstytucji, Obywatel – jego wolności i prawa*, BRPO, 1998.
- Frey, T., *Relacja urząd-obywatel a standardy dobrej administracji*, RPO-Mat. nr 58, 2007.
- Kański, L., *Prawo do prywatności (Miejsce w prawie polskim)*, RPO-Mat. nr 4, 1989.
- Łętowska, E., *Pięć przeszkód w budowie państwa prawa (na tle praktyki polskiego ombudsmana)*, RPO-Mat. nr 11, 1991.
- Łętowska, E., *Promocja praw człowieka w działalności polskiego Ombudsmana*, RPO-Mat. nr 13, 1992.
- Mednis, A., *Prawo do prywatności i ochrona danych – uwagi na tle praktyki Rzecznika Praw Obywatelskich*, RPO-Mat. nr 6, 1990.
- Nalewajko, E., *Listy do Rzecznika Praw Obywatelskich – autocharakterystyki i oczekiwania społeczne*, RPO-Mat. nr 4, 1989.
- Olech, T., *Miejsce traktatów w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej (uwagi w świetle praktyki Rzecznika Praw Obywatelskich)*, RPO-Mat. nr 11, 1991.
- Świątkiewicz, J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002.

- Zieliński, T., „*Ochrona praw nabytych*” – zasada państwa prawnego, RPO-Mat. nr 15, 1992.
- Zieliński, T., *Klauzule generalne w demokratycznym państwie prawnym*, RPO-Mat. nr 17, 1993.
- Zieliński, T., *Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich RP*, RPO-Mat. nr 30, 1996.
- Zieliński, T., *Ochrona praw człowieka w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich*, RPO-Mat. nr 17, 1993.
- Zieliński, T., *Ombudsman lokalny w perspektywie rozwoju polskiej demokracji*, RPO-Mat. nr 19, 1993.
- Zieliński, T., *Rzecznik Praw Obywatelskich w okresie przemian ustrojowych*, RPO-Mat. nr 19, 1993.
- Biura Porad Obywatelskich partnerem samorządu*, Biuletyn RPO-Mat. nr 46, 2003.
- Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 1998 r.*, RPO-Mat. nr 37, 1999.
- Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 1999 r.*, RPO-Mat. nr 39, 2000.
- Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2000 rok*, RPO-Mat. nr 43, 2001.
- Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2001 rok*, RPO-Mat. nr 44, 2002.
- Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2002 rok*, RPO-Mat. nr 47, 2003.
- Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2003 rok*, RPO-Mat. nr 48, 2004.
- Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2004 rok*, RPO-Mat. nr 50, 2005.
- Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2005 rok*, RPO-Mat. nr 52, 2006.
- Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2006 rok*, RPO-Mat. nr 56, 2007.
- Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2007 rok*, RPO-Mat. nr 63, 2008.
- Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2008 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela*, Biuletyn RPO. Źródła nr 1, 2009.
- Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2009 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela*, Biuletyn RPO. Źródła nr 1, 2010.
- Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2010 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela*, Biuletyn RPO. Źródła nr 1, 2011.
- Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2011 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela*, Biuletyn RPO. Źródła nr 1, 2012.
- Konferencja naukowa „Obywatel – jego wolności i prawa” (zbiór materiałów)*, RPO-Mat. nr 36, 1998.

Konstytucja RP w praktyce, BRPO, 1999.

Ombudsmeni krajowi. Zbiór regulacji prawnych, BRPO, 1998.

Ombudsmeni krajowi. Zbiór regulacji prawnych, BRPO, 2005.

Preambuła do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, red. Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego, Zespół Prezydialny Biura Trybunału Konstytucyjnego. Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego, t. 32, Warszawa 2009

Prawo do dobrej administracji, RPO-Mat. nr 60, 2008.

Spotkania u Rzecznika, RPO-MAT. nr 38, BRPO 2000.

Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres 1. I. 1988-30 XI 1988 r., RPO-Mat. nr 2, 1988.

Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres 1 XII 1989-30 XI 1990 r., RPO-Mat. nr 9, 1991.

Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres 1 XII 1990-19 XI 1991, RPO-Mat. nr 12, 1991.

Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od 13 lutego 1993 r. do 12 lutego 1994 r., RPO-Mat. nr 21, 1994.

Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres 13.02.1995-12.02.1996 r. z uzupełnieniem do 22.03.1996 r., RPO-Mat. nr 29, 1996.

Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres 8.05.1996-7.05.1997 r., RPO-Mat. nr 33, 1997.

Uroczystość 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich (wystąpienia okolicznościowe), RPO-Mat. nr 36, 1998.

Współpraca Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego. 2009-2013 projekt Rzecznika Praw Obywatelskich, Biuletyn RPO. Źródła nr 7, 2009.

Inne źródła

Raport Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli finansowania zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego, Informacja NIK, listopad 2003 r. KNO-41001/2003.

http://de.wikipedia.org/wiki/Politische_Gliederung_Griechenlands

http://de.wikipedia.org/wiki/Verwaltungsgliederung_%C3%96sterreichs

<http://www.cy.gov.tw/ct.asp?xItem=6036&CtNode=989&mp=21>

<http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/inicjatywa-ustawodawcza/>

<http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2011/05/674564/1576960.pdf>

http://www.witoldkiezun.com/docs/dobre_panstwo_2004.htm

Wykaz aktów prawnych

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952 r. Dz. U. z 1976 r., Nr 7, poz. 36 z późn. zm.

Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. Nr 75, poz. 444.

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.

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

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

Konwencja o Prawach Politycznych Kobiet z dnia 31 marca 1953 r., Dz. U. z 1955 r., Nr 16, poz. 86 z późn. zm.

Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 19 grudnia 1966, Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 169 i 170.

Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966, Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167 i 168.

Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z dnia 18 grudnia 1979 r., Dz. U. z 1982 r., Nr 10, poz. 71 z późn. zm.

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego Sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607.

Konwencja o Prawach Dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., Dz. U. z 1991 r., Nr 120, poz. 526.

Ustawa z dnia 21 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, t. j. Dz. U. z 2000 r., Nr 23, poz. 295 i Nr 120, poz. 1268.

Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach, t. j. Dz. U. z 1999 r., Nr 98, poz. 1150 z późn. zm.

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. Prawo lokalowe, Dz. U. z 1987 r., Nr 30, poz. 165 z późn. zm.

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych, t. j. Dz. U. z 2001 r., Nr 87, poz. 960 z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne, Dz. U. Nr 38, poz. 230 z późn. zm.

Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. Nr 4, poz. 8 z późn. zm.

Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, Dz. U. z 1994 r., Nr 49, poz. 196 z późn. zm.

Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. o cenach, Dz. U. z 1988 r., Nr 27, poz. 195 z późn. zm.

Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, t. j. Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 925 z późn. zm.

Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze, t. j. Dz. U. z 2009 r., Nr 146, poz. 1188 z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, Dz. U. z 2010 r., Nr 10, poz. 65 z późn. zm.

Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz. U. z 1988 r., Nr 26, poz. 183 z późn. zm.

Ustawa z dnia 20 listopada 1984 r. o Sądzie Najwyższym, t. j. Dz. U. z 1994 r., Nr 13, poz. 48 z późn. zm.

Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 z późn. zm.

Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. z 1991 r., Nr 109, poz. 470 z późn. zm.

Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, t. j. Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t. j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 34, poz. 198 z późn. zm.

Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej, Dz. U. z 1996 r., Nr 11, poz. 62.

Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym, Dz. U. Nr 65, poz. 385 z późn. zm.

Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 1998 r., Nr 64, poz. 414 z późn. zm.

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, t. j. Dz. U. z 2010 r., Nr 95, poz. 613 z późn. zm.

Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie, t. j. Dz. U. z 2008 r., Nr 189, poz. 1158 z późn. zm.

Ustawa z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, Dz. U. Nr 123, poz. 776 z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz ustaw – Kodeks postępowania karnego, o Sądzie Najwyższym i o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 83, poz. 371.

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, t. j. Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.

Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody, t. j. Dz. U. z 2001 r., Nr 99, poz. 1079 z późn. zm.

Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, Dz. U. z 1998 r., Nr 30, poz. 164 z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, t. j. Dz. U. z 2000 r., Nr 80, poz. 903 z późn. zm.

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 1999 r., Nr 15, poz. 139 z późn. zm.

Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, t. j. Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 856 z późn. zm.

Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz. U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.

Ustawa z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej – prawo upadłościowe i prawo o postępowaniu układowym, kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 43, poz. 189.

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. Nr 132, poz. 622 z późn. zm.

Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t. j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t. j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz. U. z 2001 r., Nr 80, poz. 872 z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. nr 96, poz. 603 z późn. zm.

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000, Dz. U. Nr 150, poz. 983 z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka, Dz. U. Nr 6, poz. 69 z późn. zm.

Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 48, poz. 552.

Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t. j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1271.

Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. Nr 240, poz. 2052 z późn. zm.

Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych, Dz. U. Nr 124, poz. 1153 z późn. zm.

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t. j. Dz. U. z 2010 r., Nr 80, poz. 526 z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, t. j. Dz. U. z 2012 r., poz. 159.

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz. U. Nr 182, poz. 1228.

Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, Dz. U. Nr 254, poz. 1700.

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

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 kwietnia 2008 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania, Dz. U. Nr 75, poz. 450.

ISBN 978-83-61370-06-2