

Michał Bartoszewicz

Politechnika Opolska

**Ustanowienie Rzecznika Praw Obywatelskich
a problemy administracji państwowej w Polsce
w końcu lat osiemdziesiątych XX wieku**

Okoliczności prawno-polityczne utworzenia w Polsce RPO

W latach 80. XX w. władze Polski Ludowej zaczęły dostrzegać, że aspiracje obywateli nie dotyczą tylko zaspokojenia potrzeb materialnych, co było typowe dla mentalności w poprzedniej dekadzie, ale też rozszerzenia pola wolności. We wspomnianym okresie pojawiły się pierwsze istotne reformy porządku prawno-instytucjonalnego. Zanim – przeświadczenie o konieczności przeprowadzenia takich reform dotarło do władz partyjno-państwowych, postulaty ich wprowadzenia były wysuwane przez środowiska prawnicze¹. W tym samym roku Komisja Krajowa NSZZ "Solidarność" wystąpiła do strony rządowej z postulatem powołania rzecznika praw obywatelskich. Instytucja Rzecznika jeszcze w latach sześćdziesiątych była traktowana jako „obca klasowej istocie systemu socjalistycznego” podobnie jak na przykład sądowa kontrola konstytucyjności prawa².

Nie można stwierdzić z całą pewnością, jakie jeszcze względy polityczne oprócz powyższych postulatów wpłynęły na zaadaptowanie do warunków ówczesnej Polski instytucji ombudsmana, ale zaryzykuję wskazanie jeszcze dwóch. Była to „odwilż” polityczna epoki Gorbaczowa w ZSRR, co ośmielało władze PRL do poczynienia pewnych koncesji na rzecz społeczeństwa domagającego się podmiotowego traktowania. Z drugiej strony ogromne zadłużenie

¹ Warto zwrócić uwagę na uchwałę Komitetu Nauk Prawnych PAN z 11 VI 1981 r. poświęconą reformie organów wymiaru sprawiedliwości i rozszerzeniu gwarancji praw obywatelskich. Pełny tekst uchwały zob. „Państwo i Prawo” nr 6/1981, s. 111 (dalej PiP).

² S. Gebethner, *Przesłanki ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce* [w:] *Rzecznik Praw Obywatelskich*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1989, s. 29.

Polski w bankach zachodnich mogło wpłynąć na liczenie się z opinią władz państw wierzycieli z Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych na temat Polski .

Po utworzeniu sądownictwa administracyjnego w 1980 r. oraz reformie konstytucyjnej wprowadzającej Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu, wprowadzenie w Polsce instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich było *novum* równie istotnym. Polska była bowiem dopiero drugim, po Jugosławii, państwem obozu socjalistycznego, w którym zaistniał ombudsman i jego urząd.

Uchwalenie ustawy z 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich³ zostało poprzedzone około dwuletnimi dyskusjami, tworzeniem założeń i projektów. Z pewnych względów władzom PRL zależało na przedstawieniu samej idei wprowadzenia ombudsmana oraz zasad jego działania jako wyniku szerokich konsultacji społecznych. Oczywiście bliższe założenia przyszłej ustawy nie powstawały w tych spontanicznych dyskusjach. Bardziej oficjalnie idea stworzenia tej instytucji padła na I Kongresie PRON⁴ w 1983 r.⁵ W dokumentach tej organizacji proponowano w odniesieniu do nowej instytucji nazwę Strażnika Praw Obywatelskich⁶. Rzecz jasna tak ważną instytucją ustrojową jak RPO zajmowały się także różne gremia PZPR, a szczególnie X Zjazd partii. Warto przypomnieć tę nieco zapomnianą instytucję o dość hybrydalnym charakterze. PRON zaś miał być zgodnie z art. 3 ust. 2 i 3 konstytucji „płaszczyzną jednoczenia społeczeństwa dla dobra Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, a także współdziałania partii politycznych, organizacji i stowarzyszeń społecznych oraz obywateli niezależnie od ich światopoglądu – w sprawach funkcjonowania i umacniania socjalistycznego państwa oraz wszechstronnego rozwoju kraju”. Fundamentem jego istnienia był „sojusz i współpraca Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej ze Zjednoczonym Stronnictwem Ludowym i Stronnictwem Demokratycznym w budowie socjalizmu...”⁷. Wspomniane wyżej konsultacje zostały zwieńczone uchwałą Rady Krajowej PRON 30 stycznia 1987 r.⁸ Na marginesie

³ Dz. U. Nr 21, poz. 123.

⁴ Pełna nazwa tej organizacji brzmiała: Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego.

⁵ Szerzej na temat dyskusji o ustanowieniu Rzecznika w latach 1983–1987, zob S. Gebethner, *op. cit.*, s. 33-38.

⁶ J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001, s. 25.

⁷ Podaję za stroną internetową: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/1952t.html> (dostęp 10 XI 2013 r.).

⁸ A. Filipowicz, S. Gebethner, *Koncepcje rzecznika praw obywatelskich w świetle dyskusji publicznych*, „PiP”, nr 3/1987, s. 9-22. Autorzy tego artykułu omawiają także zarzucone ostatecznie koncepcje wysuwane zwłaszcza w PRON i w Radzie Państwa, np. ścisłego powiązania RPO z sejmową Komisją Skarg i Wniosków,

można powiedzieć, że swoisty patronat tej organizacji miał przynajmniej częściowe odzwierciedlenie w przepisach ustrojowych dotyczących Rzecznika Praw Obywatelskich. Widoczne to było w procedurze wysuwania kandydata na urząd Rzecznika, w której Prezydium Sejmu było zobowiązane do zasięgnięcia opinii Rady Krajowej PRON (art. 2 ust. 1). Analogiczną pozycję PRON miał zawarowaną w sytuacji wniosku o odwołanie Rzecznika z powodu sprzeniewierzenia się złożonemu ślubowaniu. Organizacja ta była też wymieniona na pierwszym miejscu wśród organów, które mogły zażądać podjęcia działania przez RPO (art. 7). Oczywiście przepisy te zostały wykreślone z ustawy o RPO w 1989 r.

Co ciekawe, konstytucjonalizacja nowej instytucji ustrojowej nastąpiła później – 7 kwietnia 1989r.⁹ – niż jej ustawowe umocowanie. Ta nowelizacja konstytucji PRL nie wniosła w porównaniu z wcześniejszą ustawą nic nowego do celów działania Rzecznika Praw Obywatelskich, nie określono też w niej – co obecnie jest uregulowane w art. 80 konstytucji – podstaw i zasad skargi jednostki do ombudsmana. Wprowadzono natomiast równorzędny z Sejmem udział Senatu (nowo wprowadzanego do systemu organów państwowych w Polsce), w powoływaniu Rzecznika Praw Obywatelskich.

Pierwszy Rzecznik, którym była Ewa Łętowska, została powołana na urząd w dniu 19 listopada 1987 r., działalność zaś rozpoczęła 1 stycznia 1988 r.¹⁰ Ówczesne władze widziały w instytucji RPO fragment systemu, w którym każdy organ państwa służył przynajmniej w pewnych aspektach umacniania socjalizmu. W pierwotnej wersji ustawa poprzedzona była preambułą, w której czytamy m. in.: „W celu umocnienia socjalistycznej praworządności i stworzenia dalszych gwarancji praw i wolności obywateli...”. W pierwotnym brzmieniu ustawy rota ślubowania Rzecznika zawierała przyrzeczenie dochowania wierności konstytucji PRL i wynikającym zeń zasadom ustroju socjalistycznego (art. 3). Z drugiej jednak strony od początku w tej ustawie zawarte zostały zasa-

utworzenia sieci „społecznych” rzeczników praw obywatelskich, powołania kilku rzeczników problemowych, dyskusje co do nazwy tej instytucji (rozważano nazwę strażnika praw obywatelskich).

⁹ Ustawa o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 7 kwietnia 1989r. (Dz. U. Nr 19, poz. 101).

¹⁰ Pierwsza Rzecznik, E. Łętowska podjęła się trudu objaśnienia w przystępny sposób istoty i możliwości działania, ale także ograniczeń stojących przed Rzecznikiem na łamach dziennika „Rzeczpospolita” zwłaszcza w 1988 r., nr 112, 129, 135, 147, 151, 159, 165, 181 (wszystkie na s. 3). Z innych popularyzujących idee ombudsmana publikacji prasowych opublikowanych u zarania istnienia Rzecznika Praw Obywatelskich warto wspomnieć zwłaszcza: S. Filipowicz („Rzeczpospolita” 1988, nr 179, s. 3), P. Winczorek („Tygodnik Demokratyczny” 1987, nr 19, s. 4). S. Filipowicz, S. Gebethner (PiP nr 3/1987, s. 9-22).

dy niezawisłości Rzecznika w działalności i niezależności od innych organów państwowych, co w powiązaniu z realnymi możliwościami działania, o których będzie mowa dalej, nie pozwalało uczynić z tej instytucji kolejnej atrapy, funkcjonującej głównie przez wydawanie apeli, oświadczeń, komunikatów itp.

Utworzenie RPO a zmiana frazeologii ideologiczno-politycznej

Ustanowienie instytucji RPO świadczy o odchodzeniu od mocno już zużytej tezy, że prawom człowieka w państwie socjalistycznym wystarczą materialne (zamiast formalno-instytucjonalnych) gwarancje¹¹. W skrócie rzecz ujmując, jeśli wziąć pod uwagę np. prawo do nauki, to odpowiednia baza materialna w szkolnictwie była uznawana za kwestię ważniejszą niż np. rozwój osobisty, motywacja do nauki itp., jeśli chodzi o prawa wyborcze to ważniejszy był równy dostęp do lokali komisji wyborczych niż szanse wpływu na drogę, którą zmierza kraj. W omawianej dekadzie stopniowo wycofywano się z takiej upraszczających samo pojęcie praw człowieka narracji. Utworzenie Rzecznika było właściwie przyznaniem, że formalno-instytucjonalne mechanizmy dochodzenia praw obywatelskich są przynajmniej tak samo ważne jak te materialne.

Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich nie była w tym momencie nowością w historii Europy. W wielu współczesnych państwach istniały już wyspecjalizowane organy zajmujące się prawidłowością działania państwa, jego organów i urzędników wobec jednostek. Tradycyjna nazwa tej instytucji brzmi „ombudsman”. Pierwszy raz ten urząd wprowadzono w Konstytucji Szwecji w 1709 roku. Co ciekawe, następnymi były również państwa skandynawskie: Finlandia i Norwegia. Dynamiczny rozwój tej instytucji w świecie miał miejsce w drugiej połowie XX wieku. W Polsce odpowiednikiem ombudsmana stał się Rzecznik Praw Obywatelskich. Okoliczność, że RPO miał stać na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji, i nawet kosztem sfery do tej pory ściśle politycznej była czymś jeszcze 10 lat wcześniej trudnym do wyobrażenia.

Druga zmiana polegała na częściowym przełamaniu tabu „oświeconego” państwa socjalistycznego. W dogasającej już w latach 80. narracji marksistowsko-leninowskiej samo państwo nie mogło być złą instytucją ponieważ razem z partią robotniczą służyło prowadzeniu społeczeństwa do socjalizmu. Zatem masom pracującym nie mogło zagrażać państwo i jego ogniwa lecz stale odra-

¹¹ F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa–Poznań, 1976, s. 163.

dzająca się (w domyśle lub wprost wbrew partii komunistycznej) biurokracja, biurokratyczny styl załatwiania spraw itp.¹² Wprawdzie ta raczej pokazowa niż szczerza antybiurokratyczna zapalczywość była w tym czasie nadal silna¹³, to zaczęto dostrzegać, że prawom obywateli PRL mogą zagrażać np. złe ustawy, co wcześniej było niemal takim tabu jak postępowy charakter państwa socjalistycznego¹⁴.

W rzeczywistości państwa socjalistycznego istniało wiele świadomych lub nieświadomych niekonsekwencji. I tak, z jednej strony podkreślano na każdym kroku służebny charakter administracji w stosunku do społeczeństwa (ale też jednostki), wskazywano na społeczne oczekiwanie bardziej pomocnego, a zarazem partnerskiego podejścia urzędników do „interesantów”¹⁵, a z drugiej, na co wskazywał znakomity felietonista prawny S. Podemski, z aktów prawnych stworzono niemal wiedzę tajemną, a z urzędników kapłanów tej wiedzy, co w praktyce udaremniało pełnienie przez administrację założonej roli¹⁶.

Dyskusja o ustanowieniu RPO na posiedzeniu Sejmu PRL

W toku pierwszego czytania projektu ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich w dniu 27 maja 1987 r.¹⁷ przedstawiono ideę i sens funkcjonowania Rzecznika w sposób raczej zawoalowany. Wskazywano co prawda na aspekt międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka (Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych) ale dominowały argumenty polityczne (uchwały I Kongresu PRON poparte przez X Zjazd PZPR, rozwój demokracji socjalistycznej, socjalistyczna odnowa itp.) lub zdrowo-

¹² Por. *Formy państwa socjalistycznego*, red. A. Łopatka i Z. Rykowski, Wrocław 1977, s. 28. Natomiast o ideowym zatroskaniu radzieckiej partii hegemonicznej KPZR wszechwładzą biurokracji, zob. „Prawo i Życie” (dalej PiŻ) 1988, nr 38, s. 13.

¹³ Z lektury ówczesnej prasy i innych oficjalnych środków przekazu walka z biurokracją jawi się jako bardziej istotna niż ogólne podniesienie standardów ochrony praw człowieka. Był to zrozumiały „produkt” historii najnowszej, bowiem w narracji marksistowsko-leninowskiej samo państwo nie było złą instytucją, jednak społeczeństwu, a zwłaszcza „masom pracującym” zagrażała stale odradzająca się biurokracja, biurokratyczny styl załatwiania spraw itp.

¹⁴ W omawianym okresie pisano zwłaszcza o błędach z punktu widzenia techniki legislacyjnej, nadmiarze prawa resortowego, instrumentalnym traktowaniu prawa. Por. np. B. Zdziennicki, *Prawo i reforma*, PiŻ 1987, nr 1, s. 3; Z. Radwański, *W poszukiwaniu dobrego prawa*, PiŻ 1987, nr 4, s. 3-4; W. Sokolewicz, *Dlaczego nasze prawo jest kiepskie?*, PiŻ 1987, nr 16, s. 3.

¹⁵ S. Kowalewski, *Nauka o administrowaniu*, Warszawa 1982, s. 375 i n.

¹⁶ *Ibidem*, s. 381.

¹⁷ Sprawozdanie stenograficzne z 20 posiedzenia Sejmu PRL z 27 V 1987 r., s. 14-18.

rozsądkowe, ale pozbawione szerszej perspektywy (rola rzecznika polegająca na badaniu, czy nie doszło do „przejawów niesprawiedliwości, niedbalstwa, zaniedbania, nienależytego wykonywania zadań”).

Nastroje panujące w klubie poselskim PZPR wydaje się dobrze oddawać wypowiedź posła Józefa Bareckiego: „Jak wynika z listów (do Sejmu, redakcji i organizacji społecznych – M.B.), obywatele nie narzekają na niedostatek praw, lecz na trudności w ich realizacji”. Stąd w dyskusji nad projektem powołania Rzecznika Praw Obywatelskich większość wypowiadających się uważała, że powinien on zajmować się przede wszystkim indywidualnymi sprawami obywateli, bronić ich przed arbitralnością urzędów, interweniować w wypadkach naruszania prawa przez organy administracji. Poseł ten piętnował „rozdziew między warunkami, jakie państwo stworzyło dla właściwej obsługi obywateli, dla realizacji zasad sprawiedliwości społecznej, a możliwościami ich wykorzystywania, stopniem ich przestrzegania w codziennej praktyce”¹⁸.

Oceny działania administracji wyrażane przez posłów były negatywne, jednak dość płytkie i sztampowe. Charakterystyczne jest, że głos RPO miał „budzić lęk biurokratów”¹⁹. Podnoszono takie kwestie jak: „przewaga administracji nad jednostką, zjawisko deformowania się administracji, niewłaściwej interpretacji norm przez bezduszość i formalizm, rutyniarstwo i szablonowość”²⁰. Mowa była też o skargach na „biurokratów, na niedbalstwo i obojętność, w których wyniku wyrządzona została obywatelowi krzywda”²¹. Generalnie rzecz biorąc miały zderzać się dobre intencje władz politycznych z codzienną rzeczywistością²². Pilnowano także, by nie przeciwstawiać interesów jednostki i interesu społecznego²³.

W okresie przygotowywania projektu ustawy o RPO za fasadą powszechnej zgody wokół powstania omawianej instytucji kryły się jednak pewne napięcia i nieporozumienia. Na przykład obiekcje wysuwało Prezydium Sejmu, zdominowane oczywiście przez przedstawicieli PZPR²⁴.

Pewien sceptycyzm części elit politycznych, w tym posłów wobec utworzenia RPO mógł wynikać z dewaluacji instytucji skarg,

¹⁸ *Ibidem*, s. 18.

¹⁹ *Ibidem*, s. 35.

²⁰ *Ibidem*, s. 35.

²¹ *Ibidem*, s. 18.

²² *Ibidem*, s.22.

²³ Sprawozdanie stenograficzne z 22 posiedzenia Sejmu PRL z 15 i 16 VII 1987 r., s. 119.

²⁴ J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001, s. 25.

wniosków i zażaleń. Łączna liczba skarg, listów i interwencji wyniosła ponad 2,5 mln w 1986 r. Mogło się więc z pozoru wydawać, że powstaje oto jeszcze jedna słaba instytucja do której można się w taki sposób zwrócić²⁵.

Nadto istniało wiele instytucji kontrolujących administrację zarówno z punktu widzenia praworządności, jak i celowości, sprawności, gospodarności itd. Była to zwłaszcza kontrola prokuratorska wyposażona w prawo żądania wszczęcia postępowania administracyjnego oraz udziału w nim, Najwyższa Izba Kontroli, rozslawiana w prasie i telewizji lat 80. Inspekcja Robotniczo-Chłopska, jak również kontrole resortowe. W odczuciu społecznym, chyba zwłaszcza w grupach słabo wykształconych, swoistą konkurencją dla kontroli administracyjnej była działalność instancji kontrolnych PZPR. W sumie pojawiał się wobec tego argument, że administracja jest wystarczająco kontrolowana, ostatecznie jednak przeważało zgodne z prawdą stanowisko, że wspomniane kontrole nie są wystarczająco skuteczne, a przede wszystkim dotyczą innych sfer funkcjonowania administracji niż będących w zainteresowaniu ombudsmana.

Metody kontroli legalności i innych aspektów działania administracji

Ustawowe umocowanie Rzecznika pozwalało od początku na szerszy zakres działania niż przedstawiano to w spopularyzowanym ujęciu na potrzeby debaty publicznej. Warto zwrócić uwagę, że szczególnie u progu transformacji ustrojowej wchodziło w grę nie tylko kryterium legalności, ale i zasad współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej²⁶. Nie kwestionując w żaden sposób tych podstaw kontroli²⁷ można wyrazić pogląd, że te „miękkie” kryteria miały uczynić samą koncepcję powołania RPO strawniejszą dla aparatu partii hegemonicznej.

²⁵ W ówczesnej prasie pisano na temat mnogości instytucji kontrolnych takich jak: biurach skarg i listów przy Sejmie, KC PZPR, Komitecie RTV, przy URM, „Trybuna Ludu” z 11 I 1987 r.

²⁶ Zasady te oczywiście mają także swoje prawne znaczenie. Zob. J. Świątkiewicz, *op. cit.*, s. 70-76; Z. Ziemiński, *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1996.

²⁷ Trafnie wskazuje A. Błaś, że potrzebna jest synteza ocen działania administracji w świetle powszechnie obowiązującego prawa (a ściślej zawartych w nim celów, zasad, standardów) i ocen pozaprawnych. Zawsze jednak nawet te pozaprawne kryteria mają pewne związki z prawem stanowionym. Zob. A. Błaś, *W sprawie jakości działań organów administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa*, [w:] *Jakość administracji publicznej*, Rzeszów 2004, s. 57 i n.

Środki działania służące do ochrony naruszonych praw i wolności zostały określone w art.11-13 omawianej ustawy. Ostrze „antyburokratyczne” miały szczególnie następujące uprawnienia RPO:

- a) prawo żądania wyjaśnień od organu, organizacji lub instytucji, w których działalności (RPO) stwierdził naruszenie praw i wolności obywatela. Warto tu dodać, że zgodnie z art. 13 ustawy Rzecznik mógł zbadać sprawę na miejscu przez badanie akt konkretnej sprawy.
- b) prawo występowania do organu nadrzędnego nad owym organem, organizacją lub instytucją z wnioskiem o zastosowanie środków m.in. sankcji służbowych wobec winnych dopuszczenia się tych naruszeń przewidzianych przepisami prawa,
- c) prawo żądania wszczęcia postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu,
- d) prawo żądania wszczęcia postępowania administracyjnego, a także prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego oraz uczestniczenia w tych postępowaniach - na prawach przysługujących prokuratorowi,
- e) prawo występowania z wnioskiem o ukaranie (w ramach postępowania) w sprawach o wykroczenia.

Ponadto, RPO, na podstawie art. 14 ustawy o RPO otrzymał również niebagatelne instrumenty ochrony praw jednostki również wpływające lecz w sposób bardziej abstrakcyjny na funkcjonowanie aparatu administracyjnego, m.in. prawo do występowania do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę aktów prawnych w sprawach dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela, jak też uzyskał uprawnienie do występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami w sprawach konstytucyjności aktów normatywnych. Mógł również występować do właściwych organów z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej. Te wystąpienia i wnioski, o których tu mowa nie musiały być poprzedzone wnioskiem obywatela.

Wszystkie te instrumenty pozwoliły doraźnie wpływać na racjonalne stosowanie prawa przez organy administracji, w bardziej przemyślany i systemowy sposób. Dzięki temu działalność RPO była bardziej skuteczna niż działalność dotychczasowych instytucji kontrolnych.

Funkcjonowanie administracji państwowej w świetle ustaleń pierwszego Rzecznika Praw Obywatelskich

W tym punkcie koncentruję się na pierwszym roku działalności Rzecznika. Szczególnie ważne jest więc sprawozdanie RPO z działalności w 1988 r. Na jego podstawie oraz materiałów z bieżących prac (szczególnie Biuletynów RPO) można w sposób skrótowy i syntetyczny wyodrębnić kilka głównych grup problemów administracji państwowej wpływających ujemnie na stan praw i wolności jednostek.

1. Sprawy „na zewnątrz” administracji państwowej *sensu stricto*, na które administracja nie miała wpływu, zwłaszcza związane z niską jakością prawa oraz niedostatkami konstrukcji całego systemu prawnego. Warto tu wskazać:

- a) brak zamkniętego katalogu źródeł prawa, stąd piętnowane przez RPO regulowanie statusu jednostki uchwałami Rady Ministrów, „decyzjami” prezydów wojewódzkich rad narodowych, wewnętrznymi aktami ZBoWID-u²⁸;

– o zmianach prawa dyskutowano m. in. przez pryzmat ustaleń Rady Legislacyjnej w świetle ustaleń tej Rady w 1988 r.²⁹. Mówiąc potocznie prawo stanowiono i stosowano na zasadzie, „kto kogo przechytry”. Użyto wówczas określenia „hipokryzja prawa” na określenie szczególnie takich regulacji, które dawały po stronie adresatów prawa złudzenia możliwości korzystania z określonych praw, co było nie do zrealizowania i rodziło słuszne poczucie niesprawiedliwości³⁰; przypomnieć warto, że wysunięto wówczas nie zrealizowany do dzisiaj postulat wydania ustawy o tworzeniu prawa, porządkującej problemy legislacyjne;

- b) szczególnie słabą kontrolę władz cywilnych nad służbami mundurowymi: wojska, MSW, służby więziennej; ponadto, szczególnie w instytucjach resortu spraw wewnętrznych traktowano wystąpienie przez osobę pokrzywdzoną do RPO jako wyraz swoiście rozumianej nielojalności; w jednej ze spraw potraktowano wniosek takiej osoby jako „awanturnictwo polityczne”³¹;

²⁸ Związek Bojowników o Wolność i Demokrację.

²⁹ PiŻ 1987, nr 13, s. 3.

³⁰ „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich” 1988, nr 1, poz. 6.

³¹ *Ibidem*, 1989, nr 1-2, poz. 103a, 103b.

- c) nadużywanie dominującej pozycji wobec obywatela przez takie instytucje jak: Bank PKO, PZU, administracja mieszkaniowa (PGM-y)³².

2. Problemy wewnątrz biurokracji.

Warto rozpocząć od nie najlepszego statusu społecznego urzędników i statusu prawnego dalekiego od stabilizacji i niezależności. Ten ostatni uległ wprawdzie pewnej poprawie w wyniku uchwalenia ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, w związku z silniejszym nawiązaniem do kanonów prawa urzędniczego jako części składowej prawa administracyjnego. Niemniej jednak nie wprowadzono neutralności politycznej urzędników, co faworyzowało w drodze do kariery osoby zaangażowane „w budowę socjalizmu”. Zdarzały się zaś przypadki odmowy zatrudnienia osób w administracji wyłącznie z powodu przynależności przed laty do zdelegalizowanej „Solidarności”³³. Sami pracownicy urzędów państwowych byli też często dotknięci poczuciem niesprawiedliwości, czemu dawali wyraz w skargach do RPO. Chodziło tu zwłaszcza o nierówności w prawie regulującym kwestie odpraw, nagród jubileuszowych itp. lub luki prawne w przepisach normujących te kwestie³⁴.

Dość trudno ustalić ramy administracji państwowej w owym czasie. Nominalnie biurokracja była mniej liczna niż obecnie ale funkcje administracji rozciągały się na całą sferę jednostek gospodarki uspołecznionej (na przykład spółdzielnie mieszkaniowe, bank PKO, PZU, PGM-y). Trzeba zauważyć, że powyższe instytucje same postrzegały się jako władza, a nie kontrahent obywatela. Spośród wielu problemów wynikające z powyższych okoliczności istotne były zwłaszcza:

- przewlekłość załatwiania spraw, ucieczka przed odpowiedzialnością (brak poważnych sankcji za przewlekłe załatwianie spraw),
- czynnik ludzki to np. błędy w polityce kadrowej i awansach, słaba motywacja,
- względnie mała stabilność stosunku pracy (dość rzadkie mianowania),
- relatywnie niskie wynagrodzenia (w porównaniu z wynagrodzeniami w przemyśle),
- dość często łamane prawa pracownicze samych urzędników,
- nieprzyjazny ludziom, niejasny język urzędowy.

³² *Ibidem*, 1989, nr 1-2, poz. 17, 18.

³³ *Ibidem*, 1988, nr 1, poz. 45.

³⁴ *Ibidem*, 1989, nr 1-2, poz. 43, 44, 45-48.

W badanym okresie działanie RPO mogło mobilizować do wprowadzania w życie zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.) dotyczących kultury administrowania³⁵. Nawiasem mówiąc problemy administracji wymienione w pkt b dalej są w większej części aktualne.

- 3) Problemy reglamentacji dóbr/usług, problemy zaopatrzeniowe, na które ani RPO ani organy administracji nie mogły nic poradzić w ustroju gospodarczym, który panował. Pracownicy administracji musieli też zmagać się z niewydolnością całych dziedzin życia gospodarczego, na co nie mogli mieć większego wpływu. Pod koniec lat 80. spirala wzrostu cen (i płac) była już niemożliwa do opanowania. Rodziło to problemy związane np. z zupełną nieadekwatnością zmieniających się cen rekompensat dla klientów zmuszonych do odstąpienia od umowy³⁶. Inny przykład to odmowy „przyznania abonamentu telefonicznego” przez Wojewódzkie Urzędy Telekomunikacji mimo wieloletniego, często nawet 20-letniego oczekiwania na tę decyzję³⁷.

E. Łętowska w owym czasie z goryczą stwierdziła: „Polski Rzecznik musi ścierpieć, że oczekuje się od niego podejmowania spraw gdzie indziej ombudsmanowi obcych, np. sprawiedliwości proceduralnej przy rozdziale dóbr rzadkich”³⁸. Warto przypomnieć wypowiedź pierwszego Rzecznika, że RPO nie mógł być rzecznikiem tylko ludzkich spraw rozumianych jako załatwienie jakiejś doraźnej potrzeby (wielu liczyło na pomoc w przydziale mieszkania, samochodu czy traktora), zwłaszcza pojmovanych zupełnie opacznie³⁹.

- 4) Kategorie spraw trafiających do biura Rzecznika przedstawiały się następująco⁴⁰: około ¼ ogółu spraw jakie napływały do RPO – to skargi na sądy, których w zasadzie nie rozpatrywano. Pozostałe, około ¼ – to sprawy dotyczące

³⁵ Szerzej o znaczeniu wdrożenia w życie zasad ogólnych k.p.a. i wybiórczym ich stosowaniu, E. Łętowska, *Za pięć dwunasta*, „Trybuna Ludu” 1987, nr 304, s. 3.

³⁶ „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich” 1988, nr 1, poz. 6.

³⁷ Tamże, 1988, nr 1, poz. 9.

³⁸ Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności wraz z uwagami o stanie praw i wolności obywatelskich. Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 42 posiedzenia Sejmu PRL z 31 I 1989 r., s. 135.

³⁹ Zob. E. Łętowska, *Menu czy konstytucja*, „Rzeczpospolita” 20-21 V 1989. Opubl. w: E. Łętowska, *Jak zaczynał Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1992, s. 129 oraz *A gdzie jest czapeczka?*, „Rzeczpospolita” 6-7 VIII 1989, opubl. *Ibidem*, s. 31.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 136.

uprawnień emerytalnych, socjalnych i innych świadczeń (tu często mylono interes faktyczny z prawem); ok. 1/5 – sprawy mieszkaniowe; ok. 1/8 – sprawy dot. problemów związanych z nieruchomościami i ochroną środowiska (pojawiły się sprawy zabużańskie, dekretów warszawskich itp., zaliczane do kategorii zaszczości), ok. 1/8 – to sprawy gospodarcze i finansowe (w tym dot. przedpłat na samochody Fiat 126p) i tylko ok. 1/10 liczby ogółu skarg, które napłynęły do RPO dot. naruszeń praw i wolności konstytucyjnych o charakterze osobistym i politycznym, co mogło wynikać z przeświadczenia o ich iluzoryczności lub (choć jedno nie wyklucza drugiego) braku świadomości znaczenia wartości liberalno-demokratycznych.

Podsumowanie

Pierwszy Rzecznik Praw Obywatelskich, pomimo, że byłoby to politycznie wygodne, nie uległ pokusie przedstawiania urzędników jako głównych winnych naruszeń praw i wolności obywatelskich. E. Łętowska nie unikała krytyki administracji, ale czyniła to w sposób systemowy powiązany z oceną obowiązującego prawa, ogólnej kultury organizacyjnej, świadomości prawnej urzędników i świadomości obywateli. Stan administracji państwowej pod koniec lat 80. minionego wieku był pod wieloma względami zły, co było spowodowane w znacznym stopniu nieuporządkowaniem systemu prawa. Czy diagnozy z początków transformacji ustrojowej są wyłącznie materiałem dla historyków? Niestety, w niektórych aspektach, zwłaszcza związanych z jakością prawa i zjawiskiem tzw. inflacji prawa – zmieniło się niewiele⁴¹.

⁴¹ Por. klarowną klasyfikację przyczyn nadmiaru regulacji prawnej, E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2010, s. 253-254.

Summary

**The establishing the Human Rights Defender
and the problems of administration in Poland
at the end of the eighties of the twentieth century**

The article is concerning the political and legal circumstances of establishing the Human Rights Defender (ombudsman) in 1987. It was the second ombudsman created in East and Central Europe (after former Yugoslavia) before the transition period (since 1989). Following the review of the main reasons of passing the Act of 15 July 1987 on the Human Rights Defender author analyses rules of appointment of the Defender, the measures which shall be taken by the Defender on a request of citizens or on the Defender's own initiative.

Due to The Defender duty to report the Sejm each year about his/her activities and on the observance of the liberties and rights of a human and a citizen it is worth mentioning which problems concerning relations administration of the state to its citizens were the most important in the years 1988-1989. The bureaucracy of these days seemed to be inefficient, often using predominance over the individual. However some of the sources of these problems had the objective nature resulting among others factors from the condition of the legal system. When this aspect is concerned the situation at present has not improved much.

*

Michał Bartoszewicz (ur. 1972) – doktor, prawnik konstytucjonalista. Pracuje na Wydziale Ekonomii i Zarządzania Politechniki Opolskiej. Pracę doktorską pod kierunkiem prof. dr hab. Janusza Trzcieżskiego zatytułowaną „Nadzór nad partiami politycznymi w polskim porządku konstytucyjnym” obronił na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego w 2005 roku. Książka pod tym samym tytułem ukazała się w Wydawnictwie Sejmowym. Do zainteresowań badawczych Michała Bartoszewicza należą pojęcia podstawowe praw człowieka, pluralizm polityczny i neutralność polityczna urzędników oraz język polski w świetle art. 27 konstytucji.