

24.6. Rzecznik Praw Obywatelskich (od 1987). Rzecznik Prawa Dziecka (od 2000)

Wiele państw wprowadziło do swojego systemu prawnego instytucję Rzecznika Praw Obywatelskich, wzorując się na urzędzie ombudsmána, występującego w prawodawstwie państw skandynawskich. Podstawą działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce była początkowo ustawa z 15 lipca 1987 r., zmieniona ustawą z 24 sierpnia 1991 r. Spośród kilku późniejszych nowelizacji ważne zmiany wprowadziła ustawa z 12 maja 2000 r. Rangę konstytucyjną organ ten uzyskał na mocy nowelizacji ustawy zasadniczej z 7 kwietnia 1989 r. W ustawie zasadniczej z 1997 r. postanowienia dotyczące Rzecznika Praw Obywatelskich znajdują się w obrębie rozdz. II (*Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*).

funkcje Rzecznika
Praw Obywatelskich

Konstytucja z 1997 r. zawiera częściowo rozszerzoną — w porównaniu z dotychczasową — regulację dotyczącą Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 208–212). Jest to samodzielny organ państwowy o charakterze kontrolnym, powiązany organizacyjnie z parlamentem. Podstawową funkcją Rzecznika jest stanie na „straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych” (art. 208 ust. 1). Corocznie składane wobec Sejmu i Senatu sprawozdanie z jego działalności w zakresie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela stanowi podstawę ożywionej debaty parlamentarnej. Tryb powołania Rzecznika wykazuje znaczne podobieństwa w obsadę stanowiska Prezesa NIK. Zakres i sposób działania Rzecznika Praw Obywatelskich jest przedmiotem regulacji ustawowej.

tryb powołania Rzecznika
Praw Obywatelskich

Sejm za zgodą Senatu powołuje na pięcioletnią kadencję Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 209). Pierwszego Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce powołał Sejm 19 listopada 1987 r. (Ewa Łętowska). Konstytucja zapewnia Rzecznikowi niezawisłość jego działania. Jest on niezależny od pozostałych organów państwowych. Ponosi odpowiedzialność jedynie przed Sejmem. Rzecznik nie może zajmować innego stanowiska z wyjątkiem nauczyciela akademickiego. Przysługuje mu immunitet formalny. Bez zgody Sejmu nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczy też zakaz przynależności do organizacji politycznych oraz działalności publicznej. Jego organem pomocniczym jest Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.

tryb postępowania
Rzecznika Praw
Obywatelskich

Naruszenie wolności i praw ze strony organów władzy publicznej stanowi podstawę do wystąpienia Rzecznika (także z własnej inicjatywy). Wszczyna postępowanie na wniosek osoby, organizacji lub organów samorządowych. W następstwie postępowania wyjaśniającego Rzecznik Praw Obywatelskich informuje wnioskodawców o wystąpieniu do odpowiednich organów lub instytucji, które naruszyły prawo. Informuje także o tym, że nie stwierdził naruszenia wolności i praw. Ponadto istotne znaczenie ma uprawnienie Rzecznika dotyczące wystąpienia o zmianę treści aktów prawnych. Może także zwrócić się o zbadanie ich zgodności z Konstytucją.

rola Rzecznika Praw
Obywatela

Rzecznik Praw Obywatelskich — urząd występujący w większości państw — został zakwalifikowany w Konstytucji z 1997 r. jako organ ochrony prawa zapewniający mu silną pozycję ustrojową przez przyznanie samodzielności i odrębności od parlamentu. Jednocześnie uzyskał niezależność od innych organów państwowych. Niezawisłość postępowania tego apolitycznego urzędu (art. 209–210) została wzmocniona immunitetem i nietykalnością. Odwołanie Rzecznika Paw

Obywatelskich jest dopuszczalne jedynie w ustawowo wyliczonych sytuacjach, w tym sprzeniewierzenia się złożonemu ślubowaniu. Nieprecyzyjne określenie tego kryterium stanowi pretekst dla obecnej większości parlamentarnej — do okresowo podejmowanych — prób odwołania Adama Bodnara z zajmowanego urzędu bez podania merytorycznych podstaw.

Aktywność Rzecznika Praw Obywatelskich przejawia się przede wszystkim wystąpieniami w sprawach indywidualnych przez samodzielnie prowadzone postępowania wyjaśniające. Rzecznikowi przyznano też prawo do istotnego udziału w postępowaniu sądowym. Obecnie szczególnego znaczenia nabierają wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach ogólnych. W pierwszej kolejności chodzi o uprawnienie do zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności regulacji prawnych z Konstytucją. Istotne są również wystąpienia do odpowiednich organów i instytucji w celu wzmocnienia ochrony praw i wolności człowieka, a także wnioskowanie o wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą ze strony uprawnionych podmiotów.

Wypełnianie zadań Rzecznika Praw Obywatelskich — w coraz większym stopniu — jest utrudnione ze względu na pogłębiający się kryzys konstytucyjny. Z tym ściśle powiązane jest nieprzestrzeganie przez większość parlamentarną kolejnych zasad demokratycznego państwa prawnego warunkujących realizację praw i wolności człowieka. Jednocześnie, co niezwykle istotne, brak dotąd ustabilizowanej (trwałej) demokracji, co jest jednym z przejawów kryzysu demokracji przedstawicielskiej. Zdaniem Pawła Sadowskiego⁸² Polska ciągle jeszcze pozostaje w stadium przejściowym tego pożądanego procesu, a obecny model polskiego ombudsmana sklasyfikował on jako hybrydowy (występujący też w innych państwach byłego bloku wschodniego).

W czasie VIII kadencji Sejmu widoczna jest zwiększona aktywność Adama Bondara, która w coraz większym stopniu wiąże się ze stanowieniem i stosowaniem prawa (także miejscowego) przyjmowanego z wyraźnym naruszeniem zasad prawidłowej (przyzwoitej) legislacji. Rzecznik Praw Obywatelskich działa w warunkach agresji organów konstytucyjnych podlegających coraz bardziej skutecznej kontroli politycznej partii hegemonistycznej obozu zjednoczonej prawicy. Jednocześnie występuje poparcie dla tego urzędu ze strony niezależnych instytucji ochrony praw i wolności człowieka oraz wielu organizacji społeczeństwa obywatelskiego i wolnych mediów. Coraz bardziej widoczne jest zagrożenie niezależności Rzecznika Praw Obywatelskich. Ten stan rzeczy, co paradoksalne, wywołał zwiększenie intensywności jego działań, co nabiera cech trwałości w obecnej kadencji parlamentu.

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r.:

[...] zapewnia ochronę praw dziecka. Każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją (art. 72).

W związku z tym pozostaje powołanie Rzecznika Praw Dziecka, którego status prawny określiła ustawa z 6 stycznia 2000 r.

Powołanie Rzecznika Praw Dziecka następuje zasadniczo w tym samym trybie jak w wypadku Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznik Praw Dziecka jest

powołanie Rzecznika
Praw Dziecka

⁸² P. Sadowski, *Kilka uwag o roli Rzecznika Praw Obywatelskich w czasach ustrojowego przełomu*, [w:] *Państwo i jego instytucje. Konstytucja — sądownictwo — samorząd terytorialny*, pod red. R. Balickiego i M. Jabłońskiego, Wrocław 2018, s. 260, 264.

wybijany na pięcioletnią kadencję. Po raz pierwszy urząd ten został obsadzony w czerwcu 2000 r. (Marek Piechowiak). Rzecznik Praw Dziecka odpowiada wyłącznie przed Sejmem i w swym postępowaniu jest niezależny od innych organów państwowych. Rzecznik nie może zajmować innego stanowiska. Bez uprzedniej zgody Sejmu nie może być pociągany do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Jego organem pomocniczym jest Biuro Rzecznika Praw Dziecka.

kompetencje Rzecznika
Praw Dziecka

Rzecznik Praw Dziecka stoi na straży praw dziecka. Podejmuje czynności mające na celu ochronę praw dziecka, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci niepełnosprawnych. W sprawach należących do jego kompetencji Rzecznik występuje z własnej inicjatywy. Z kolei Rzecznik Praw Obywatelskich podejmuje sprawy skierowane do niego przez Rzecznika Praw Dziecka. Celem jego działalności jest zapewnienie rzeczywistej ochrony praw i dobra dziecka.

24.7. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (od 1992)

Ustawa o radiofonii i telewizji z 29 grudnia 1992 r. wieńczyła reformy w tej dziedzinie (zapoczątkowane w 1989). Po zlikwidowaniu Komitetu do spraw Radia i Telewizji nastąpiła demonopolizacja radiofonii i telewizji. Powołano do życia Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, będącą nowym organem o oryginalnej konstrukcji. Jednakże jej konstytucjonalizacja budziła zastrzeżenia. Ponadto zrodziły się wątpliwości związane z charakterem tego organu i jego usytuowaniem w rozdz. IX ustawy zasadniczej z 1997 r. zatytułowanym *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*. Wskazuje się zwłaszcza na to, że KRRiTV nie sprawuje kontroli działalności aparatu państwowego. Ustrojodawca zapewnił niezależny status KRRiTV. Nie została bowiem podporządkowana rządowi. Najczęściej klasyfikuje się KRRiTV jako organ władzy wykonawczej. Obok wymienionej już niezależności od Rady Ministrów, cechą odróżniającą KRRiTV od organów władzy wykonawczej jest szczególnie tryb jej powołania.

funkcje Krajowej Rady
Radiofonii i Telewizji

Regulacja konstytucyjna ogranicza się w istocie do określenia funkcji KRRiTV i podstawowych zasad jej powoływania (art. 213–215). Zgodnie z tym aktem Rada stoi na straży wolności słowa w radiu oraz telewizji i powinna zapewnić pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji. Organ ten uzyskał uprawnienia prawodawcze. KRRiTV w formie rozporządzeń reguluje wiele kwestii związanych z działalnością mediów. W istocie obok zadań z zakresu ochrony prawa organ ten wypełnia jeszcze zadania o charakterze administracyjnym. KRRiTV jest zobowiązana do corocznego składania sprawozdania ze swojej działalności Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi. Brak sprzeciwu Prezydenta po odrzuceniu sprawozdania przez Sejm i Senat skutkuje wygaśnięciem kadencji KRRiTV.

formowanie składu Rady

Przy formowaniu składu Rady, liczącego dziewięciu członków, zastosowano mieszany tryb jej powołania przez różne podmioty, a mianowicie: Sejm (wybiera 4 członków), Senat (2 członków) i Prezydenta (3 członków). Członkowie KRRiTV powinni mieć wiedzę i doświadczenie w dziedzinie środków masowego przekazu. W praktyce często dążono do tego, aby KRRiTV była politycznie reprezentatywnym organem. Według Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. członków KRRiTV dotyczy zakaz przynależności do organizacji politycznych oraz działalności publicznej. Ze swego składu powołuje i odwołuje Przewodniczącą KRRiTV. Organ ten działa w permanencji.