# MODEL POLSKIEGO OMBUDSMANA

## 1. Wprowadzenie do problematyki instytucji ombudsmana

1.1. Instytucja ombudsmana, działająca w ponad 110 państwach na różnych kontynentach naszego globu, ugruntowała swoją pozycję ważnego ustrojowego organu ochrony wolności i praw człowieka i obywatela. Sprawdziła się ona na przekór niektórym sceptykom, twierdzącym, że dobrze działające sądownictwo administracyjne czyni zbędnym tworzenie instytucji centralnego ombudsmana o kompetencjach ogólnych (RFN)[1]. Jest to tym bardziej zastanawiające, że w żadnym państwie ombudsman nie dysponuje prawnymi środkami bezpośredniego narzucania swego stanowiska kontrolowanym przez niego podmiotom.

Instytucja ombudsmana, nosząca różną nazwę w poszczególnych państwach[2], wywodzi się ze Szwecji. Prototyp jej stanowił związany z koroną kanclerz sprawiedliwości ustanowiony przez króla Karola XII w 1709 r. (wg innych źródeł w 1713 r.). W 1809 r. został ustanowiony parlamentarny ombudsman. Kolejnym państwem, które utworzyło ten urząd, była Finlandia (1919). Gwałtowne rozprzestrzenianie tej instytucji nastąpiło dopiero po drugiej wojnie światowej. W Europie nie utworzono jej dotąd tylko na B i a ł o r u s i oraz w Turcji, w której podjęto już jednak prace legislacyjne, gdyż jednym z w a r u n k ó w przyjęcia tego państwa do U n i i E u r o p e j s k i e j jest utworzenie tego organu[3]. Powołano także urzędy ombudsmanów przy Radzie Europy i przy Unii Europejskiej. Ustawa polska o Rzeczniku Praw Obywatelskich została uchwalona 15 lipca 1987 r. (Dz. U. nr 21, poz. 123 – tekst jednolity uwzględniający zmiany dokonane w niej po zmianie ustroju, w tym po uchwaleniu nowej Konstytucji – Dz.U. z 2001 r. nr 14, poz. 147). Pierwszy Rzecznik, którym była prof. Ewa Łętowska, podjął działalność zewnętrzną z dniem 1 stycznia

---

[1] w RFN działa wyłącznie centralny ombudsman ds. ochrony praw żołnierzy oraz lokalni ombudsmani w 4 landach.

[2] „obrońca ludu" (w Hiszpanii), „adwokat ludowy" (w Albanii, Austrii), „mediator" we Francji), „Rzecznik Praw Obywatelskich" (w Polsce) „ombudsman" (w większości państw skandynawskich) itp.

[3] Brak dotąd tego organu w Turcji jest tym dziwniejszy, że Turcy twierdzili, iż instytucję tę podpatrzył u nich Karol XII, który po klęsce pod Połtawą w 1709 r. schronił się w należącym do niej w tym czasie Benderze.

1988 r. Ustanowienie nowej instytucji, poprzedzone utworzeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w 1980 r. oraz Trybunału Konstytucyjnego w 1985 r. zwiastowało zbliżający się koniec ustroju totalitarnego i zapowiedź upadku systemu komunistycznego.

1.2. Nasuwa się pytanie w czym można upatrywać rozwoju i powodzenia instytucji ombudsmana przy równoczesnym istnieniu w państwach demokratycznych procedur administracyjnych, trybunałów (sądów) konstytucyjnych, sądowej kontroli administracji.

Współczesny człowiek czuje się często zagubiony w gąszczu przepisów prawa, w trybach działania machiny nie tylko władz publicznych, ale również korporacji gospodarczych decydujących z pozycji monopolisty m.in. o jego prawach pracownika czy sensu largo konsumenta. Oczekuje on często pomocy w poczuciu swojej bezradności lub poniżenia jego godności. Nie ujmując znaczeniu istniejących instytucji prawnych, z których może on korzystać, zauważyć należy, że okazują się one często niewystarczające.

Instytucja ombudsmana w zależności od regulacji prawnych istniejących w określonych państwach:

- zapewnia jednostce (i innym podmiotom) szeroki dostęp do tego urzędu przy równoczesnym niesformalizowanym i bezpłatnym przed nim postępowaniu. Nie zapewniają tego rozbudowane procedury sądowe, wymagające kosztów, korzystania często z pomocy adwokata i charakteryzujące się przewlekłością postępowania,
- stanowi uzupełnienie „tradycyjnych" rozwiązań instytucjonalnych, zwłaszcza w sferze nie objętych kontrolą sądową, bądź w których ta kontrola jest ograniczona lub dostęp do niej jest ograniczony,
- umożliwia reagowanie na bezczynność organów podlegających kontroli ombudsmana,
- pozwala na kwestionowanie nie tylko wadliwych aktów prawnych, ale również na inspirowanie zmian w obowiązującym stanie prawnym w kierunku uregulowań proobywatelskich,
- jest uprawniona do podejmowania działań nie tylko „na wniosek" ale i „z urzędu", czego w zasadzie nie mogą robić sądy,

– obejmuje w wielu państwach zakresem kontroli nie tylko działalność organów publicznych pod względem legalności ale również przestrzegania „zasad dobrej administracji", „słuszności", „sprawiedliwości", „sprawności", usuwania „zaniedbań",
– w niektórych państwach, w tym w Polsce, może kwestionować w ramach obowiązujących procedur również orzeczenia sądowe, a także uchybienia pozaorzecznicze sądów i sędziów w zakresie nie objętym ich niezawisłością.

N i e z a l e ż n o ś ć ombudsmana od innych organów i n i e z a w i s ł o ś ć w działaniu są gwarantem jego obiektywizmu i odwagi w podejmowaniu czynności.

Nie można jednak też p r z e c e n i a ć pozycji i możliwości ombudsmana. W przeciwieństwie do trybunałów i sądów, nie ma on, w żadnym z państw, kompetencji narzucania swego stanowiska podmiotom kontrolowanym, rozstrzygania sporów, czy finalnego załatwiania spraw w rozumieniu administrowania. Jego skuteczność zależy od jego autorytetu, siły argumentacji i reagowania na nie adresatów kierowanych do nich wniosków (rekomendacji). Tam, gdzie może on w razie potrzeby zaskarżać akty lub czynności kontrolowanych podmiotów do sądów i trybunałów, jak np. w Polsce, tam jego pozycja jest mocniejsza i skuteczniejsza. A zatem nie można mówić o konkurencyjności instytucji ombudsmana oraz sądów i trybunałów. Wprost przeciwnie, dostrzegamy ich wzajemne uzupełnianie się, tworzące w połączeniu bardziej skuteczny system ochrony wolności i praw człowieka i obywatela.

1.3. Instytucja ombudsmana wykazuje w przekroju międzynarodowym szereg cech wspólnych. Należą do nich:

– ochrona wolności i praw jednostki,
– niezależność, przynajmniej od tych organów, których działalność może kontrolować,
– brak sformalizowanego przed nim postępowania i szeroka oraz bezpłatna dostępność do niego obywateli (i innych podmiotów),
– możliwość podejmowania działań nie tylko na wniosek ale i z urzędu (ex officio); Francja i Zjednoczone Królestwo są tu wyjątkami;

- reagowanie także na bezczynność i przewlekłość działania podmiotów kontrolowanych,
- możliwość żądania od podmiotów kontrolowanych wyjaśnień, żądania akt, sprawdzania stanu faktycznego na miejscu,
- prawo zwracania się do podmiotów kontrolowanych z zaleceniami (rekomendacjami), żądania ustosunkowania się do nich oraz powiadomienia ombudsmana o zajętym stanowisku i podjętych działaniach,
- brak możliwości władczego narzucania swego stanowiska podmiotom kontrolowanym. W bardzo nielicznych państwach ombudsman ma możliwość wymuszenia swego stanowiska przez zaskarżanie wadliwych aktów lub czynności do organów niezależnych (do sądów, trybunałów).

Instytucję ombudsmana charakteryzuje też, obok wymienionych cech wspólnych, bardzo duże zróżnicowanie, wynikające z prawnych regulacji w poszczególnych państwach. Badania porównawcze wykazują, że odmienności tych nie można przy tym wiązać z okolicznością, czy chodzi tu o tzw. państwa „starych", czy „nowych" demokracji – co próbowano błędnie sugerować, ustalając tematykę jednej z międzynarodowych konferencji. Różnice te dotyczą przede wszystkim takich spraw, jak[4]:

- stopień zależności ombudsmana od powołującego organu. Chodzi tu m.in. o rodzaj powołującego go organu (parlament, głowa państwa, rząd – a także z czyjej inicjatywy), możność i tryb odwoływania ombudsmana w toku kadencji, możność wiązania go dyrektywami, zasady kształtowania budżetu ombudsmana,
- wymagania co do kwalifikacji ombudsmana, w tym co do rodzaju wykształcenia (wykształcenie prawnicze wymagane tylko w niektórych państwach),
- zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli sprawowanej przez ombudsmana – w znaczeniu prawa do ustalania, czy są przestrzegane wolności i prawa człowieka i obywatela. Wyłączenia obejmują często działalność (aktów) parlamentu, głowy państwa, rządu – tzn. rady

---

[4] por. Ombudsmani krajowi (zbiór regulacji prawnych) wyd. Biura RPO, Warszawa 2005 r., także: J. Świątkiewicz: Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym (rozdz. Instytucja ombudsmana w wybranych państwach); Warszawa 2001 (str. 17-24).

ministrów, niektórych ministrów (np. obrony, spraw wewnętrznych), przedstawicielskich organów samorządu terytorialnego (tj. rad działających in pleno), wojska, sądów i organów ścigania. Zakres kontroli jest często ograniczony do strony legalności, rzadziej wyłącza kontrolę legalności częściej celowości. Rozgraniczenie tych dwóch kryteriów jest czasami relatywne. Jeśli bowiem przepisy prawa nakazują w określonym państwie załatwiać sprawy w ustalonym terminie, wysłuchiwać strony przed podjęciem rozstrzygnięcia oraz uwzględniać ich słuszny interes, to kontrola celowości (sprawności) działania organów publicznych jest równocześnie kontrolą legalności ich działania;

– zakres ingerencji ombudsmana – po stwierdzeniu przez niego naruszenia prawa lub innych uchybień. Najczęściej kompetencje te są ograniczone do prawa kierowania zaleceń (rekomendacji), które ich adresat ma obowiązek rozpatrzyć i powiadomić ombudsmana o zajętym stanowisku, nie jest jednak nimi związany. Niekiedy ma on prawo zaskarżania aktów prawnych do trybunałów lub sądów konstytucyjnych, bardzo rzadko możliwość brania udziału w postępowaniu przed właściwymi organami władzy lub zaskarżania do sądów wadliwych aktów i czynności w sprawach indywidualnych.

Narody Zjednoczone (Komisja Praw Człowieka i Zgromadzenie Ogólne) oraz Rada Europy przyjęły kilka rezolucji i zaleceń dotyczących instytucji ombudsmana oraz krajowych instytucji promocji ochrony praw człowieka[5].

## 2. Polski ombudsman - Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) w polskim systemie prawnym

Polskie rozwiązania prawne normujące pozycję ustrojową oraz zakres kompetencji RPO odbiegają w sposób ewidentny od regulacji prawnych przyjętych w zdecydowanej większości państw. Kształtują one model RPO jako organu o silnej pozycji ustrojowej oraz silnych uprawnieniach. Dostrzeżono to również za granicą. Wyrazem tego było powierzenie RPO przez

---

[5] por. np. Rezolucja Nr 48/134 „Krajowe instytucje promocji i ochrony praw człowieka" przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 20 grudnia 1993 r. na 85 sesji plenarnej.

Europejski Instytut Ombudsmana opracowania „Międzynarodowej Karty Skutecznego Ombudsmana" (projekt końcowy z marca 2004 r. przyjęty na posiedzeniu plenarnym w 2005 r.). Doceniając polskie rozwiązania prawne oraz praktykę Regionalne Biuro na Europę i Kraje WNP Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju – „Regionalny Program Wspierania Demokracji, Społeczeństwa Obywatelskiego i Administrowania Państwem (skrót: UNDP) zawarło z RPO porozumienie w dniu 7 listopada 1997 r. Na jego podstawie RPO ma udzielać pomocy państwom na terytorium b. ZSRR, Bałkanów i Europy Środkowej w analizowaniu projektów ustaw i innych aktów prawnych dot. instytucji ombudsmana oraz pomocy w szkoleniu pracowników i usprawnianiu zarządzania biurami obsługi ombudsmanów.

Instytucja RPO jest umocowana w K o n s t y t u c j i z 1997 r. (art. 80 oraz 208-212), w odrębnym podrozdziale IX rozdziału – Organy Kontroli Państwowej i Ochrony Prawa. Nie mieści się ona zatem w klasycznym podziale władz na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, o którym stanowi art. 10 Konstytucji. Można powiedzieć, że Konstytucja wykreowała czwarty niezależny układ kontroli i ochrony prawa, w którym RPO, obok NIK i KRRiT, zajmuje pozycję naczelnego organu konstytucyjnego.

Gwarantuje k a ż d e m u , a więc i cudzoziemcowi, osobie fizycznej i prawnej, prawo wystąpienia na zasadach ustalonych w ustawie, do Rzecznika z wnioskiem o p o m o c w ochronie swych wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej (art. 80).

## 2.1. Pozycja ustrojowa Rzecznika

Rzecznik jest w swojej działalności n i e z a w i s ł y oraz n i e z a l e ż n y od innych organów państwowych. Odpowiada jedynie przed S e j m e m i to tylko na zasadach określonych w ustawie (art. 210 Konstytucji). Jest organem m o n o k r a t y c z n y m . Powołuje go Sejm, za zgodą Senatu, na 5-cio letnią kadencję, która została ustalona przez Konstytuantę z rozmysłem, aby nie pokrywała się z 4-letnią kadencją parlamentu. Rzecznik ma być obywatelem polskim, wyróżniającym się wiedzą p r a w n i c z ą , doświadczeniem zawodowym oraz wysokim autorytetem z uwagi na walory moralne i w r a ż l i w o ś ć s p o ł e c z n ą (art. 2 ust. 1 ustawy). Kandydatów może

zgłaszać marszałek Sejmu albo grupa 35 posłów[6]. Bez względu na upływ kadencji pełni on obowiązki do dnia złożenia ślubowania w Sejmie przez nowopowołanego Rzecznika. Odwołanie RPO przez Sejm w toku kadencji jest ustawą dopuszczalne, ale w praktyce mało realne. Może mieć miejsce wyłącznie z powodu rezygnacji, z powodu trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków na skutek choroby, ułomności lub upadku sił stwierdzonych orzeczeniem lekarskim oraz na skutek „sprzeniewierzenia się złożonemu ślubowaniu" (art. 7 ustawy). W dwóch ostatnich wypadkach wymagana jest nadto większość 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów tj. 230. Senat nie ma uprawnień w zakresie odwołania RPO. Niezależność i niezawisłość Rzecznika umacnia służący mu immunitet zbliżony do sędziowskiego oraz zapewnienie mu powrotu na zajmowane (lub równorzędne) stanowisko zajmowane przed powołaniem na urząd. Obiektywizm działania i niezależność ma też zapewnić przewidziany przez art. 209 ust. 3 Konstytucji zakaz należenia Rzecznika do partii politycznej, związku zawodowego oraz prowadzenie takiej działalności publicznej, która nie da się pogodzić z godnością rządu. Nie może on też zajmować innego stanowiska, z wyjątkiem profesora szkoły wyższej, ani wykonywać innych zajęć zawodowych.

Rzecznik samodzielnie projektuje swoją część w budżecie Państwa. Minister Finansów wprowadza projekt w przedstawionym mu brzmieniu do ogólnego projektu budżetu Państwa. Umacnia to dodatkowo niezależność Rzecznika od rządu. O ostatecznym kształcie budżetu – dotyczącym RPO – decyduje oczywiście parlament.

Marszałek Sejmu może zwracać się do Rzecznika o przedstawienie informacji lub o podjęcie czynności w określonych sprawach (art. 19 ust. 4 ustawy). Wniosek taki jest dla niego wiążący, jednakże nie wiąże go co do treści ustaleń i podjętych środków po zbadaniu sprawy.

Związki RPO z Sejmem i Senatem wyznacza też obowiązek corocznego składania obu organom informacji o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela (art. 212 Konstytucji, art. 19 ust. 1 ustawy). Konstytucja, w stosunku do obowiązującego poprzednio

---

[6] Prawdopodobnie chodzi tu o „lapsus" ustawodawcy, który powinien użyć wyrazu „lub". Wyraz „albo" wyłącza bowiem możliwość zgłaszania kandydatów przez posłów, jeśli zgłoszenia dokonałby marszałek, który z prawa tego dotąd nie korzystał.

stanu prawnego świadomie zastąpiła określenie „sprawozdanie" mniej zobowiązującym wyrazem „informacji". Nad informacją przeprowadza się bowiem dyskusję, ale nie głosuje nad jej przyjęciem albo odrzuceniem. Rzecznik sam podejmuje decyzję, czy i w jakim zakresie uwzględnić w swojej działalności ewentualne krytyczne uwagi i wnioski z tej dyskusji.

M a r s z a ł e k Sejmu nadaje statut Biuru Rzecznika – na jego wniosek. Podobnie na jego wniosek powołuje i odwołuje jego zastępców, którzy nie mają kadencji.

Biuro RPO zabezpiecza realizację jego zadań. Dzieli się ono na zespoły specjalizujące się w poszczególnych dziedzinach spraw oraz w obsłudze organizacyjno-finansowej urzędu. Za tę ostatnią stronę działania odpowiada dyrektor Biura.

Rzecznik może, za zgodą Sejmu, powoływać w terenie swoich pełnomocników. W swoim założeniu powołanie tych regionalnych organów powinno służyć ułatwieniu kontaktów instytucji RPO z obywatelami oraz zapewnić szybszą i skuteczniejszą ochronę ich praw. Dotąd powołano pełnomocników w Gdańsku oraz we Wrocławiu.

## 2.2. Zakres ochrony sprawowanej przez Rzecznika

2.2.1. Rzecznik chroni wolności i prawa obywateli, cudzoziemców i bezpaństwowców znajdujących się pod władzą Rzeczypospolitej, osób prawnych a nawet jednostek organizacyjnych nie mających wprawdzie osobowości prawnej ale mogących być podmiotem praw i obowiązków. Konstytucja gwarantuje każdemu, w art. 80, prawo zwrócenia się o pomoc do Rzecznika w takich sprawach.

2.2.2. Kontroli sprawowanej przez RPO podlegają wszystkie bez wyjątku organy władzy publicznej, organizacje i inne instytucje obowiązane do przestrzegania i realizacji wolności i praw człowieka i obywatela, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej (art. 1 ust. 3 ustawy).

Zakres i formy tej kontroli, uwzględniają oczywiście charakter ustrojowy kontrolowanych organów, np. sądów z uwagi na ich niezależność i niezawisłość sędziów – w zakresie orzekania.

Tak więc w stosunku do p a r l a m e n t u – RPO ma prawo zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego ustaw w razie ich niezgodności z Konstytucją lub ratyfikowanymi za zgodą parlamentu umowami międzynarodowymi. W roku 2005 zaskarżył do Trybunału 28 ustaw oraz rozporządzeń wydanych przez Radę Ministrów lub ministrów. Może też przystąpić do postępowania przed Trybunałem w sprawach wszczętych na skutek skarg konstytucyjnych wniesionych przez obywateli i inne podmioty (8 wypadków w 2005 r.). Akty prawa miejscowego wydawane przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej Rzecznik zaskarża do wojewódzkich sądów administracyjnych. Trybunał Konstytucyjny kontroluje bowiem wyłącznie akty prawne wydane przez centralne organy państwowe. Ustawa upoważnia też Rzecznika do zwracania się do „właściwych organów", nie wyłączając parlamentu, o podjęcie inicjatywy prawodawczej, bądź o wydanie, uchylenie lub zmianę aktów prawnych w sprawach dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela (art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy). Nie jest to prawo formalnej inicjatywy prawodawczej lecz prawo i n s p i r o w a n i a takiej inicjatywy. W roku 2005 Rzecznik wystąpił z taką inspiracją 89 razy (w roku 2004 – 92). Wystąpienie w tym trybie nie wyłącza oczywiście późniejszego zaskarżenia wadliwego aktu prawodawczego w razie nieuwzględnienia wystąpienia, w zależności od rangi aktu, do Trybunału Konstytucyjnego albo do sądu administracyjnego. I odwrotnie. Wybór drogi przez Rzecznika zależy od sytuacji, w tym od oceny szybkości doprowadzenia do pozytywnego załatwienia sprawy, szans uzyskania sukcesu, a także, czy chodzi o pozbawienie mocy wadliwego aktu z mocą wsteczną od dnia jego wydania (ex tunc), czy od dnia jego uchylenia lub zmiany (ex nunc). Orzeczenie przez Trybunał niekonstytucyjności aktu prawodawczego lub jego niezgodności z aktem wyższego stopnia, stanowi bowiem podstawę do wzruszenia rozstrzygnięć w sprawie indywidualnej (orzeczenia sądowego, ostatecznej decyzji administracyjnej) wydanych uprzednio na podstawie wadliwego aktu prawodawczego (art. 190 ust. 4 Konstytucji).

Kontrola organów a d m i n i s t r a c j i p u b l i c z n e j może obejmować zarówno organy centralne, nie wyłączając rządu (Rady Ministrów), jak i terenowe organy administracji rządowej i samorządowej. Zakres jej obejmuje akty o charakterze ogólnym jak i akty i czynności (bezczynność) w sprawach indywidualnych. Jednostki wojskowe, policja i tym podobne służby publiczne podlegają tej kontroli na zasadach ogólnych. Ingerencja Rzecznika w razie

stwierdzenia naruszenia prawa może wyrażać się we wspomnianych już formach stosowanych w innych państwach – w drodze wystąpień (rekomendacji). Jest to najczęściej stosowana forma. Rzecznik może jednak też brać udział w postępowaniu administracyjnym regulowanym przez kodeks postępowania administracyjnego lub przez postępowanie podatkowe, wszczynać takie postępowanie, wnosić przewidziane w nim środki odwoławcze i zaskarżenia. Korzysta z tego trybu jednak rzadko, gdyż nie zachodzi potrzeba wyręczania obywateli i innych podmiotów w służących im prawach, chyba, że zachodzi wypadek nieporadności osoby zwracającej się o pomoc, sprawa ma charakter precedensowy albo wystąpienie Rzecznika nie zostało przez organ administrujący uwzględnione, a sprawa ze względu na swój charakter podlega reżimowi postępowania typu administracyjnego. Decyzje i postanowienia a także inne akty i czynności podmiotów sprawujących funkcję administracji publicznej (z wyjątkiem aktów cywilnoprawnych) Rzecznik może zaskarżać do wojewódzkich sądów administracyjnych (WSA). W ostatnim okresie w blisko połowie spraw, w których Rzecznik skierował skargi do WSA, nie dochodziło jednak do rozpraw sądowych, gdyż organy administracji uwzględniały skargi przed rozprawą. Dowodzi to skuteczności i profilaktycznej funkcji sądowej kontroli administracji i działalności polskiego ombudsmana wspartej tą kontrolą. W polskim systemie prawnym możność zaskarżenia aktów organów władzy publicznej do Trybunału i sądów stanowi więc przysłowiowy „miecz Damoklesa” zawisły nad głowami organów naruszających przepisy prawa oraz „ultima ratio” w rękach RPO.

Wystąpienia (rekomendacje) Rzecznika dotyczą nie tylko spraw indywidualnych, ale również problemów o charakterze o g ó l n y m . Zawierają uwagi, wnioski lub zalecenia sformułowane w wyniku analiz i uogólnień na tle rozpatrywanych spraw indywidualnych oraz badań określonych problemów i wizytacji np. patologicznych sytuacji na przejściach granicznych na północnych i wschodnich granicach państwa, w zakładach penitencjarnych, zakładach służby zdrowia, w jednostkach wojskowych, terenach dotkniętych wydarzeniami żywiołowymi itp.

Do wystąpień o charakterze ogólnym, nazywanych też generalnymi, należy zaliczyć również wspomniane już wyżej wnioski o charakterze legislacyjnym, gdyż dotyczą praw i interesów ogólnie określonych grup podmiotów (w roku 2005 Rzecznik skierował do właściwych organów 244 takie wystąpienia).

Kontrola prawidłowości orzeczeń sądowych lub udział RPO w postępowaniu sądowym w celu zapewnienia prawidłowości rozstrzygnięcia zależy od rodzaju spraw i charakteru sądów.

W sprawach cywilnych, a ściślej mówiąc w sprawach, w których stosuje się kodeks postępowania cywilnego (Kpc)[7], Rzecznik, podobnie jak prokurator, ma prawo wszczynać postępowanie, przystępować do toczącego się postępowania, wnosić środki odwoławcze, a także wnosić kasacje do Sądu Najwyższego od prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych. Może również występować do Sądu Najwyższego o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w wydłużonym terminie dwóch lat, od uprawomocnienia się orzeczenia, jeśli orzeczenie sądowe naruszało konstytucyjne wolności i prawa (art. $424^2$ Kpc). Stwierdzenie niezgodności, nie powoduje co prawda wzruszenia wadliwego orzeczenia, ale może stanowić podstawę dochodzenia przez stronę odszkodowania.

W sprawach karnych Rzecznik nie może wszczynać postępowania, ale ma prawo występować do prokuratora lub innego organu ścigania o wszczęcie postępowania. W postępowaniu przed sądem karnym Rzecznik nie bierze udziału. Ma jednakże prawo zaskarżania w drodze kasacji do Sądu Najwyższego prawomocnych orzeczeń sądów niższych instancji. W roku 2005 Rzecznik skierował do Sądu Najwyższego 87 kasacji w sprawach karnych. Z liczby rozpatrzonych w tymże roku 68 kasacji Sąd Najwyższy uwzględnił 62. Ustawa z 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz.U. Nr 34, poz. 149) uprawnia również Rzecznika do wystąpienia, w zależności od charakteru sprawy, do sądu okręgowego albo do wojskowego sądu okręgowego, z wnioskiem o stwierdzenie nieważności zapadłych orzeczeń. Także przepisy dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej i zawodowej członków zawodowych korporacji samorządowych (np. adwokatury, radców prawnych, biegłych rewidentów, architektów i urbanistów) upoważniają Rzecznika do zaskarżenia orzeczeń sądów (komisji) dyscyplinarnych tych samorządów do sądów apelacyjnych.

W sprawach sądowo-administracyjnych, poza wspomnianym już wnoszeniu skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych (WSA) oraz brania udziału w postępowaniu, RPO ma prawo wnoszenia skarg kasacyjnych

[7] np. w sprawach ze stosunku pracy oraz ubezpieczeń społecznych.

od ich orzeczeń do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA). Upoważnienie to przysługuje mu niezależnie od tego, czy brał udział w postępowaniu przed WSA. Zgodnie z regulaminem urzędowania przewodniczący wydziału w NSA może zawiadomić RPO, podobnie jak prokuratora, o toczącym się postępowaniu, jeśli uzna udział RPO za wskazany z uwagi na ochronę wolności i praw człowieka i obywatela.

2.2.3. Na uwagę zasługują też uprawnienia RPO dla zapewnienia jednolitości orzecznictwa sądowego i wyeliminowania zdarzających się w nim rozbieżności. Ma to duże znaczenie zwłaszcza na tle krytycznego stanu naszego prawodawstwa i braku komunikatywności oraz częstej sprzeczności przepisów, sprawiających trudności w stosowaniu nawet sędziom. W zależności od rodzaju spraw i sądów, w których orzecznictwie Rzecznik stwierdził występowanie rozbieżności, może on występować do Sądu Najwyższego albo Naczelnego Sądu Administracyjnego o podjęcie tzw. uchwał abstrakcyjnych w rozszerzonych składach (siedmiu sędziów, całej izby, a nawet połączonych izb) rozstrzygających przedstawioną kwestię prawną wywołującą te rozbieżności. W roku 2005 Rzecznik skierował 10 pytań prawnych do Sądu Najwyższego.

2.2.4. Kontrola sądów w sprawach, w zakresie w jakim sędziowie nie korzystają z niezawisłości sędziowskiej, sprawowana jest na zasadach ogólnych tak jak organów administracji publicznej. Dotyczy ona np. takich spraw: jak przewlekłość w załatwianiu spraw sądowych ciągnących się nierzadko latami, w tym nieuzasadniania przez sędziów miesiącami orzeczeń, uniemożliwianie lub utrudnianie stronom dostępu do akt, wydawanie przez prezesów sądów decyzji o wpisie na listę biegłych lub tłumaczy sądowych, zaległości w wypłacaniu im należności, skreślania ich z tych list.

2.2.5. Analiza środków ingerencji Rzecznika uzasadnia ich podział na następujące kategorie:

1) środki o charakterze postulatywnym, tj. wystąpienia, którymi ich adresat nie jest związany, ma jedynie je rozpatrzyć i powiadomić Rzecznika o zajętym stanowisku. Rzecznik nie przekonany odpowiedzią może podjąć dyskusję, zwrócić się do organu wyższego stopnia nad

adresatem wystąpień, jeśli taki istnieje, albo, jeśli sprawa podlega jurysdykcji Trybunału Konstytucyjnego lub sądów, wystąpić na drogę sądową;

2) udział w sformalizowanych postępowaniach właściwych dla określonych spraw, administracyjnych, sądowych, przed Trybunałem, w celu zapewnienia zgodności z prawem potencjalnego rozstrzygnięcia;

3) wnoszenie środków zaskarżenia przewidzianych w postępowaniach administracyjnych, sądowych, niezależnie od tego, czy Rzecznik wszczynał postępowanie i brał w nim udział;

4) sformalizowane[8] środki zmierzające do zapewnienia jednolitości orzecznictwa sądowego i wyeliminowania występujących w nim rozbieżności;

5) środki o charakterze restrykcyjnym, w celu wszczęcia postępowania karnego, dyscyplinarnego lub innego w celu pociągnięcia winnych naruszenia prawa do odpowiedzialności (art. 14 pkt 5, 7 ustawy);

6) działania w rozwiązywaniu spraw problemowych. Charakteryzuje je to, że nie dają się one zaklasyfikować wyłącznie do jednej z kategorii form wyżej wymienionych, gdyż wymagają, z uwagi na swój charakter, podejmowania różnorodnych form (np. wydania, zmiany, uchylenia określonych przepisów, zaskarżenia bezprawnych aktów lub czynności, ścigania karnego, działań organizacyjnych, inwestycyjnych, nakładów finansowych – jako przykład wyniki kontroli sytuacji na granicach północnej i wschodniej państwa, kontrola niektórych jednostek wojskowych, zakładów opiekuńczych).

2.3. Tryb działania Rzecznika

Ustawa rozróżnia dwa pojęcia: „podjęcie czynności" przez Rzecznika (art. 8, 9, 11 pkt 2-4) oraz „podjęcie sprawy" (art. 11 pkt 1, art. 12). Łączy je to, że „podjęcie sprawy", nie byłoby możliwe bez

8 Użyto tu określenia „sformalizowane", gdyż nic nie stoi na przeszkodzie, aby RPO wnosił np. w wystąpieniu o zapewnienie jednolitości stosowania prawa administracyjnego, pomimo, że Kpa takich formalnych środków nie przewiduje.

uprzedniego „podjęcia czynności”, jednakże nie każde podjęcie czynności doprowadzi do podjęcia sprawy przez Rzecznika.

2.3.1. Podjęcie czynności to wstępne zapoznanie się ze sprawą, zakończone nieformalnym rozstrzygnięciem, czy należy ją rozpatrywać co do istoty – czyli „podjąć”. Podjęcie czynności nie jest uzależnione od woli Rzecznika, jak chcieliby tego niektórzy politycy. Art. 8 ustawy zobowiązuje go do podjęcia czynności, jeśli powezmie wiadomość wskazującą na naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela. Ustawa przewiduje wyraźnie podjęcie czynności na wniosek obywateli i osób nie będących polskimi obywatelami i ich organizacji, organów samorządów, Rzecznika Praw Dziecka. Upoważnia go również do podjęcia czynności z własnej inicjatywy (art. 9 i 18). W tym ostatnim wypadku chodzi o działanie w wyniku uzyskania informacji z prasy, radia, telewizji, analizy publikatorów zawierających akty prawodawcze, a także w wyniku przeprowadzonych wizytacji w terenie. Szczególne znaczenie mają kontrole przeprowadzone w takich zakładach, w których przebywający w nich nie piszą do Rzecznika (dzieci, pacjenci zakładów psychiatrycznych) lub z których wpływ informacji może być utrudniony i zachodzi potrzeba zbadania warunków na miejscu (jednostki wojskowe, zakłady penitencjarne). I o ile Rzecznik ma obowiązek podjąć czynności na wniosek, o tyle ma pewien luz decyzyjny przy podejmowaniu spraw z urzędu, które zależy od jego oceny, jednakże nie może ona nosić cech dowolności. Część badań z urzędu jest planowana, część wynika ze zdarzających się sytuacji (np. powodzie, katastrofa budowlana w Katowicach, bunty w zakładach penitencjarnych).

W 2005 r. do Biura RPO wpłynęło 51.643 listy, z tego 27.602 stanowiły sprawy nowe (liczba listów wynosiła w 2004 r. 59.498) a w roku 2000 – 49.602).

Wnioski wniesione w 2005 r. po raz pierwszy (tzw. sprawy nowe) dotyczyły przede wszystkim: spraw z zakresu prawa karnego (w tym karnego wykonawczego) – 31,5%, zabezpieczenia społecznego i prawa pracy – 20,5%, prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami – 11,4%, prawa gospodarczego, danin publicznych i ochrony praw konsumenta – 9,7%, prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych – 10,1%, administracji publicznej, zdrowia i ochrony praw cudzoziemców – 6,3%, prawa rodzinnego i ochrony

praw osób niepełnosprawnych – 4,6%. Minimalna liczba spraw dotyczyła prawa konstytucyjnego oraz praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych (2,8 i 1,9%), co nie oznacza, że w grupie tych skarg nie było spraw o dużej nośności społecznej (np. ordynacji wyborczej, wolności zgromadzeń, dostępu do informacji publicznej, ochrony danych osobowych). Ogólna ilość spraw dotyczących prawa administracyjnego nie da się wyodrębnić, gdyż sprawy te znajdują się, jak widać, w różnych przedziałach przyjętego podziału w statystyce, ustalonej według podziału na jednostki organizacyjne Biura RPO.

Każdy wniosek podlega rozpatrzeniu, a jego autor otrzymuje odpowiedź co do dalszego z nim postępowania. Wnioski nie podlegają oczywiście opłatom. Nazwiska skarżącego i jego danych osobowych nie ujawnia się, w tym także wobec organów władzy publicznej, jeżeli Rzecznik „uzna to za niezbędne dla ochrony wolności, praw i interesów jednostki" (art. 13 ust. 3).

Po wstępnym rozpoznaniu wniosku Rzecznik może podjąć sprawę, poprzestać na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu prawnych środków działania, przekazać według właściwości innym organom (instytucjom) albo nie podjąć sprawy. W praktyce w większości spraw Rzecznik poprzestaje na pouczeniu i wskazaniu skarżącemu przysługujących mu środków działania (w 2005 r. poprzestano na takim załatwieniu w 57% spraw, podjęto natomiast do prowadzenia przez Rzecznika 38,6%). Proporcje te wynikają często z niedostatecznej wiedzy obywateli o przysługujących im uprawnieniach, braku odpowiedniego poinformowania ich przez pracowników urzędów, rzadziej nieporadności, a niekiedy ze zwyczajnego wygodnictwa, aby sprawę załatwił za nich ktoś inny. Pomimo przysługujących skarżącemu środków prawnych Rzecznik podejmuje jednak sprawę w razie stwierdzenia nieporadności skarżącego, jeśli sprawa ma charakter precedensowy albo bulwersujący. Nie odmawia także podjęcia sprawy, jeśli dotyczy ona większej ilości osób, stronie nie przysługują środki działania, albo nie może z nich skorzystać z uwagi np. na brak dostępu do akt jego sprawy ze względu na tajemnicę państwową lub klauzulę poufności albo biurokratyczne stanowisko pracownika urzędu.

Podejmując decyzję Rzecznik znajduje się niekiedy w sytuacji nie do pozazdroszczenia. Jak np. pogodzić interesy najemców o niskich zarobkach i emeryturach płacących zaniżone od lat czynsze oraz właścicieli budynków nie mogących z tych czynszów nie tylko uzyskać dochodów ale nawet pokryć

remontów i konserwacji obiektów, zwłaszcza gdy organy państwowego nadzoru budowlanego wymagają od nich wykonania obowiązków wynikających z prawa budowlanego. Rzecznik musi mieć na uwadze prawa wszystkich grup społecznych i uwarunkowania realizacji przepisów.

2.3.2. Po podjęciu sprawy Rzecznik przeważnie prowadzi samodzielnie postępowanie wyjaśniające. Może też zwrócić się o zbadanie sprawy lub jej części do właściwych organów, np. do organów nadzoru, prokuratury, kontroli państwowej, zawodowej a nawet społecznej. Może nawet wystąpić do Sejmu o zlecenie Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenia kontroli określonej sprawy. W praktyce Rzecznik w ramach współpracy zgłasza bezpośrednio NIK tematy do planów kontroli. Dosyć często występuje też do organów Państwowej Inspekcji Pracy o przeprowadzenie kontroli przestrzegania w zakładach pracy praw pracowniczych (np. głośne naruszenia praw w supermarketach). O wynikach ustaleń organy te powiadamiają Rzecznika, który podejmuje decyzje co do ewentualnych dalszych działań.

Prowadząc samodzielnie postępowanie wyjaśniające Rzecznik (w praktyce działający z jego upoważnienia pracownicy Biura RPO) mają prawo zbadać, nawet bez uprzedzenia, każdą sprawę na miejscu. Może żądać złożenia wyjaśnień, przedstawienia akt każdej sprawy prowadzonej przez organy (instytucje) kontrolowane, w tym przez naczelne i centralne organy administracji rządowej. Jeśli chodzi o sądy i prokuraturę (inne organy ścigania) może żądać tylko informacji o stanie prowadzonej sprawy, natomiast przedstawienia akt sprawy w Biurze Rzecznika – dopiero po zakończeniu postępowania i zapadnięciu rozstrzygnięcia. Po zakończeniu postępowania Rzecznik dokonuje oceny wyników, podejmuje decyzję i powiadamia o niej wnioskodawcę. W razie stwierdzenia naruszenia prawa podejmuje działania, zgodnie z przysługującymi mu uprawnieniami, stosując środki ingerencji, o których była mowa.

W liczbie spraw podjętych do prowadzenia, w których zakończono postępowanie w 65,1% nowych spraw zarzuty zawarte w skargach nie potwierdziły się. W 17% spraw uzyskano dla wnioskodawców rozwiązania pozytywne, natomiast w 7,2% spraw, pomimo potwierdzenia przez adresatów wystąpień Rzecznika zasadności jego stanowiska , powołano się na niemożliwość uwzględnienia postulatów z różnych powodów, np.

braku mieszkań, środków finansowych, albo zapewniono o woli załatwienia danej sprawy w dalszej przyszłości.

W dyskusjach sejmowych i senackich nad informacją roczną pojawiały się niekiedy wykluczające się wzajemnie postulaty, aby Rzecznik skoncentrował swoją uwagę na sprawach indywidualnych albo wręcz przeciwnie, poświęcił uwagę przede wszystkim wystąpieniom o charakterze ogólnym (generalnym). Wynikało to zapewne z nieznajomości przepisów i dotychczasowej wieloletniej praktyki Rzecznika. Obowiązek badania spraw jednostkowych wynika zarówno z wyraźnych przepisów Konstytucji i ustawy. Co zaś do wystąpień o charakterze ogólnym, a także zaskarżenia wadliwych aktów prawodawczych, czyni to nieprzerwanie od czasów Rzecznika pierwszej kadencji, o czym świadczy statystyka i publikowane liczne przykłady w wydawnictwach Biura RPO oraz prasie.

## 3. Inne formy działania Rzecznika

3.1. Wprowadzony w wyniku nowelizacji ustawy w 2000 r. art. 17a zobowiązał Rzecznika do współdziałania ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, innymi społecznymi zrzeszeniami i fundacjami na rzecz ochrony wolności, praw człowieka i obywatela. Podobne przepisy zawierają nowe ustawy uchwalone w niektórych państwach (np. Albanii, Słowacji). Praktyka Rzecznika nie ogranicza się do prowadzenia i wspierania edukacji prawnej społeczeństwa i udzielania pomocy prawnej potrzebującym w formie pouczeń i doradztwa. Obejmuje ona również inspirowanie i upowszechnianie pozytywnych doświadczeń organizacji społecznych sensu largo (w tym pożytku społecznego) w przezwyciężaniu negatywnych zjawisk w życiu społecznym – np. bezrobocia, zacofania w edukacji, przezwyciężania poczucia bezradności. Stąd wspieranie takich inicjatyw jak konkurs „Pro Publico Bono", czy „Edukacja dla rozwoju". Biuro Rzecznika jest dobrym miejscem dla spotkań polityków wszystkich opcji z działaczami samorządów i przedstawicieli organizacji pozarządowych, w tym fundacji.

Rzecznik wspiera również działalność tzw. klinik prawa, działających przy wydziałach prawa i administracji wyższych uczelni, których studenci starszych lat studiów udzielają, pod kierunkiem pracowników naukowych, porad prawnych osobom niezamożnym. Dotąd zawarł

porozumienia z 14 takimi uczelniami. W ramach nich organizuje szkolenia studentów z takich poradni, wydaje opracowane przez kliniki popularne informatory dotyczące najczęściej spotykanych spraw, przyjmuje do prowadzenia poważniejsze sprawy przedstawione przez kliniki, a nawet zatrudnia w Biurze absolwentów, którzy wyróżnili się w okresie studiów w działalności kliniki. Rzecznik wspiera podobnie również działalność Związku Biur Porad Obywatelskich i zrzeszonych w nim jednostek terenowych.

3.2. Biuro Rzecznika publikuje też i rozpowszechnia roczne informacje składane przez Rzecznika obu izbom parlamentu. Publikuje też materiały z organizowanych przez Rzecznika konferencji np. na temat wdrażania Konstytucji, stanu prawa, ochrony danych osobowych, stanu polskiego więziennictwa (4-ro tomowe opracowanie)[9], mobbingu, praw chorego i pacjenta. Wydano szereg, rozpowszechnianych bezpłatnie wśród interesantów poradników (np. jak pisać skargi do Trybunału Konstytucyjnego, sądów administracyjnych, trybunałów międzynarodowych w Genewie i Strasburgu) a także w jakich sprawach obywatel może zwracać się do Rzecznika. Te ostatnie zostały rozpowszechnione nadto w 4 językach w ośrodkach dla uchodźców.

Rzecznicy i pracownicy Biura brali i biorą udział w dyskusjach na konferencjach naukowych, prowadzą wykłady związane z problematyką ochrony wolności i praw jednostki.

Prasa poświęca znaczną uwagę działalności RPO, zamieszczając informacje o jego wystąpieniach oraz wnioskach do Trybunału Konstytucyjnego (szczególnie „Rzeczpospolita"). Rzecznik organizuje też konferencje prasowe oraz spotkania z kierownikami lub przedstawicielami innych organów w celu zainicjowania działań dla rozwiązywania różnych problemów.

3.3. Rzecznik uczestniczy czynnie w międzynarodowej współpracy. O członkostwie w Europejskim Instytucie Ombudsmana z siedzibą w Innsbruku oraz opracowaniu na jego prośbę projektu

9 Stanowi ono analizę i uogólnienie kilkuletnich badań Biura RPO.

„Europejskiej Karty Skutecznego Ombudsmana" była już owa. Także o porozumieniu z UNDP z 1997 r. w sprawie udzielania na wniosek pomocy innym ombudsmanom na obszarze państw b. ZSRR, środkowej Europy i Bałkanów w opracowywaniu przepisów prawnych, szkoleniu pracowników i organizowaniu biur obsługi ombudsmanów. Pomocy tej udzielono między innymi Armenii, Albanii, Czechom, Gruzji, Kirgistanowi, Słowacji. Dwustronne umowy o współpracy zawarto z ombudsmanami Litwy, Federacji Rosyjskiej, Ukrainy. RPO jest uczestnikiem stałej konferencji ombudsmanów państw strefy morza Bałtyckiego. W ramach współpracy międzynarodowej były przeprowadzane wspólne z ombudsmanami Federacji Rosyjskiej i Ukrainy kontrole dramatycznej sytuacji na przejściach granicznych (z Rosją – obwód Kaliningradzki).

Wyrazem współpracy z Ombudsmanem Unii Europejskiej było przetłumaczenie przez Biuro RPO na język polski i rozpowszechnianie Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji (5 wydań). Uchwalony w 2001 r. przez Parlament Unii Kodeks, opracowany przez jej ombudsmana Jacoba Södermana, obowiązuje formalnie przed organami Unii, ale nic nie stoi temu na przeszkodzie, aby nie mógł być stosowany subsydiarnie przez państwa członkowskie Unii. Zabiega o to szczególnie aktualny jej ombudsman Nikiforos Diamanduros. Polska ma wprawdzie od dawna skodyfikowane postępowanie administracyjne[10], jednakże jest ono ograniczone wyłącznie do wydawania decyzji i postanowień oraz połowicznie – do wydawania zaświadczeń. Akt unijny jest bardo zwięzły, obejmuje zaledwie 28 artykułów, dotyczy wszystkich form działania administracji (z wyjątkiem w sprawach cywilnych) oraz precyzuje zasady działania administracji w sferze pozostawionej przez prawo uznaniu administracyjnemu, co ma szczególne znaczenie dla ograniczania nadużyć i ochrony praw stron.

Biuro RPO wydało też zbiór przepisów normujących instytucję ombudsmana w państwach Europy i niektórych państwach Azji – dla celów porównawczych i przekazało go do wykorzystania ombudsmanom zagranicznym.

---

[10] Pierwsze postępowanie – rozporządzenie Prezydenta RP z 1928 r., aktualnie obowiązujący Kodeks z 1960 r., wielokrotnie nowelizowany – charakteryzujący się bardzo rozbudowaną częścią jurysdykcyjną.

3.4. Wśród innych form działania na uwagę powinna zasługiwać wspomniana już instytucja przedstawiania przez Rzecznika corocznych informacji obu izbom parlamentu dotyczących przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela oraz jego własnej działalności. „Powinna", ale w naszych warunkach nie spełnia swojej roli. Sala obrad Sejmu podczas rozpatrywania informacji świeci przysłowiowymi pustkami (kilkunastu posłów) – oraz z reguły bardzo późne godziny obrad nad tym punktem; loża rządowa pusta. Lepsza sytuacja pod względem frekwencji parlamentarzystów jest w Senacie. Obszerny raport RPO obejmujący około 400 stron, mogący stanowić cenny materiał dla przemyśleń i podejmowania wniosków przez parlament i rząd „pro domo sua", pozostaje niewykorzystany.

## 4. Wnioski końcowe

Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich wpisała się na trwałe w krajobraz ustrojowy naszego państwa. Współbrzmi ona z takimi instytucjami jak Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy i sądy administracyjne, tworząc zwarty system ochrony praw człowieka i obywatela. Polskie rozwiązania prawne odróżniają się wydatnie na korzyść od rozwiązań w innych państwach, w których ombudsmani nie są uprawnieni do sprawowania kontroli w tak szerokim zakresie podmiotowym w stosunku do innych organów i instytucji, a tym bardziej do stosowania takich środków ingerencji w razie stwierdzenia naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela. Praktyka 18 lat działania dowodzi, że RPO z uprawnień swoich korzysta i nie są one martwą literą prawa.

Wnioski de lege ferenda mogłyby dotyczyć wzbogacenia modus procedendi, mediacji oraz współpracy międzynarodowej, a także lepszej systematyki i komunikatywności niektórych przepisów. Nie są to jednak postulaty „pierwszej potrzeby" zwłaszcza wobec aktualnego natłoku prac legislacyjnych.

Praktyka wskazuje być może na potrzebę jeszcze większego nagłośnienia instytucji Rzecznika w społecznym odbiorze, na co wydają się

wskazywać badania opinii publicznej[11]. Można sądzić, że będzie to priorytetem w działaniu Rzecznika V kadencji.

Warszawa, marzec 2006 r.

[11] Ostatnio 48% ocen pozytywnych, 13% negatywnych, pozostali nie mieli zdania.