

<https://dx.doi.org/10.16926/gea.2024.01.02.13>

dr hab. Aldona DOMAŃSKA, prof. UŁ

<https://orcid.org/0000-0002-9343-6932>

Uniwersytet Łódzki

e-mail: adomanska@wpia.uni.lodz.pl

JUDr. Katarzyna ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, Ph.D.

<https://orcid.org/0000-0002-4539-5216>

Uniwersytet Karola

e-mail: krzyzank@prf.cuni.cz

## Zastępca ombudsmana w polskim i czeskim porządku prawnym<sup>1</sup>

### Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest porównanie instytucji zastępców ombudsmanskich w polskim i czeskim porządku prawnym. Analizie poddane zostaną kwestie dotyczące powołania, kadencji czy też wymaganych kwalifikacji od kandydatów na stanowisko zastępcy ombudsmana w obu porządkach prawnych. Autorki porównują odpowiednie regulacje dotyczące zastępcy ombudsmana, a także praktykę ich funkcjonowania. Wykazały, że niezależnie od pozycji ustrojowej, zakresu kompetencji i odmiennej procedury powoływania zastępców rzecznika praw obywatelskich skuteczność ich działań zależy w dużej mierze od autorytetu organu.

**Słowa kluczowe:** Republika Czeska, Rzeczpospolita Polska, ombudsman, zastępca ombudsmana, prawo człowieka.

Instytucja ombudsmana współcześnie na stałe wpisała się w krajobraz systemu demokratycznego państwa. Stanowi gwarancję poszanowania praw człowieka, dobrych rządów i sprawiedliwości<sup>2</sup>. I choć funkcjonuje ona w większości państw, nie można wskazać jednego, optymalnego modelu ombudsmana. Insty-

<sup>1</sup> Artykuł powstał w ramach projektu badawczego Uniwersytetu Karola „Cooperatio – Laws”.

<sup>2</sup> Źródło: <https://europe.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=2600&LangID=E> [dostęp: 1.06.2022].

tucje powoływane w poszczególnych państwach różnią się nieraz między sobą w dość istotny sposób<sup>3</sup>. W wielu państwach, czego przykładem może być także Polska, nastąpił wręcz rozkwit instytucji rzeczników sektorowych (branżowych)<sup>4</sup>. O ciągłym rozwoju tej instytucji świadczy fakt, że od 1995 r. działa Ombudsman Europejski, a Rada Europy od 1999 r. powołuje Komisarza do spraw Praw Człowieka<sup>5</sup>. I choć sposób kreacji oraz zakres zadań tych organów jest znacząco odmienny od krajowych ombudsmanów, to jednak może świadczyć o ciągłym rozwoju instytucji rzecznikowskich.

Genezy instytucji ombudsmana na świecie należy poszukiwać przede wszystkim w krajach skandynawskich<sup>6</sup>. Przez długie lata znana była tylko temu systemowi. Na świecie nabrała znaczenia w związku ze zmianami dokonującymi się po II wojnie światowej. Tragiczne doświadczenia Holokaustu, nazizmu i totalitaryzmu wywarły piętno na regulacjach dotyczących ochrony praw jednostek<sup>7</sup>. Dlatego też w państwach Europy Zachodniej proces rozwoju instytucji ombudsmańskich przebiegał dość intensywnie i trwał w okresie od początku lat 50. do lat 80. ubiegłego wieku. Natomiast w państwach Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej proces ten przebiegał znacznie wolniej i związany był z przemianami ustrojowymi następującymi w państwach tego obszaru pod koniec XX w. Obecnie urząd ombudsmana istnieje w ponad 110 państwach różnych kontynentów – pod bardzo różnymi nazwami<sup>8</sup>.

Polska należała do prekursorów w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, gdyż urząd ten powołany został ustawą z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku

<sup>3</sup> M.E. Stefaniuk, T. Woś, *Zakres konwergencji w kształtowaniu pozycji ustrojowej oraz sposobów ochrony praw człowieka i obywatela przez ombudsmanów w państwach europejskich*, [w:] O. Nawrot, S. Sykuna, J. Zajadło, *Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych*, Warszawa 2012, s. 299–307; R. Wajszczak, *Rzecznik Praw Obywatelskich na tle instytucji europejskich ombudsmanów*, [w:] J. Jaskiernia (red.) *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, t. 3, Warszawa 2013, s. 531.

<sup>4</sup> W Polsce w różnych latach i z różnym powodzeniem funkcjonowali, między innymi, następujący rzecznicy sektorowi: Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych, Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych, Rzecznik Finansowy, Rzecznik Konsumentów, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, Rzecznik Interesu Publicznego, Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej, Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej Lekarzy Weterynarii, Rzecznik Patentowy, Rzecznik Praw Absolwenta, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Ofiar, Rzecznik Praw Pacjenta, Rzecznik Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego, Rzecznik Praw Pasażera Kolei, Rzecznik Sprawiedliwości, ponadto Odznaka honorowa „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka”, Nagroda Rzecznika Praw Obywatelskich im. Macieja Lisa.

<sup>5</sup> M. Łuszczuk, *Rzecznik Praw Obywatelskich Unii Europejskiej*, Warszawa, 2000, s. 3–85

<sup>6</sup> J. Arcimowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich. Aktor sceny publicznej*, Warszawa 2003, s. 35.

<sup>7</sup> M. Kowalska, *Instytucja Ombudsmana jako czynnik demokratyzacji systemów państwowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej*, „Przegląd Politologiczny” 2014, nr 2, s. 168 i nn. Tekst dostępny: <http://przeglad.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2014/07/pp-2014-2-167-182.pdf> [dostęp: 1.06.2022].

<sup>8</sup> „Obróńca ludu” (w Hiszpanii), „advokat ludowy” (w Albanii, Austrii), „mediator” (we Francji), „Rzecznik Praw Obywatelskich” (w Polsce) „ombudsman” (w większości państw skandynawskich) itp.

Praw Obywatelskich<sup>9</sup> w ramach zapoczątkowanego jeszcze w latach 80. procesu wprowadzania do polskiego systemu prawnego instytucji znanych państwom zachodnim, których celem była ochrona praworządności. Tworząc ją w Polsce, nawiązano do najstarszego i chyba najbardziej znanego modelu – ombudsmana szwedzkiego<sup>10</sup>. W Republice Czeskiej instytucja ombudsmana nie ma tak długiej tradycji. Nawet po uchwaleniu Konstytucji Republiki Czeskiej w 1992 r. nie od razu zdecydowano się na jej utworzenie. Nad ustawą pracowano w atmosferze burzliwych dyskusji, podczas których podważano nawet potrzebę powołania instytucji ombudsmana<sup>11</sup>. Została ona włączona do czeskiego systemu prawnego dopiero w 2000 r., w wyniku przyjęcia ustawy nr 349/1999 czeskiego Dz. U. o publicznym obrońcy praw (zwanej dalej „ustawą o publicznym obrońcy praw”)<sup>12</sup>.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie pozycji oraz zakresu działania zastępców ombudsmana w Republice Czeskiej oraz Polsce. Są to instytucje, które bardzo różnią się od siebie, choć cel funkcjonowania ombudsmana jest taki sam. Problemem, jaki napotkały autorki opracowania, jest przede wszystkim brak polskiej literatury na ten temat. Z tych względów wydaje się, że przedstawienie tego zagadnienia jest pożądane i interesujące zarówno dla czeskich, jak i polskich badaczy prawa.

## 1. Zastępca Ombudsmana w Republice Czeskiej

W Republice Czeskiej wybrano parlamentarną wersję instytucji ombudsmana z jednym zastępcą. Opierając się na uzasadnieniu do ustawy o publicznym obrońcy praw, zastępca ombudsmana został ustanowiony, ponieważ

biorąc pod uwagę znaczny zakres różnorodności administracji publicznej (i) [...] zgodnie z doświadczeniem zdecydowanej większości innych krajów [...] zaleca się, aby zastępca ombudsmana został ustanowiony bezpośrednio na mocy ustawy; ma on być również wybierany przez Izbę Poselską i może działać niezależnie nawet w sprawach powierzonych mu przez Ombudsmana, co pozwala na podział pracy i pewną specjalizację<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2020 r., poz. 627.

<sup>10</sup> L. Garlicki, *Ewolucja instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich (ombudsmana) w świecie współczesnym*, [w:] idem, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1989, s. 27.

<sup>11</sup> K. Skotnicki, *Publiczny obrońca Praw Człowieka Republiki Czeskiej*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009, s. 659–660.

<sup>12</sup> Szczegółowy opis tego, w jaki sposób instytucja ombudsmana wzbogaciła czeski system prawny, zob. V. Sládeček, *Ombudsman, ochránce práv ve veřejné správě*, „Acta Universitatis Carolinae – Iuridica” 1997, č. 3–4, s. 106–122, lub J. Skála, *Český ombudsman*, „Právník” 1998, č. 2, s. 89–117.

<sup>13</sup> *Důvodová zpráva k návrhu zákona o Veřejném ochránci práv*, část 2, s. 89–117, komentář do § 2, <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=199&ct1=0> [dostęp: 13.09.2023].

Sama ustawa o publicznym obrońcy praw wspomina o zastępcy ombudsmana tylko w dwóch miejscach, a mianowicie w § 2 ust. 4 i w § 8 ust. 2 zdanie drugie.

Pierwsze z tych postanowień można określić jako kluczowe dla zrozumienia pozycji i roli zastępcy w czeskim systemie prawnym, ponieważ stanowi ono:

Zastępca Obrońcy reprezentuje Publicznego Obrońcę Praw pod jego nieobecność. Publiczny Obrońca Praw może przekazać mu wykonywanie części swoich zadań. Przepisy niniejszej ustawy o Publicznym Obrońcy Praw stosuje się odpowiednio do wyboru, wygaśnięcia, odwołania i statusu prawnego Zastępcy Publicznego Obrońcy Praw, chyba że niniejsza ustawa stanowi inaczej.

Ten odmienny reżim dla zastępcy obrońcy jest przewidziany tylko w jednym miejscu w ustawie o publicznym obrońcy praw, a mianowicie we wspomnianym wcześniej postanowieniu § 8 ust. 2, zgodnie z którym „Zastępcy Obrońcy przysługuje wynagrodzenie, odprawa, zwrot kosztów oraz świadczenia rzeczowe w wysokości przysługującej Wiceprezesowi Najwyższej Izby Kontroli”. Jeśli drugie postanowienie nie budzi wątpliwości, to § 2 ust. 4 jest „jedną z najbardziej problematycznych części regulacji zawartej w ustawie o publicznym obrońcy praw, bowiem wywołuje wiele pytań i trudności interpretacyjnych”<sup>14</sup>. A. Šabatová, była ombudsmanka, która pełniła również funkcję zastępcy ombudsmana, nie waha się nawet mówić o „wybuchowym potencjale tego postanowienia”, ponieważ może ono stanowić „destrukcyjny czynnik wpływający na funkcjonowanie całej instytucji”, jeśli między ombudsmanem a jego zastępcą nie ma harmonii, czyli jeśli pozostają oni „w związku nieszczęśliwego, nierozzerwalnego małżeństwa”<sup>15</sup>.

Oceny te stają się bardziej zrozumiałe, jeśli weźmiemy pod uwagę, że w Republice Czeskiej ombudsman jest pojmowany jako specyficzny, monokratyczny, niezależny organ kontroli państwowej, gdzie ombudsman i jego zastępca stoją obok siebie. Z taką charakterystyką wielokrotnie spotykamy się zarówno u przedstawicieli doktryny prawa<sup>16</sup>, jak i pojawia się ona w orzecznictwie sądów<sup>17</sup>. Zresztą sam ustawodawca wypowiedział się w podobnym tonie<sup>18</sup>. Taka konstrukcja budzi jednak szereg wątpliwości interpretacyjnych i w konsekwencji problemów. Choć na pierwszy rzut oka określenie funkcji mogłoby sugerować pewną relację podległości między obrońcą a jego zastępcą, to sama ustawa

<sup>14</sup> A. Chamráthová, L. Hlouch, A. Kliková, T. Svoboda, *Zákona o veřejném ochránci práv. Komentář*, Praha 2019, s. 34.

<sup>15</sup> A. Šabatová, *Ombudsman a lidská práva*, Brno 2008, s. 111; A. Chamráthová, T. Svoboda, *Veřejný ochránce práv jako monokratický orgán*, „Jurisprudence” 2018, č. 4, s. 20–32.

<sup>16</sup> Zob. V. Sládeček, *Obecné správní právo*, 4. vydání, Praha 2019, s. 410; M. Kopecký, *Správní právo. Obecná část*, Praha 2019, s. 450.

<sup>17</sup> Por. np. pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego: „monokratyczność sprawowania tego urzędu jest pewną specyfiką w ramach administracji państwowej, jest bowiem oczywiste, że urząd jako taki w węższym znaczeniu składa się tylko z Obrońcy Praw i jego zastępcy” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2006 r. w sprawie sygn. 7 As 18/2006-76).

<sup>18</sup> *Důvodová zpráva k návrhu zákona o Veřejném ochránci práv*, část specjálna, komentarz do § 2.

o publicznym obrońcy praw nie zawiera żadnego postanowienia, z którego można by to wywnioskować. Wręcz przeciwnie, relacja między obrońcą a jego zastępcą jest skonstruowana w sposób, który pod wieloma względami zaprzecza charakterystyce organu monokratycznego.

Zastępca jest powoływany całkowicie niezależnie od ombudsmana i jego woli. Z uwagi na fakt, że regulacja prawna dotycząca powoływania ombudsmana ma zastosowanie również do jego zastępcy (por. § 2 ust. 4 *in fine* ustawy o publicznym obrońcy praw), zastępca ombudsmana jest wybierany przez Izbę Poselską na 6-letnią kadencję spośród kandydatów, z których po dwóch proponują Prezydent Republiki i Senat. Dopuszczalne są propozycje zgodne (w całości lub częściowo; por. § 2 ust. 1 ustawy o publicznym obrońcy praw). Możliwy jest ponowny wybór, ale tylko na dwie kolejne kadencje. Opinia ombudsmana na temat ewentualnych kandydatów na stanowisko jego zastępcy nie ma znaczenia prawnego. Oczywiście może być wyrażona jako rekomendacja, ale nie ma charakteru wiążącego<sup>19</sup>. Ponieważ opisana procedura jest identyczna dla obu, zastępca ma taki sam mandat jak sam obrońca.

Ustawa o publicznym obrońcy praw nie ustanawia między nimi żadnego związku odpowiedzialności. Zarówno zastępca, jak i obrońca ponoszą odpowiedzialność wyłącznie przed Izbą Poselską<sup>20</sup>.

Co do zasady zastępca działa i wypowiada się w sposób całkowicie niezależny i równy obrońcy w powierzonej mu agendzie i często jest tak postrzegany przez inne organy władzy publicznej (np. sądy)<sup>21</sup>. Zastępca – podobnie jak ombudsman – „wykonuje swoją funkcję w sposób niezależny i bezstronny” (§ 5 ust. 1 ustawy o obrońcy praw publicznych), a zatem ombudsman nie ma wpływu na rozstrzygnięcie swojego zastępcy w konkretnej sprawie i nie może go w żaden sposób obalić<sup>22</sup>. Byłoby również sprzeczne z zasadą niezależności, gdyby ombudsman mógł wpływać na wolną wolę swojego zastępcy.

Z powyższych rozważań można wyprowadzić wnioski, że choć w zamyśle ustawodawcy ombudsman miał być organem monokratycznym, to jednak nie

<sup>19</sup> A. Chamráthová, L. Hlouch, A. Kliková, T. Svoboda, *Zákona o veřejném ochránci práv*, s. 35. Niemożność wpłynięcia przez obrońcę na wybór najbliższego współpracownika, któremu ma przekazać część swoich kompetencji, to jeden z najbardziej krytykowanych momentów. Por. A. Šabatová, *Ombudsman a lidská práva*, s. 110; V. Sládeček, *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*, 2. vydání, Praha 2011, s. 80–82.

<sup>20</sup> Owa „odpowiedzialność” nie może być jednak łączona z podległością niższej izbie Parlamentu. Izba Poselska może odwołać ombudsmana i jego zastępcę jedynie z przyczyn określonych w sposób wyczerpujący w ustawie, tj. jeśli stanie się on członkiem partii lub ruchu politycznego (tj. utraci domniemanie apolityczności) lub jeśli podejmie nielegalną pracę zarobkową (§ 6 ust. 3 ustawy o publicznym obrońcy praw). Niezadowolenie z działalności ombudsmana i jego zastępcy nie jest samo w sobie podstawą do ich odwołania. Por. V. Mikule, [w:] D. Hendrych a kol., *Správní právo. Obecná část*, 9. vydání, Praha 2016, s. 429.

<sup>21</sup> A. Chamráthová, T. Svoboda, *Veřejný ochránce práv jako monokratický orgán*, s. 31, 24 i nn.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 24.

jest to organ monokratyczny w dosłownym tego słowa znaczeniu. Ustawa o publicznym obrońcy praw nie wprowadza żadnych odstępstw dla zastępcy od regulacji dotyczącej ombudsmana, a zatem jego pozycja jest co do zasady równoważna z pozycją ombudsmana (konsekwencja § 2 ust. 4 *in fine*). Zastępca nie jest też podporządkowany ombudsmanowi ani przed nim odpowiedzialny. Zastępca działa samodzielnie i niezależnie od ombudsmana.

Czeska koncepcja skłania się zatem bardziej ku systemowi wielu ombudsmánów. Nie oznacza to jednak, że ombudsman i jego zastępca są organem kolegialnym, ale raczej, że w Czechach równolegle funkcjonuje kilku niezależnych ombudsmánów<sup>23</sup>. Mamy zatem do czynienia – jak mawiał pierwszy czeski ombudsman, O. Motejl – z konstrukcją „ekskluzywną”<sup>24</sup>, którą spotykamy – z porównawczego punktu widzenia – stosunkowo rzadko<sup>25</sup>.

Obrońca dysponuje jednak pewnym środkiem, za pomocą którego może kontrolować zastępcę, mianowicie może odebrać mu udzielone kompetencje. Należy przypomnieć, że zastępca z jednej strony reprezentuje obrońcę w pełnym zakresie pod jego nieobecność, a z drugiej strony może zostać mu powierzone wykonywanie części przysługujących obrońcy kompetencji. Oba te uprawnienia budzą pewne wątpliwości interpretacyjne. W szczególności w przypadku pierwszego z nich warto zwrócić uwagę na termin „nieobecność”. Ani ustawa, ani uzasadnienie nie precyzują, co należy rozumieć pod tym pojęciem. Z uwagi na wymogi zapewnienia ciągłości prawidłowego funkcjonowania instytucji, z pewnością będzie ono obejmowało długotrwałą chorobę, urlop czy wcześniejsze zaprzestanie wykonywania obowiązków (np. na skutek śmierci lub rezygnacji z urzędu ombudsmana)<sup>26</sup>. Wykluczyć można natomiast krótkotrwałą nieobecność, np. w nocy lub w dniu wolnym od pracy, gdyż w przeciwnym razie zastępca mógłby w każdej chwili „uzurpować” sobie uprawnienia ombudsmana<sup>27</sup>. Istnieje jednak spór co do tego, w którym momencie taka krótkotrwała nieobecność staje się „kwalifikowana”, czyli staje się wystarczająca, aby zastępca mógł w pełni realizować agendę ombudsmana. Obrońca nie może w żaden sposób zmienić/odwrócić faktu, że zastępca reprezentuje go podczas jego nieobecności<sup>28</sup>. Więcej wątpliwości budzi jednak druga możliwość, tj. gdy zastępca wykonuje powierzony mu zakres działań. Ustawa stanowi bowiem, że „obrońca może przekazać zastępcy część swoich uprawnień”. Jak się niedawno okazało, słowo „może” przedstawia nie tylko teoretyczny problem. Termin ten można

<sup>23</sup> Ibidem, s. 30–31.

<sup>24</sup> O. Motejl, *Předmluva*, [w:] A. Šabatová, *Ombudsman a lidská práva*, s. 11.

<sup>25</sup> A. Šabatová, *Ombudsman a lidská práva*, s. 110. Jest to tym bardziej niezwykle, że inspiracja do włączenia zastępcy obrońcy do ustawy pochodziła między innymi z Polski.

<sup>26</sup> Tak było również historycznie – pierwszy czeski ombudsman, O. Motejl, zmarł w trakcie swojej drugiej kadencji. Jego następcą, P. Varvařovský, zrezygnował ze stanowiska. W obu przypadkach, do czasu wyboru nowych ombudsmánów, ich funkcje pełnili właśnie zastępcy.

<sup>27</sup> A. Chamráthová, L. Hlouch, A. Kliková, T. Svoboda, *Zákona o veřejném ochránci práv*, s. 35.

<sup>28</sup> A. Šabatová, *Ombudsman a lidská práva*, s. 111.

bowiem interpretować zarówno jako „upoważnienie”, jak i obowiązek<sup>29</sup>. Na pierwszą z tych interpretacji powołał się obrońca Křeček w 2022 r., kiedy to cofnął kompetencje przyznane jego ówczesnej zastępczyni (mgr Šimůnková) ze skutkiem od 1 lipca 2022 r. Czyniąc to, argumentował, że zgodnie z prawem ombudsman może delegować część działań na swojego zastępcę, ale nie musi<sup>30</sup>. Jednak nie tylko w nauce prawa kwestionowano, czy rzeczywiście omawiane postanowienie ustawy można interpretować w ten sposób, tzn. że ombudsman ma swobodę decydowania o tym, czy powierzyć zastępcy część swoich kompetencji, czy też właściwa jest interpretacja, zgodnie z którą ombudsman decyduje tylko o zakresie kompetencji, które powierza zastępcy, ale nie ma już swobody decydowania o tym, czy w ogóle powierzy zastępcy jakąś działalność<sup>31</sup>. Jeśli, idąc za przykładem obrońcy Křečka, opowiemy się za pierwszą interpretacją, w praktyce doprowadzi to do tego, że będzie istniał zastępca, który nie będzie wykonywał żadnej działalności, dopóki obrońca mu jej nie przydzieli lub nie cofnie wcześniejszego odebrania. Byłaby to dość „absurdalna sytuacja”. Z drugiej strony, taka wykładnia pozwala ombudsmanowi na częściową kontrolę działań zastępcy, co właśnie próbował zrobić ombudsman Křeček. W doktrynie prawa przeważa jednak druga interpretacja, m.in. w odniesieniu do przedstawionej powyżej szczególnej pozycji prawnej obrońcy i jego zastępcy. Wskazuje się również, że przyjętą praktyką przez cały okres istnienia instytucji było powierzenie zastępcom mniej więcej połowy zakresu działalności. W istocie, biorąc pod uwagę zakres agendy, wydaje się, że w praktyce nie jest nawet możliwe niepowierzenie części zadań, gdyż sam ombudsman jest tak obciążony pracą, że nie byłby w stanie na dłuższą metę realizować niepowierzonej lub ewentualnie odebranej agendy<sup>32</sup>. Należy dodać, że ombudsman Křeček był wielokrotnie krytykowany za swoje działania przez przedstawicieli Izby Poselskiej. Nie mógł jednak zostać usunięty, bowiem nie zaistniał żaden z przewidzianych w ustawie powodów usunięcia obrońcy ze stanowiska (patrz powyżej)<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> S. Skulová, *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*, Brno 2003, s. 66–71.

<sup>30</sup> Odebranie zostało poprzedzone wydaniem Uchwały Senatu nr 512, w której obrońca został skrytykowany za swoje ksenofobiczne i rasistowskie wypowiedzi. Jednocześnie obrońca został wezwany do okazywania szacunku wobec swojej zastępczyni. To właśnie w tej uchwale ówczesna zastępczyni obrońcy upatruje bezpośredniego impulsu do odebrania jej agendy. Por. *Usnesení č. 512 k Souhrnné zprávě o činnosti veřejného ochránce za rok 2021*, Senát Parlamentu ČR, <https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/104410/87557> [dostęp: 15.08.2023]; oraz *Křeček práci nevládně, trestá mě za jiné názory, brání se Šimůnková*, [https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/stanislav-krecek-monika-simunkova-odvolani-zastupkyne-ombudsmana-lidska-prava.A220628\\_174328\\_domaci\\_idvs](https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/stanislav-krecek-monika-simunkova-odvolani-zastupkyne-ombudsmana-lidska-prava.A220628_174328_domaci_idvs) [dostęp: 15.08.2023].

<sup>31</sup> V. Nováková, *Otazníky okolo veřejného ochránce práv: jeho úloha a pravomoci*, Centrum pro lidská práva a demokracii, <https://www.centrumlidskaprava.cz/otazniky-okolo-verejnego-ochrance-prav-jeho-uloha-pravomoci> [dostęp: 15.08.2023].

<sup>32</sup> A. Chamráthová, T. Svoboda, *Veřejný ochránce práv jako monokratický orgán*, s. 24; podobnie opinia byłej zastępczyni obrońcy: *Křeček práci nevládně, trestá mě za jiné názory, brání se Šimůnková*.

<sup>33</sup> M.in. do rezygnacji wezwała go marszałkini Izby Poselskiej M. Pekarová Adamová. Křeček musiał również wyjaśnić swoje stanowisko przed Komisją petycyjną Izby Poselskiej w lipcu 2022 r.

Spór o właściwą wykładnię nie został do tej pory rozwiązany w sposób satysfakcjonujący, ponieważ zastępczyni Šimůnková zrezygnowała ze stanowiska pod koniec sierpnia 2022 r. Coraz częściej pojawiają się jednak głosy wzywające do zmiany ustawy o publicznym obrońcy praw. Sugeruje się, że w przyszłości relacje między ombudsmannem a jego zastępcą powinny być tak skonstruowane, aby albo byli oni bardziej niezależni od siebie, a każdy z nich miał bezpośrednio przydzieloną agendę (co może pomóc, jeśli oboje są wybierani przez Izbę Poselską i mają odmienne zdania), albo proces wyborczy powinien być tak skonstruowany, aby wybierane były dwie osoby, które podzielają te same poglądy. Takie rozwiązanie oznaczałoby, że ombudsman miałby możliwość wyrażenia wiążącej opinii o kandydatach.

### Załącznik 1. Obsada stanowisk Publicznego Obrońcy Praw i jego zastępcy

Publiczny Obrońca Praw	Zastępca Publicznego Obrońcy Praw
<b>JUDr. Otakar Motejl</b> ( <i>pierwsza kadencja</i> ) Wybór: 12.12.2000 Objęcie stanowiska: 18.12.2000	<b>Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.</b> Wybór: 25.01.2001 Objęcie stanowiska: 31.01.2001
<b>JUDr. Otakar Motejl</b> ( <i>druga kadencja</i> ) Ponowny wybór: 12.12.2006 Objęcie stanowiska: 19.12.2006  <i>Zmarł 9 maja 2010 roku.</i>	<b>RNDr. Jitka Seitlová</b> Wybór: 7.02.2007 Objęcie stanowiska: 14.02.2007
<b>JUDr. Pavel Varvažovský</b> Wybór: 7.09.2010 Objęcie stanowiska: 13.09.2010  <i>Zrezygnował z dniem 20.12.2013 r. (różne powody, w tym zdrowotne, nieporozumienia z zastępcą)</i>	<b>JUDr. Stanislav Křeček</b> Wybór: 3.04.2013 Objęcie stanowiska: 5.04.2013
<b>Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.</b> Wybór: 14.02.2014 Objęcie stanowiska: 18.02.2014	<b>Mgr. Monika Šimůnková</b> Wybór: 27.11.2019 Objęcie stanowiska: 4.12.2019  <i>Zrezygnowała z dniem 31.08.2022 r. (z powodu nieporozumień z ówczesnym obrońcą, dr. Křečkem)</i>
<b>JUDr. Stanislav Křeček</b> Wybór: 12.02.2020 Objęcie stanowiska: 19.02.2020	<b>JUDr. Vít Alexander Schorm</b> Wybór: 26.10.2022 Objęcie stanowiska: 1.11.2022

## 2. Zastępca ombudsmana w Polsce

Ustanowienie RPO w polskim porządku prawnym było ukłonem w stronę społeczeństwa, gdyż wprowadzono organ, który w społecznym odbiorze traktowany był jako swoistego rodzaju trybun ludowy, choć nigdy takim trybunem nie był. Jak podaje E. Łętowska, już od początku działalności została ona zasypana listami od obywateli; zastanawiała się nad tym, czy „nazbyt wielkie zaufanie okazane Rzecznikowi, czy też raczej nadmiar oczekiwań wobec niego, nie stanie się przyczyną pogłębienia frustracji i rozczarowań, gdy okaże się, że na odpowiedź trzeba będzie czekać bardzo, bardzo długo”<sup>34</sup>.

Po kilkunastu latach działania instytucji Rzecznik Praw Obywatelskich IV kadencji prof. Andrzej Zoll nazwał wprowadzenie tej jej do polskiego porządku prawnego w roku 1987, jeszcze przed zmianami ustrojowymi z roku 1989, „fenomenem ustrojowym”, który obok sądownictwa administracyjnego i konstytucyjnego stanowił zapowiedź upadku systemu komunistycznego opartego na zasadzie jednolitej władzy państwowej<sup>35</sup>.

Instytucja ombudsmana w polskim porządku prawnym ukształtowana została jako organ monokratyczny<sup>36</sup>. Rzecznik jest w swojej działalności niezawisły oraz niezależny od innych organów państwowych. Odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie (art. 210 Konstytucji). Powołuje go Sejm, za zgodą Senatu, na 5-letnią kadencję, która została ustalona przez ustrojodawcę tak, aby nie pokrywała się z 4-letnią kadencją parlamentu. Rzecznik powinien być obywatelem polskim, wyróżniającym się wiedzą prawniczą, doświadczeniem zawodowym oraz wysokim autorytetem z uwagi na walory moralne i wrażliwość społeczną (art. 2 ustawy o RPO). Kandydatów może zgłaszać marszałek Sejmu albo grupa 35 posłów. Początkowo ustawa przewidywała, iż jest to urząd jednoosobowy. Zmiany w 1991 r.<sup>37</sup> wprowadziły możliwość powołania przez Marszałka Sejmu na wniosek rzecznika zastępców, w liczbie nieprzekraczającej 3, w tym jednego do spraw żołnierzy. W ustawie nie określono kadencji czy wymogów kwalifikacyjnych dla kandydatów. O ile w pierwszym przypadku taką decyzję należy ocenić pozytywnie. Gdyby przyjęć rozwiązanie polegające na tym, że kadencje zastępców zaczynałyby się wraz z kadencją RPO, to czyniłoby to zastępców faktycznie niezależnymi od RPO i sprzyjałoby mówieniu różnymi głó-

<sup>34</sup> E. Łętowska, *Jak zaczynał Rzecznik Praw Obywatelskich*, Łódź 1992, s. 11.

<sup>35</sup> A. Zoll, *Przedmowa*, [w:] J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001, s. 9.

<sup>36</sup> Wskazać tu można także regulację obowiązującą np. w Albanii, Bułgarii, Chorwacji, Danii, Finlandii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Holandii, Islandii, Luksemburgu, Macedonii, Norwegii, Portugalii, Rosji, Rumunii, Słowacji czy w Wielkiej Brytanii.

<sup>37</sup> 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. 1991, nr 83, poz. 371.

sami. Natomiast kwestia wymogów kwalifikacyjnych wydaje się możliwa do uregulowania w zakresie, w jakim nie ograniczy, a ułatwi ombudsmanowi dobór właściwych osób na to stanowisko. Z możliwości powołania zastępcy skorzystał po raz pierwszy Rzecznik II kadencji; na jego wniosek Marszałek Sejmu powołał na czas prowadzenia przez prof. Tadeusz Zielińskiego kampanii wyborczej na urząd prezydenta zastępcę RPO. Został nim Jerzy Świątkiewicz. Na skutek kolejnych nowelizacji ustawodawca zrezygnował z konieczności powołania zastępcy do spraw żołnierzy. Zmieniona została także procedura powoływania zastępców. Zgodnie z obowiązującym od 2011 r. brzmieniem, to Rzecznik może powołać oraz odwołać nie więcej niż trzech zastępców Rzecznika<sup>38</sup>. Nie ma w tym zakresie żadnych wskazań, ograniczeń. Jest to jego suwerenna decyzja. Sam także określa zakres ich zadań. Ponadto w Biurze działają ustanowieni przez Rzecznika jego pełnomocnicy terenowi. Obecnie powołani oni zostali w Gdańsku, Katowicach i Wrocławiu.

Do zastępców Rzecznika oraz pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich stosuje się odpowiednio przepisy o pracownikach urzędów państwowych. Kolejni rzecznicy korzystali z tego uprawnienia, powoływali swych zastępców, wyznaczając im zakres działania<sup>39</sup>. Jest to o tyle istotna kompetencja, że w czasie nieobecności Rzecznika, pracą Biura kieruje wyznaczony przez niego zastępca. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia dwukrotnie. Pierwszy raz w 2010 r. – po tragicznej śmierci dr. Janusza Kochanowskiego funkcję RPO, od 11 kwietnia 2010 do 21 lipca 2010 r. (101 dni), pełnił jego zastępca Stanisław Trociuk. Drugi raz, od 16 lipca 2021 do 23 lipca 2021 r. (7 dni), ponownie Stanisław Trociuk jako zastępca RPO czasowo wykonywał obowiązki RPO i kierował Biurem RPO. Tym razem powodem było zakończenie kadencji dr. hab. Adama Bodnara, który na skutek orzeczenia TK nie mógł dłużej wykonywać swych obowiązków<sup>40</sup>.

Funkcja zastępcy Rzecznika nie może być łączona z mandatem posła (art. 103 ust. 1 Konstytucji RP) oraz z mandatem senatora. Ponadto z przepisów ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora<sup>41</sup> wynika, że w okresie wykonywania mandatu posłowie i senatorowie nie mogą wykonywać pracy na podstawie stosunku pracy w Biurze Rzecznika. Żadne przepisy nie określają kadencji zastępców. Przyjąć w związku z tym należy, że mogą oni zostać odwołani w każdej chwili przez Rzecznika. Rozważenia natomiast wymaga czy

<sup>38</sup> Por. art. 1 ustawy z 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich i Rzeczniku Praw Dziecka, Dz. U. 2011, nr 168, poz. 1004.

<sup>39</sup> Patrz tabela w załączniku.

<sup>40</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2021 r. sygn. akt K 20/20; <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/k-20-20-wyrok-trybunalu-konstytucyjnego-523253748> [dostęp: 30.05.2022]. Szerzej: M. Ziółkowski, *Kadencyjność Rzecznika Praw Obywatelskich i zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Glosa do wyroku TK z 15 kwietnia 2021 r., K 20/201*, „Przegląd Konstytucyjny” 2022, nr 1, s. 167–186.

<sup>41</sup> Dz. U. 2003, nr 221, poz. 2199 ze zm.

słusznym jest ograniczenie przez ustrojodawcę zakresu podmiotowego immunitetu wyłącznie do samego Rzecznika. Ochroną taką powinni być objęci także jego zastępcy, z uwagi na zbliżoną pozycję ustrojową oraz kompetencje, które realizują. Możliwym jest w związku z tym znowelizowanie ustawy o RPO i objęcie tzw. immunitetem o ograniczonym zakresie zastępców RPO<sup>42</sup>. Skoro do zastępców RPO stosuje się odpowiednio przepisy o pracownikach urzędów państwowych, to oznacza to, że nie ma przeszkód by ustawodawca wyposażył zastępców, a także pełnomocników terenowych w immunitet, jak nazwał go W. Sokolewicz – „immunitet rzecznowski”<sup>43</sup>.

Obecnie funkcję zastępców RPO pełnią: Stanisław Trociuk (nieprzerwanie od 1 stycznia 2002 r.), dr Valeri Vachev oraz dr hab. Wojciech Brzozowski.

Od 3 kwietnia 2018 r.<sup>44</sup> zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich Stanisław Trociuk sprawuje bezpośredni nadzór nad działalnością pełnomocników terenowych oraz:

- 1) Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego;
- 2) Zespołu Prawa Karnego;
- 3) Zespołu Prawa Cywilnego;
- 4) Zespołu Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego;
- 5) Zespołu Wstępnej Oceny Wniosków;
- 6) Wydziału ds. Żołnierzy i Funkcjonariuszy.

Ponadto do jego zadań jako Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich należy:

- 1) kierowanie pracą Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w czasie nieobecności Rzecznika Praw Obywatelskich;
- 2) przyznawanie świadczeń z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych;
- 3) prowadzenie spraw sądowych z powództwa cywilnego i spraw sądowoadministracyjnych ze skarg na działalność lub bezczynność Rzecznika Praw Obywatelskich;
- 4) prowadzenie postępowań egzekucyjnych z wniosku lub przeciwko Rzecznikowi Praw Obywatelskich/Biuru Rzecznika Praw Obywatelskich, a także wszelkich postępowań egzekucyjnych z udziałem Rzecznika Praw Obywatelskich/Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, jako dłużnika zajętej wierzytelności;
- 5) zapewnienie przestrzegania przepisów o dostępie do informacji publicznej;
- 6) zapewnienie przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych;
- 7) wykonywanie innych zadań zleconych przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

<sup>42</sup> A. Domańska, *Kilka uwag na temat immunitetu Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. 40, 2018, s. 669–677.

<sup>43</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 211*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3: *Komentarz do rozdziału IX Konstytucji. Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 2003, s. 2.

<sup>44</sup> Zarządzenie nr 11/2018 Rzecznika Praw Obywatelskich Z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie określenia zadań Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich.

Jest także upoważniony do wnoszenia prawnych środków zaskarżenia oraz występowania z określonymi w przepisach szczegółowych wnioskami.

Od 2 kwietnia 2022 r.<sup>45</sup> zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich Valeri Vachev sprawuje bezpośredni nadzór nad działalnością:

- 1) Zespołu Prawa Administracyjnego i Gospodarczego;
- 2) Zespołu ds. Równego Traktowania.

Ponadto do jego zadań należy również wykonywanie innych zadań zleconych przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Jest także upoważniony do wnoszenia prawnych środków zaskarżenia oraz występowania z wnioskami szczegółowo określonymi w przepisach prawa.

Z dniem 1 stycznia 2023 r.<sup>46</sup> zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich Wojciech Brzozowski sprawuje bezpośredni nadzór nad działalnością:

- 1) Zespołu „Krajowy Mechanizm Prewencji”, zwanego również: Zespołem „Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur” albo Zespołem „Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur, Okrutnego, Nieludzkiego i Poniżającego Traktowania oraz Karania”;
- 2) Zespołu ds. Wykonywania Kar.

Do jego obowiązków należy ponadto wykonywanie innych zadań zleconych przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Jest także upoważniony do wnoszenia prawnych środków zaskarżenia oraz występowania z określonymi na podstawie szczegółowych przepisów wnioskami.

W Polsce z całą pewnością RPO jest organem monokratycznym. Zarówno regulacje prawne, które są ubogie w tym zakresie, jak i praktyka, wskazują, że zastępcy ombudsmana, realizując zadania wyznaczone w drodze zarządzenia przez Rzecznika, służą wsparciem w urzeczywistnieniu naczelnej funkcji, jaką jest stanie na straży praw i wolności człowieka i obywatela. Kolejni zastępcy byli bardzo dobrze przygotowani merytorycznie do wykonywania tej funkcji. Rzetelnie wykonywali swoje obowiązki, pozostając w cieniu Rzecznika Praw Obywatelskich. Jednakże nie należy tego faktu oceniać w sposób krytyczny, a jedynie jako następstwo pozycji ustrojowej zastępcy RPO. Zgodnie z regulacją ustawową zastępcy pozostają ściśle podporządkowani Rzecznikowi w zakresie wykonywania mandatu. Stąd też realizują dokładnie wyznaczony zakres uprawnień. Niekiedy jednak, za sprawą mediów, niektóre z podejmowanych działań zastępców są bardziej nagłaśniane i odbierane przez opinię publiczną wręcz jako spektakularne. Być może dlatego odmiennie od innych oceniano w mediach działania podejmowane przez Hannę Machińską. Pełniła ona funkcję zastępcy RPO od 2017 r., nadzorując m.in. Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur, upominając się m.in. o prawa osadzonych, aresztowanych, osób zatrzymywanych w trakcie prote-

<sup>45</sup> Zarządzenie nr 22/2022 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 1.04.2022 r. w sprawie określenia zadań Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich.

<sup>46</sup> Zarządzenie nr 59/2022 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 28.12.2022 r. w sprawie określenia zadań Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich.

stów. W ramach powierzonych jej obowiązków wielokrotnie osobiście wizytowała zakłady karne, areszty śledcze, szpitale psychiatryczne, upominając się o prawa osób pozbawionych wolności. Nagłaśniała nieprawidłowości w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dys socjalnym w Gostyninie. Dr Hanna Machińska od początku kryzysu praworządności w Polsce wielokrotnie wypowiadała się w obronie niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Także od początku kryzysu humanitarnego na granicy z Białorusią podejmowała szereg działań przeciw naruszeniom praw i wolności wobec migrantów. Wizytowała regularnie Strzeżone Ośrodki dla Cudzoziemców, alarmując, że panujące tam warunki urągają ludzkiej godności. Od chwili rozpoczęcia wojny w Ukrainie organizowała wsparcie dla uchodźców wojennych<sup>47</sup>. Podejmowała działania w realnie dziejących się sytuacjach, na bieżąco. Jej aktywna postawa w obronie naruszanych praw człowieka i osobiste zaangażowanie na rzecz uchodźców, migrantów, ale także aktywistów podczas protestów spowodowały, że media negatywnie przyjęły informacje o odwołaniu jej z dniem 31 grudnia 2022 r., przez prof. Marcina Wiącka, z funkcji zastępcy RPO. Sprzeciw wobec tej decyzji zgłosiło wiele organizacji społecznych – w ramach inicjatywy „Nasz Rzecznik”, Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych, ruchów ulicznych, organizacji strażniczych i wielu innych<sup>48</sup>. Po decyzji Rzecznika Praw Obywatelskich o odwołaniu Hanny Machińskiej z funkcji zastępcy RPO wszyscy członkowie Komisji Ekspertów ds. Praw Człowieka w Działaniach Służb Specjalnych, działającej przy RPO, złożyli rezygnację z dalszego udziału w pracach Komisji<sup>49</sup>. Ombudsman, prof. M. Wiącek, odnosząc się do zarzutów wobec tej decyzji, wskazał: „Bywało, że o interwencjach czy działaniach zastępcy rzecznika dowiadywałem się od dziennikarzy lub z mediów. Przykładowo, o interwencji pani Hanny Machińskiej podczas kontrmanifestacji 11 listopada – przeprowadzonej, co podkreślam, w imieniu urzędu RPO – dowiedziałem się następnego dnia z telewizji. To rzecz jasna dobrze, że ta interwencja miała miejsce – ukazywała ona po raz kolejny niewłaściwy sposób traktowania manifestantów przez policję – ale chyba nie powinno być tak, że osoba konstytucyjnie odpowiedzialna za działalność Biura RPO o tej interwencji nie wiedziała”<sup>50</sup>. Jednocześnie RPO w swoim oświadczeniu podkreślił, że „wysoko ocenia dorobek i dotychczasową współpracę z dr Hanną Machińską”. Jak zaznaczył, „wniosła ona niezwykle ważny wkład w działalność urzędu, przyczyniła się do umacniania jego autorytetu i społecznego zaufania”. „Zawsze

<sup>47</sup> Źródło: <https://www.prawo.pl/prawo/dr-machinska-odwolana-z-funkcji-zastepcy-rpo,518706.html> [25.10.2023].

<sup>48</sup> List w obronie dr H. Machińskiej podpisało ponad 90 organizacji, <https://siecobywatelska.pl/hanna-machinska/> [dostęp: 30.05.2022].

<sup>49</sup> Źródło: <https://wyborcza.pl/7,75398,29245071,komisja-ekspertow-przy-rpo-sklada-rezygnacje.html> [dostęp: 20.10.2023].

<sup>50</sup> Źródło: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/marcin-wiacek-rzeczpospolita-wywiad-hanna-machinska-dzialalnosc-brpo> [dostęp: 25.09.2023].

wykazywała się przy tym wielką wrażliwością i wysokimi kompetencjami, potrafiła też współpracować z organizacjami społecznymi<sup>51</sup>

Argumentacja ombudsmiana potwierdza jedynie, że instytucja RPO w Polsce ma charakter monokratyczny, a zastępcy są całkowicie podporządkowani Rzecznikowi i powinni pozostawać w jego cieniu.

## Załącznik 2. Obsada stanowisk Rzecznika Praw Obywatelskich i jego zastępcy

Rzecznik Praw Obywatelskich	Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich
Ewa Łętowska RPO I kadencji 1.01.1988 – 13.02.1992	—
Tadeusz Zieliński – RPO II 13.02.1992 – 8.05.1996	Jerzy Świątkiewicz (1995–2006).
Adam Zieliński – RPO III kadencji 8.05.1996 – 30.06.2000	Jerzy Świątkiewicz (1995–2006).
Andrzej Zoll - RPO IV kadencji 30.06.2000 – 15.02.2006	Jerzy Świątkiewicz (1995–2006). Stanisław Trociuk – od 1.01.2002
Janusz Kochanowski – RPO V kadencji 15.02.2006 – 10.04.2010	Stanisław Trociuk – od 1.01.2002
Stanisław Trociuk 11.04.2010 – 21.07.2010	jako Zastępca RPO czasowo wykonujący obowiązki RPO i kierujący Biurem RPO
Irena Lipowicz – RPO VI kadencji 21.07.2010 – 9.09.2015	Stanisław Trociuk – od 1.01.2002
Adam Bodnar – RPO VII 9.09.2015 – 15.07.2021	Stanisław Trociuk – od 1.01.2002 Marek Zubik – listopad 2007 – lipiec 2010 Ryszard Czerniawski – 2012–2015 Krzysztof Olkowicz – wrzesień 2015 – wrzesień 2017 Sylwia Spurek – wrzesień 2015 – luty 2019 Maciej Taborowski 6.05.2019 – 1.04.2022 Hanna Machińska 26.09.2017 – 31.12.2022
Stanisław Trociuk 16.07.2021 – 23.07.2021	jako Zastępca RPO czasowo wykonujący obowiązki RPO i kierujący Biurem RPO
Marcin Wiącek – RPO VIII kadencji lipiec 2021 – obecnie <sup>52</sup>	Hanna Machińska 26.09.2017 – 31.12.2022 Maciej Taborowski 6.05.2019 r. – 1.04.2022 Stanisław Trociuk – 1.01.2002 – obecnie Valeri Vachev – 1.04.2022 – obecnie Wojciech Brzozowski – 1.01.2023 –obecnie

<sup>51</sup> Źródło: <https://www.tvp.info/65005544/rezygnacja-ekspertow-ds-praw-czlowieka-przy-rpo> [dostęp: 10.10.2023].

<sup>52</sup> Stan na 3.05.2024.

## Zakończenie

Ombudsman jest dzisiaj stałym i koniecznym elementem ustroju każdego z państw demokratycznych. W Republice Czeskiej, ustanawiając ten organ, zdecydowano się na parlamentarną jego wersję z jednym zastępcą. W początkowym zamyśle twórców polskiej regulacji dotyczącej ombudsmana nie traktowano tej instytucji poważnie i być może dlatego nie przywiązywano uwagi do treści wpisanych do ustawy o RPO, także dotyczących zastępców. O fasadowej roli RPO pisała Ewa Łętowska – pierwszy RPO: był to urząd „pomyślany jako rodzaj marionetki”<sup>53</sup>; „nie miałam (ani nie mam) złudzeń co do fasadowości pomysłu powołania rzecznika”<sup>54</sup>.

Jak wykazały powyższe rozważania, sposób ukształtowania pozycji zastępcy RPO, a zwłaszcza zastosowany mechanizm kreacyjny, nie jest obojętny dla efektywności wywiązywania się przez urząd ze swej roli. Podkreślić należy, że skuteczność działania zastępcy zależy w dużej mierze od autorytetu piastuna tej funkcji. Jest oczywiste, że jeśli obrońca i jego zastępca nie mówią jednym głosem, to może to doprowadzić do obniżenia wiarygodności i autorytetu instytucji w oczach opinii publicznej, co jest zjawiskiem niepożądanym. Wiarygodność w oczach obywateli jest jednym z głównych kryteriów skuteczności działalności ombudsmana<sup>55</sup>.

## Bibliografia

- Arcimowicz J., *Rzecznik Praw Obywatelskich. Aktor sceny publicznej*, Warszawa 2003.
- Domańska A., *Kilka uwag na temat immunitetu Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. 40.
- Domańska A., *Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Praw Obywatelskich*, Łódź 2012.
- Důvodová zpráva k návrhu zákona o Veřejném ochránci práv. Zvláštní část. Komentář k § 2*, <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=199&ct1=0>.
- Garlicki L., *Ewolucja instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich (ombudsmna) w świecie współczesnym*, [w:] idem, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1989.
- Hendrych D. a kol., *Správní právo. Obecná část*, 9. vydání, Praha 2016.
- <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/marcin-wiacek-rzeczpospolita-wywiad-hannamachinska-dzialalnosc-brpo> [dostęp: 25.09.2023].

<sup>53</sup> Szerzej A. Domańska, *Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Praw Obywatelskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 37–63

<sup>54</sup> E. Łętowska, *Baba na świętniku*, Łódź 1992, s. 9.

<sup>55</sup> Na temat niezastąpionej roli „harmonii postaw i poglądów na czele instytucji” por. rozważania pierwszego czeskiego ombudsmana O. Motejla w Przedmowie do książki ŠABATOVÁ, A. Ombudsman a lidská práva, s. 11.

- <https://www.prawo.pl/prawo/dr-machinska-odwolana-z-funkcji-zastepcy-rpo,518706.html> [dostęp: 25.10.2023].
- <https://www.tvp.info/65005544/rezygnacja-ekspertow-ds-praw-czlowieka-przy-rpo> [dostęp 10.10.2023].
- <https://wyborcza.pl/7,75398,29245071,komisja-ekspertow-przy-rpo-sklada-rezygnacje.html> [dostęp 20.10.2023].
- Chamráthová A., Hlouch L., Kliková A., Svoboda T., *Zákona o veřejném ochránci práv. Komentář*, Praha 2019.
- Chamráthová A., Svoboda T., *Veřejný ochránce práv jako monokratický orgán*, „Jurisprudence” 2018, č. 4, s. 20–32.
- Kopecký M., *Správní právo. Obecná část*, Praha 2019.
- Kowalska M., *Instytucja Ombudsmána jako czynnik demokratyzacji systemów państwowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej*, „Przeгляд Politologiczny” 2014, nr 2.
- Křeček práci nezvládne, trestá mě za jiné názory, brání se Šimůnková*, [https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/stanislav-krecek-monika-simunkova-odvolani-zastupkyne-ombudsmána-lidská-práva.A220628\\_174328\\_domaci\\_idvs](https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/stanislav-krecek-monika-simunkova-odvolani-zastupkyne-ombudsmána-lidská-práva.A220628_174328_domaci_idvs) [dostęp: 15.08.2023].
- Łętowska E., *Baba na świączniku*, Łódź 1992.
- Łętowska E., *Jak zacząć Rzecznik Praw Obywatelskich*, Łódź 1992.
- Łuszczuk M., *Rzecznik Praw Obywatelskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2000.
- Motejl O., *Předmluva*, [w:] A. Šabatová, *Ombudsman a lidská práva*, Brno 2008, s. 11.
- Nováková V., *Otazníky okolo veřejného ochránce práv: jeho úloha a pravomoci*, Centrum pro lidská práva a demokracii, <https://www.centrumlidská-práva.cz/otazníky-okolo-verejného-ochrance-prav-jeho-uloha-pravomoci> [dostęp: 15.08.2023].
- Skála J., *Český ombudsman*, „Právník” 1998, č. 2, s. 89–117.
- Skotnicki K., *Publiczny Obrońca Praw Człowieka Republiki Czeskiej*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009.
- Skulová S., *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*, Brno 2003.
- Sládeček V., *Obecné správní právo*, 4. vydání, Praha 2019.
- Sládeček V., *Ombudsman, ochránce práv ve veřejné správě*, „Acta Universitatis Carolinae – Iuridica” 1997, č. 3–4, s. 106–122.
- Sládeček V., *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*, 2. vydání, Praha 2011.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 211*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3: *Komentarz do rozdziału IX Konstytucji. Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 2003.
- Stefaniuk M.E., Woś T., *Zakres konwergencji w kształtowaniu pozycji ustrojowej oraz sposobów ochrony praw człowieka i obywatela przez ombudsmánów w państwach europejskich*, [w:] O. Nawrot, S. Sykuna, J. Zajadło, *Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych*, Warszawa 2012, s. 299–307.

Šabatová A., *Ombudsman a lidská práva*, Brno 2008.

Usnesení č. 512 k Souhrnné zprávě o činnosti veřejného ochránce za rok 2021, Senát Parlamentu ČR, <https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/104410/87557> [dostup: 15.08.2023].

Wajszczak R., *Rzecznik Praw Obywatelskich na tle instytucji europejskich ombudsmánów*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, t. 3, Warszawa 2013.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2021 r. sygn. akt K 20/20; <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/k-20-20-wyrok-trybunalu-konstytucyjnego-523253748>.

Ziółkowski M., *Kadencyjność Rzecznika Praw Obywatelskich i zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Glosa do wyroku TK z 15 kwietnia 2021 r., K 20/201, „Przegląd Konstytucyjny” 2022, nr 1, s. 167–186.*

Zoll A., *Przedmowa*, [w:] J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001.

## Zástupce ombudsmana v polském a českém právním řádu

### Abstrakt

Příspěvek porovnává institut zástupce ombudsmana v polském a českém právním řádu. V této souvislosti je mj. zkoumáno, jak v obou právních systémech dochází ke jmenování zástupců ombudsmana, jak je upraveno jejich funkční období či třeba jaké kvalifikační předpoklady jsou vyžadovány od kandidátů na tuto funkci. Pozornost je však věnována nejenom příslušným normativním ustanovením, ale i tomu, jak jsou tato ustanovení naplňována v praxi. Text ústí v závěr, že bez ohledu na rozdíly v právní regulaci, rozsahu působnosti či třeba úpravě postupu při jmenování, skutečná efektivita činností realizovaných zástupci ombudsmana ve značné míře odvisí od jejich autority, jakož i jejich vztahů s ombudsmanem.

**Klíčová slova:** Česká republika, Polská republika, ombudsman, veřejný ochránce práv, zástupce ombudsmana, lidská práva.

## Deputy ombudsman in the Polish and Czech legal systems

### Abstract

The aim of this article is to compare the institution of Ombudsman deputies in the Polish and Czech legal systems. Issues related to appointment, term of office and required qualifications of candidates for the position of deputy ombudsman in both legal systems will be analyzed. The authors compare the relevant regulations regarding the deputy ombudsman, as well as the practice of its functioning. They showed that regardless of the political position or scope of competences and the different procedure for appointing deputy ombudsmen, the effectiveness of their actions depends largely on the authority of the body.

**Keywords:** Czech Republic, Republic of Poland, ombudsman, deputy ombudsman, human rights.