

Institut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

Wojciech TARAS

Działania organizatorskie państwa w świetle praktyki Rzecznika Praw Obywatelskich

Organisationstätigkeit des Staates im Lichte der Praxis des Anwalts für Bürgerrechte

Sejm 15 VII 1987 r. powołał do życia nowy organ – Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej skrót RPO) w celu „[...] umacniania socjalistycznej praworządności i stworzenia dalszych gwarancji ochrony praw i wolności obywateli”¹. Nauka prawa przychylnie przyjęła pojawienie się ombudsmana w systemie organów kontroli państwa², jak również szeroko informowała o pierwszych efektach jego działalności³. Ze względu na dość obszerną literaturę przedmiotu omawianie w tym miejscu ustroju i zasad funkcjonowania RPO *in abstracto* wydaje się zbędne.

Celem tego opracowania jest ukazanie podstawowych zasad, którymi kieruje się RPO przy rozpatrywaniu spraw o ochronę praw i wolności obywateli naruszonych przez działania organizatorskie organów państwa. Problem wspomnia-

¹ Ustawa z 15 VII 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. nr 21, poz. 123; zm. Dz. U. 1990, nr 34, poz. 198), cytowane dalej jako ustawa z r. 1987.

² Zob. A. Kubiak: *Rzecznik praw obywatelskich*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 12; M. Jełowicki: *Rzecznik praw obywatelskich*, „Organizacja–Metody–Technika” 1988, nr 1; A. Filipowicz: *Rzecznik Praw Obywatelskich a administracja*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 2; A. Jabłońska-Łabno: *Pozycja prawnoustrojowa, zadania oraz zasady funkcjonowania Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Nowe Prawo” 1988, nr 10–12; M. Wyrzykowski: *Polnischer Ombudsman – Der Anwalt der Rechte des Bürgers*, „Die Verwaltung” 1988, nr 4; *Rzecznik Praw Obywatelskich*, red. L. Garlicki, Warszawa 1989; A. Wróbel: *Institution und Praxis des Ombudsmans in Polen*, „Juristenzeitung” 1989, nr 13.

³ Zob. A. Karnicka: *Rzecznik Praw Obywatelskich (Pierwsze doświadczenia i perspektywy organizacyjne)*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 12; J. Malec: *Węzłowe problemy wykonywania kary pozbawienia wolności w Polsce (Na tle skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich)*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 1; J. Majorowicz: *Żądania rewindykacyjne w związku z utratą własności nieruchomości (w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich)*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 4; W. Taras, A. Wróbel: *Poglądy prawne Rzecznika Praw Obywatelskich w rozpatrywanych sprawach*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 7; M. Bączyk: *Tajemnica bankowa a uprawnienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Bank i Kredyt” 1989, nr 11; A. Karnicka: *Rzecznik Praw Obywatelskich: dylematy i uwarunkowania*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 11; id.: *Rzecznik Praw Obywatelskich (kompetencje, postępowanie, środki działania)*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 1; W. Taras: *Rzecznik Praw Obywatelskich o jawności działań administracji państwowej*, „Organizacja–Metody–Technika” 1990, nr 8–9.

nych działań nie jest odkryciem naszych czasów, nigdy bowiem nauka prawa nie traciła go z pola widzenia, nawet w okresie pozytywizmu prawniczego jako jej zasadniczego nurtu. Natomiast dzisiaj istotność prawna czynności organizatorskich dokonywanych przez organy państwa jest coraz częściej poddawana analizie za pomocą aparatury dostępnej jurysprudencji. Także RPO nie mógł pominąć milczeniem konsekwencji podejmowania lub opieszałości w działaniach organizatorskich dotyczących ochrony praw i wolności obywateli przed naruszeniami ze strony organów państwa. Jakiego rodzaju działania określa się mianem organizatorskich?

Koncepcja teoretyczna działań organizatorskich została opracowana przez T. Kutę⁴. Mają one zastosowanie w niektórych sferach aktywności administracji, gdzie na pierwszy plan wysuwa się interes społeczny. Są podejmowane na podstawie norm zadaniowych zawartych tak w aktach prawnych powszechnie obowiązujących, jak i aktach kierownictwa wewnętrznego. Ich celem nie jest zawiązanie stosunku prawnego, lecz doprowadzenie do wywołania skutku faktycznego. Często są to działania złożone o charakterze prawnym i faktycznym, wzajemnie powiązane i z siebie wynikające (ciąg działań). W związku z przekształceniami struktur państwowych, stosunków gospodarczych i świadomości społecznej czynności tego rodzaju zyskują na znaczeniu: „Mniejszą wagę przywiązuje dziś obywatel do dochodzenia swego interesu prawnego w sformalizowanym postępowaniu przed organami administracji, a bardziej oczekuje od nich aktywnych i sprawnych działań w podstawowych sprawach swego bytu”⁵.

Zdaniem J. Starościana, społeczno-organizacyjną działalnością objęta jest „[...] ta cała działalność administracji, która nie sprowadza się do tworzenia nowych, ogólnych czy zindywidualizowanych norm obowiązującego porządku prawnego, i że w związku z tym jest to działalność, która nie może być popierana zastosowaniem przymusu państwowego”⁶. Autor przychylił się do wymiennego używania terminów „działalność niewładcza” i „działalność społeczno-organizacyjna”, podkreślając, że jest prowadzona w formach, jakie może stosować każda organizacja społeczna. Ponadto odróżnia działalność społeczno-organizacyjną jako samodzielną formę działania administracji od sytuacji, w których ta występuje jedynie jako pomocnicza w stosunku do formy, w jakiej dana sprawa powinna zostać rozstrzygnięta zgodnie z wymogami prawa. Dopuszczalność samodzielnego stosowania form omawianej działalności ma miejsce, „[...] gdy normy prawa dotyczące bezpośrednio danego zagadnienia lub normy ustrojowe czy kompetencyjne wkładają na administrację zadania, nie wskazując środków, które mogą służyć ich wykonaniu”⁷.

⁴ T. K u t a : *Pojęcie działań niewładczych w administracji na przykładzie administracji rolnictwa*, Wrocław 1963; *id.*: *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969.

⁵ T. K u t a : *Charakter prawny obowiązków administracji w sferze jej działań organizatorskich*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1987, nr 20, s. 6.

⁶ J. S t a r o ś c i a n : *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III, red. T. R a b s k a , J. Ł ę t o w s k i , Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 104.

⁷ *Ibid.*, s. 106. M. W i e r z b o w s k i : *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Polskie prawo administracyjne*, t. II, red. J. S ł u ż e w s k i , Warszawa 1985, ss. 32–33.

Działania niewładcze zostały rozpatrzone przez J. Bocia w kontekście ochrony obywatela przed ingerencją administracji, nie zaś jako zbiór form działania administracji o specyficznych cechach, co zaowocowało kilkoma uwagami przydatnymi do dalszych rozważań. Z opisu działań organizatorskich (niewładczych) wyraźnie wynika, że czynności tego rodzaju nie powinny doprowadzać do naruszeń interesów obywateli, a w związku z tym ustawodawca pominął gwarancje służące jednostce do ochrony przed ewentualną ingerencją ze strony administracji posługującej się wspomnianymi formami. Nieskuteczność podejmowanych przez państwo działań organizatorskich lub naruszenie interesów indywidualnych wywołuje natomiast skutki w sferze społeczno-politycznej w postaci osłabienia zaufania obywateli do działań podejmowanych przez organy państwa, niższego stopnia akceptacji porządku prawnego, a w ostateczności świadomego i celowego łamania przepisów prawnych. Z tym stwierdzeniem wiąże się uwaga dotycząca zależności pomiędzy podstawami prawnymi podejmowania omawianych działań a ich skutecznością. Nie można wiązać rozszerzenia takich podstaw w nowych przepisach w sposób automatyczny ze wzrostem częstotliwości i efektywności stosowania ich w praktyce administracji. Zdaniem J. Bocia – „Nasilenia działań niewładczych nie są jednakowe w czasie i w tendencji rozwoju. Zależą bowiem od warunków zapewniających tym działaniom powodzenie w osiągnięciu merytorycznych efektów podjętych zamierzeń”⁸.

Szczególną uwagę poświęcił interesującym nas czynnościom M. Knapik, który uznał je za jeden z możliwych sposobów doprowadzenia do osiągnięcia nowych stanów faktycznych. Może to nastąpić albo poprzez przerzucenie ciężaru działania z administracji na przyszłych użytkowników, przez których będzie wykonywała swoje zadania, albo wyłącznie w drodze działań administracji⁹.

Interesujące z naszego punktu widzenia jest również stwierdzenie A. Błasia o działalności administracji jako procesie ciągłym, „[...] zdeterminowanym celami i zadaniami już realizowanymi, potrzebami społecznymi ujawniającymi się w sposób do tej pory nie określony w normach prawa, okolicznościami faktycznymi wyłaniającymi się w sposób nieoczekiwany i w tym sensie nieprzewidziany przez normy obowiązującego prawa”¹⁰. Przeprowadzone badania empiryczne wskazują na fakt, że norma prawna przestaje pełnić tradycyjną rolę formalnej podstawy podejmowanych działań, a staje się jednym z czynników warunkujących działalność administracji. Ma to istotne znaczenie w pojmowaniu praworządności oraz przy próbie oceny stopnia naruszenia uprawnień obywateli przez organ kontrolujący przestrzeganie prawa, co w naszym przypadku rzutuje na zakres działania RPO.

Nie podejmując się sformułowania własnej definicji działań organizatorskich administracji, tym mianem określać będę działania rzeczowe, tj. podejmowane w celu wywołania określonego skutku rzeczowego, nie zaś przekształcenia sytuacji prawnej ich adresata, oraz działania niewładcze, tj. prowadzone za pomocą innych środków niż klasyczny przymus administracyjny¹¹.

⁸ J. B o c i a: *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985, ss. 62–65.

⁹ M. K n a p i k: *Zakres działalności niewładczej administracji państwa*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1975, nr 8, s. 101.

¹⁰ A. B ł a ś: *Pojęcie faktów administracyjnoprawnych, Studium w badań nad działaniami administracji państwowej nie uregulowanymi wyczerpująco normami prawa*, Wrocław 1989, s. 62.

¹¹ Z o b. J. Ł e t o w s k i: *Prawo administracyjne, Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, ss. 199–209.

Czy problem czynności faktycznych dokonywanych przez organy państwa mieści się w zakresie działania RPO? Artykuł 1 ust. 3 ustawy z r. 1987, stanowiąc o działaniach lub zaniechaniach odpowiednich podmiotów będących przyczyną naruszenia sfery praw i wolności obywateli, nie dokonuje ich rozróżnienia na prawne i faktyczne, a więc należy to rozumieć jako możliwość podjęcia interwencji z powodu tak jednych, jak i drugich. W jednym z wystąpień RPO podniósł, że czynnikiem odróżniającym go od innych organów kontroli prawa jest fakt obejmowania pieczęcią nie tylko formalnego przestrzegania prawa, lecz także troszczenie się o jego poszanowanie przy stosowaniu (RPO 40830/89/III). Bliska jest już droga do stwierdzenia, że ochrona praw obywatela podczas toczącego się postępowania administracyjnego nie może być ograniczana przez działania organów administracji w postaci wydania restrykcyjnego w charakterze aktu wykonawczego do ustawy, a tym bardziej przez czynności faktyczne organu prowadzącego postępowanie (RPO 12576/88/V). Daleko jednak do wyczerpania samego zagadnienia.

Droga do podjęcia interwencji przez RPO otwiera się, gdy wskutek działania lub zaniechania odpowiednich organów, organizacji i instytucji nastąpiło naruszenie prawa lub (oraz) zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej, jeśli spowodowało w konsekwencji naruszenie praw i wolności obywateli. Rozpatrując treść art. 1 ust. 3 ustawy z r. 1987 w kontekście działań organizatorskich, podejmowanych przez zobowiązane do tego organy państwowe i inne instytucje, należy wskazać na pozorną różnicę przy podejmowaniu sprawy przez RPO w zależności od tego, czy mamy do czynienia z prawem, czy z wolnością obywatelską. Nie można ulegać pokusie powielenia skrótu myślowego polegającego na tym, że w przypadku praw obywateli państwo powinno podejmować działania (prawne i faktyczne) do ich realizacji, natomiast w przypadku wolności obywatelskiej jedynie powstrzymać się od jakichkolwiek poczynań uniemożliwiających uprawnionym korzystanie z niej. Naruszenie wolności następuje także w sytuacji całkowitej bierności organów państwa przy znanej im woli uprawnionych do wykonywania jej treści. Dlatego w doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się istnienie po stronie organów państwa obowiązku udzielania pomocy obywatelom w celu korzystania przez nich z prawnie ustanowionych i gwarantowanych wolności¹². W związku z tym nie jest uzasadnione twierdzenie o naruszaniu wolności obywatelskich jedynie przez działania właściwych podmiotów, możliwe jest to również w drodze powstrzymywania się od działań.

Rzecznik, wyznaczając zakres swojej właściwości, konsekwentnie podkreślał, że nie będzie ingerował w działalność właściwych organów państwa i innych jednostek organizacyjnych. Nie jest więc sprawą RPO sugerowanie organom administracji metod i technik działania (RPO 18713/88/VIII) ani wskazywanie zakładowi ubezpieczeń, jak powinien być prowadzony (RPO 46/88/VI), tym bardziej rzecznik nie będzie zajmował się strukturą systemu organów państwa i ich wzajemnymi relacjami (RPO 11100/88/VIII). Jednak podejmuje się prowadzenia sprawy, jeżeli nieprawidłowości w strukturze organów, ich wzajemnych związkach oraz działaniach skutkują naruszeniem praw lub wolności obywateli. Natomiast uchy-

¹² Zob. Z. Jarosz, S. Zawadzki: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1987, s. 243.

la się od wpływania na sprawy polityki, co generalnie zostało wyrażone w wystąpieniu RPO 26756/88/I: „RPO w żadnym przypadku nie usurpuje sobie prawa do tworzenia czy realizowania jakiegokolwiek polityki w jakimkolwiek aspekcie życia publicznego”. Na tej podstawie można wysnuć wniosek, że graniczną linią właściwości RPO w sprawach, gdzie naruszenie praw obywateli następuje przez działania organizatorskie, stanowi cel powołania tej instytucji, tj. ochrona uprawnień obywateli w stosunkach z organami państwa, organizacjami i instytucjami zobowiązanymi do przestrzegania i urzeczywistniania prawa.

Przykłady naruszania uprawnień obywateli poprzez czynności organizatorskie wskazują na ich duże zróżnicowanie. Rzecznik zwrócił szczególną uwagę na konieczność wykonywania orzeczeń i decyzji wydawanych przez organy wymiaru sprawiedliwości i organy administracji. Realizacja prawa do drogi sądowej lub administracyjnej nie może kończyć się z chwilą uprawomocnienia się rozstrzygnięcia, dopiero bowiem wykonanie orzeczenia – dobrowolne lub przymusowe – ostatecznie wpływa na określenie sytuacji prawnej obywatela. Ma to swoje odniesienie zarówno do egzekucji orzeczeń sądów powszechnych (RPO 3703/88/II), sądu administracyjnego (RPO 14186/88/VIII), jak i do decyzji organów administracji wydawanych w trybie kodeksu postępowania administracyjnego (RPO 1033/88/V). W ostatniej z wymienionych spraw RPO wyraźnie stwierdza: „Realizacja prawa obywatela w postępowaniu administracyjnym polega nie tylko na ukształtowaniu jego pozycji prawnej poprzez wydanie określonej decyzji administracyjnej, ale również, a nawet przede wszystkim, na wykonaniu tej decyzji.” Szczególna rola interwencji rzecznika uwidacznia się zwłaszcza w świetle braku wystarczających unormowań dotyczących egzekucji wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego, a przez to braku skutecznych środków, pozwalających na zmuszenie właściwego organu administracji do ponownego wydania decyzji zgodnie z oceną prawną wyrażoną w orzeczeniu sądu administracyjnego, uchylającym lub stwierdzającym nieważność zaskarżonej decyzji¹³.

Narusza uprawnienia obywateli i równocześnie obniża autorytet organów państwa praktyka organów administracji interpretowania prawa w sposób odbiegający od wykładni przepisów prawnych mających zastosowanie w sprawie, a dokonywanej przez sądy ostatecznie sprawę załatwiającej (RPO Ł/17/88). Zaufanie do prawa i do działań podejmowanych przez organy państwa powinno podlegać ochronie również w przypadku dokonywania czynności faktycznych. Nie można akceptować sytuacji, w której właściwy organ w drodze faktów, np. wydania kluczy do mieszkania, jeżeli równocześnie brak decyzji o przydziale danego lokalu mieszkalnego, stwarza u zainteresowanego przeświadczenie, że lokal został (lub wkrótce będzie) mu przydzielony, a następnie przydziela ten lokal innej osobie (RPO 21719/88/V). Rzecznik podjął także interwencję w sprawie braku części zamiennych do samochodów osobowych, wychodząc z następującego założenia:

¹³ Zob. bliżej W. Hybiak: *Skuteczność orzecznictwa NSA*, „Organizacja–Metody–Technika” 1982, nr 12; T. Kozłowski: *Przestrzeganie prawa przez terenowe organy administracji państwowej w sprawach, które wskutek uchylecia albo stwierdzenia nieważności decyzji przez NSA, wymagają ponownego rozpoznania*, „Problemy Praworządności” 1984, nr 4; W. Czerniński: *Wykorzystanie przez organy administracji państwowej orzecznictwa NSA w świetle ustaleń NIK i oceny NSA*, „Problemy Praworządności” 1988, nr 2.

„Tolerowanie w skali masowej sytuacji, w której właściciel nie może czynić użytku ze swej własności, oznacza w istocie tolerowanie naruszeń prawa własności, na które składają się wszystkie poszczególne uprawnienia, a w szczególności uprawnienie do korzystania z przedmiotu własności” (RPO 2708/88/VI). Z tym koresponduje wystąpienie w sprawie RPO 54183/90/VI, dotyczące konieczności zapewnienia w umowach importowych odpowiedniego serwisu części zamiennych do samochodów jako warunku właściwego zabezpieczenia przedmiotu prawa własności.

Kolejnym przykładem wadliwie prowadzonych działań organizatorskich może być sprawa jawności i dostępności aktów prawnych normujących sytuację obywateli (RPO Ł/18/88). Rzecznik kładzie w tym wypadku nacisk na mniej znany aspekt jawności prawa, a mianowicie na dostępność przepisów, co oznacza zwiększenie obowiązków organów państwa, nie wystarczy bowiem jedynie opublikowanie aktu prawnego w przeznaczonym do tego celu wydawnictwie (*promulgatio iuris*), lecz konieczne jest rozpowszechnienie jego treści przez stworzenie możliwości łatwego zapoznania się z nim przez osobę zainteresowaną (*divulgatio iuris*). Z tego powodu każde ograniczenie praktycznej znajomości prawa poprzez opóźnienie druku organów promulgacyjnych i wadliwy ich kolportaż bezpośrednio narusza prawa obywateli (RPO 4612/88/V)¹⁴.

Z jawnością działań administracji państwowej wiąże się także wystąpienie (RPO 522/88/V), z którego pochodzi następująca teza: „RPO sądzi, że działanie takie pozostaje w kolizji z zasadą zaufania obywateli, wyrażającą się w tym, iż obywatele powinni być przez administrację informowani o zamierzonych wobec nich działaniach, by mogli odpowiednio wcześniej się do nich przygotować”. Wynika więc z tej sprawy fakt, że żadne działanie administracji, np. czasowy brak prądu, nie może być dla obywatela zaskoczeniem. Innymi słowy, właściwy organ administracji rządowej lub samorządowej w każdym przypadku powinien uprzedzić osoby zainteresowane, że zamierza w stosunku do nich podjąć działania, które w rezultacie mogą przynieść ograniczenie ich dotychczasowych uprawnień lub przynajmniej wpłynąć niekorzystnie na ich sytuację faktyczną. Warto zwrócić uwagę na to, iż obowiązujące prawo wyposaża organy administracji w wiele odpowiednich środków działania, np. tryb uchwalania i aktualizowania planów zagospodarowania przestrzennego, zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego, upomnienie przed zastosowaniem środków egzekucyjnych, konsultacje społeczne, ogłoszenia w środkach masowego przekazu lub w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie.

Istotność czynności o charakterze organizatorskim, jaką może być informacja urzędowa, najprościej wykazać na przykładzie postępowania administracyjnego, w którym naruszenie obowiązków informacyjnych może skutkować uchyleniem decyzji administracyjnej kończącej postępowanie, podczas którego nastąpiło

¹⁴ Przedstawiony w tekście problem stał się przedmiotem zapytania poselskiego zgłoszonego na posiedzeniu plenarnym Sejmu w 20 VII 1990 r. oraz wniosku rzecznika z 16 VII 1990 r. (RPO 63962/90) do Trybunału Konstytucyjnego o podjęcie uchwały w przedmiocie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawnych dotyczących ustawy z 30 XII 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw PRL i Dziennika Urzędowego PRL „Monitor Polski” (Dz. U. nr 58, poz. 524); zob. J. L e w a n d o w s k a: *Od kiedy działa prawo*, „Rzeczpospolita” nr 196 z 24 VIII 1990 r.

wadliwe poinformowanie osoby uprawnionej¹⁵. Rzecznik najpełniej określił swoje stanowisko w tym zakresie w wystąpieniu RPO 17985/88/VIII: „Z art. 9 k.p.a. wynika obowiązek organu administracji państwowej należytego i wyczerpującego informowania stron o wszystkich okolicznościach faktycznych i prawnych, mogących wpłynąć na ustalenie praw i obowiązków strony. Korelatem obowiązków organów administracji jest procesowe uprawnienie strony do żądania udzielenia jej pełnych i wyczerpujących wyjaśnień. Artykuł 9 k.p.a. stanowi wyłom w znanej zasadzie *ignorantia iuris nocet*, a jego wprowadzenie do przepisów procedury administracyjnej miało na celu zapobieżenie szkodzi, jaka mogłaby powstać na skutek nieznajomości prawa przez stronę, oraz stworzenie wytycznych działania organów administracji, które nie powinny – dla rzekomych korzyści państwa – wykorzystywać nieznajomości przepisów prawa przez obywateli”. Konsekwencją przyjęcia takiego poglądu jest stwierdzenie – „Nieobeznany z prawem obywatel nie powinien ponosić skutków błędu popełnionego przez organ” (RPO 5520/88/III).

Do charakterystycznych działań organizatorskich należy zbieranie, gromadzenie i udostępnianie dokumentów z akt i archiwów znajdujących się w posiadaniu państwa. Rzecznik zajął się wspomnianą problematyką w związku z wniesieniem rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń sądowych zapadłych w latach czterdziestych i pięćdziesiątych i wyraził pogląd o naruszeniu prawa obywatela do obrony przez niszczenie akt sprawy, poważnie bowiem zostaje utrudniona możliwość kontroli prawidłowości przeprowadzonego postępowania (RPO 18443/88/II).

Działania organizatorskie nie powinny naruszać uprawnień obywateli, to jednak przytoczone już wystąpienia RPO świadczą o istnieniu możliwości ingerowania organów państwa w sferę indywidualnych interesów przy posługiwaniu się takimi formami działania. Rzecznik zwraca szczególną uwagę na zakaz naruszania dóbr osobistych (sfery życia prywatnego) w stosunkach między organami państwa i obywatelami. Poglądy na wskazaną problematykę sprowadzają się do stwierdzenia, że organy państwa powinny ingerować w sferę prywatności jedynie w takim stopniu, jaki jest im konieczny do wykonywania prawem nałożonych zadań, stąd są obowiązane do zaniechania wszelkich działań godzących w tę sferę lub przynajmniej mogących stanowić zagrożenie jej naruszenia, a które nie stanowią środka pomocnego w osiągnięciu celu wyraźnie określonego w obowiązujących przepisach prawa¹⁶. Nie jest przy tym istotna forma działania organu państwa naruszającego sferę prywatności.

Przedstawione przykładowo tezy wystąpień odnoszą się do braku działań organizatorskich po stronie państwa w jednostkowych przypadkach. Jednak znaczna liczba naruszeń praw obywatelskich w ten sposób skłania RPO do pogłębianej analizy takich przypadków, czego efektem są wystąpienia zawierające poglądy o bardziej ogólnym charakterze. Fundamentalne znaczenie należy przypisać wystąpieniu, w którym została wypowiedziana myśl o zależności oceny stanu przestrzegania praw obywatelskich od stopnia ich realizacji przez państwo:

¹⁵ Zob. W. T a r a s : *Prawny obowiązek informowania obywateli przez organy administracji państwowej*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 1.

¹⁶ Wybór przykładów zawiera opracowanie A. M e d n i s a : *Prawo do prywatności i ochrona danych – uwagi na tle praktyki Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Biuletyn RPO – Materiały” 1990, nr 6.

„Realizacja konstytucyjnych praw obywateli nie może się wyrażać jedynie w ustawowych deklaracjach, potwierdzających istnienie takich praw i w braku przepisów niższej rangi kwestionujących tę zasadę, lecz musi być oceniana także w aspekcie funkcjonowania nowoczesnego państwa, które w pełni uznaje i realizuje prawa i wolności obywatelskie” (RPO Ł/49/88). Powszechne przyjęcie tego stanowiska i stosowanie wskazań stwarza możliwość skutecznego połączenia sfery prawa zapisanego w organach promulgacyjnych ze sferą prawa funkcjonującego w życiu społecznym. Wspomniane wystąpienie wskazuje również na kierunek prowadzenia badań nad prawem: obecnie nie jest już możliwe jedynie formalno-dogmatyczne podejście do tekstów prawnych ani też zastępowanie analizy działającego prawa badaniami czysto socjologicznymi albo też upolitycznianie nauki prawa. W ten sposób RPO opowiedział się za dwutorowym badaniem porządku prawnego, tzn. z punktu widzenia faktycznej jego treści, wykrytej przy pomocy aparatury pojęciowej, a wypracowanej przez jurysprudencję, oraz z punktu widzenia faktycznych skutków stosowania i realizacji prawa. Należy od razu uczynić zastrzeżenie, że nie są to kierunki równoprawne, legalność bowiem zawsze musi być rozpatrywana w kontekście wymogów sprawiedliwości, a tych nie daje się formułować w absolutnym oderwaniu od praktycznych, życiowych przypadków.

Istotność czynności organizatorskich znalazła swoje pełne potwierdzenie w wystąpieniach (RPO Ł/62/88 i RPO 5749/88/IV), w których rzecznik uznał za jedną z przyczyn wielu konfliktów i zdrażeń społecznych właśnie niedostatek działalności czysto organizatorskiej prowadzonej przez zobowiązane organy, jak również koncentrowanie się na zapisywaniu w przepisach prawnych stanów pożądanых, lecz bez równoczesnego zadbania o sposoby wdrożenia pozytywnych wzorców. Warto zauważyć, że coraz częściej w wystąpieniach rzecznika można znaleźć uwagi odnoszące się do braku koniecznych działań organu państwa jako przyczyny zaistnienia sporu i równocześnie prowadzenia sprawy przez RPO. Za przykład niech posłuży następujący fragment wystąpienia: „W całej sprawie najsmutniejsze jest, iż energia resortu budownictwa skierowana jest na jałowe rozważania. Do odpowiedzi kierowanych do rzecznika załączone zostały materiały fachowe, z których wynika, jak proste działania techniczne zapewniają bezpieczne stosowanie płyt azbestowo-cementowych. Gdyby energia ta skierowana została na działania organizatorskie dla spełnienia tych wymogów, zniknęłoby zagrożenie dla zdrowia mieszkańców, a i wpływ na stan zdrowia stron dyskusji byłby pozytywny” (RPO 16591/90/V). Niestety, wśród reakcji zobowiązanych organów na działania podejmowane przez rzecznika zdarzają się i takie: „Każdy, kto otrzymuje jakąkolwiek realizację obowiązków administracji, powinien być zachwycony, że to w ogóle działa”¹⁷.

Większość omówionych do tej pory wystąpień RPO dotyczyła wadliwego lub nieefektywnego działania organów administracji państwowej jako powołanych do realizacji władzy wykonawczej w państwie. W tym miejscu celowe jest przytoczenie kilku dalszych wystąpień, odnoszących się już bezpośrednio do funkcjonowania organów administracji.

¹⁷ *Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich prof. Ewy Łętowskiej za okres 1 grudnia 1988 r. – 30 listopada 1989 r.*, „Biuletyn RPO – Materiały” 1990, nr 5, s. 71.

We wspomnianej już wcześniej sprawie (RPO 522/88/V) został wyrażony pogląd, że nie wolno zwalniać w sposób generalny przez zmianę przepisów prawa terenowych organów administracji państwowej z obowiązku wykonywania zadań organizatorskich, jeśli nie znajduje to uzasadnienia w zmianie sytuacji faktycznej, np. zniesienie szczególnego trybu najmu w warunkach braku mieszkań prowadzi do uchylecia się administracji lokalnej od obowiązku pomocy obywatelom w zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Natomiast w przypadku zaprzestania przez administrację zajmowania się sprawą należącą dotychczas do jej obowiązków i realizowaną przez pewien okres, nawet jeśli takie postępowanie da się uzasadnić trudną sytuacją gospodarczą kraju, należy bezwzględnie poinformować o tym zainteresowanych obywateli, aby mogli podjąć w odpowiednim czasie działania łagodzące negatywne skutki zaprzestania udzielania pomocy przez państwo (RPO 10243/88/VI). Konsekwencją zajętego stanowiska stało się inne wystąpienie (RPO 11100/88/VIII), w którym rzecznik ustosunkował się do zasadniczego sporu, trwającego w nauce prawa administracyjnego, o to, czy pojęcie kompetencji organu należy rozumieć jako jedynie ogół uprawnień lub jedynie ogół obowiązków, czy też jednych i drugich wspólnie¹⁸. Według poglądu RPO wykonywanie kompetencji nie jest uprawnieniem, ale obowiązkiem organu administracji i nie może on rezygnować z ich realizacji na podstawie własnej decyzji.

Dopiero w tym kontekście można rozpatrywać tezę, że sytuacja faktyczna i prawna ograniczająca uprawnienia obywateli nakłada na właściwe organy administracji państwowej obowiązek podjęcia stosownych działań w kierunku stworzenia uprawnionym możliwości skorzystania z przysługującego im prawa (RPO 1335/88/IV). Przedstawiona teza stanowi dowód przychylenia się rzecznika do wyrażonego w nauce prawa poglądu o wielokierunkowości regulacji prawnych mających na celu formułowanie obowiązków administracji państwowej¹⁹. Mogą one być zapisane w przepisach prawnych nie tylko jako pojedyncze czynności (jednorazowe akty), ale również jako zespół czynności polegających na doraźnym lub dłuższym oddziaływaniu albo jako ogólna aktywność sprowadzająca się do podejmowania czynności i działań w sposób systematyczny i ciągły oraz do aktywnego uczestniczenia organu administracji w inicjowaniu lub koordynowaniu działań innych jednostek organizacyjnych. W tej ostatniej grupie obowiązek aktywnego zachowania się organu administracji został ustanowiony poprzez wskazanie przez prawodawcę wyniku, jaki należy osiągnąć, celu lub kierunku działania. Powinności tego rodzaju ustanawiają najczęściej akty samoistne w postaci norm kom-

¹⁸ Przegląd stanowisk doktryny prawa administracyjnego w sprawie rozumienia kompetencji organu podaje: W. G ó r a ł c z y k jr.: *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986; D. M a z u r k i e w i c z: *Pojęcie kompetencji w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 3.

¹⁹ M. K n a p i k: *Obowiązki prawne administracji państwowej w PRL*, Kraków 1983, s. 62. Nie oznacza to jednak, że w praktyce administracja realizuje je w jednakowym stopniu; np. obowiązek zaspokajania potrzeb społeczno-bytowych obywateli traktowany jest jako „gorszy” niż obowiązek wynikający z publicznych praw podmiotowych. Zob. T. K u t a: *O obowiązku sprawnego działania administracji w sferze organizowania usług społeczno-bytowych*, [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, red. Z. R y b i c k i, M. G r o m a d z k a - G r z e g o r z e w s k a, M. W y r z y k o w s k i, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 80.

petencyjnych i zadaniowych²⁰. W ten sposób rzecznik uznał zobowiązujący wobec organów administracji charakter przepisów określających ich zadania oraz wprowadził obowiązek aktywności w stosunku do praktycznego urzeczywistnienia uprawnień obywateli.

Stanowisko zajęte przez rzecznika pociąga za sobą konsekwencje nie tylko w płaszczyźnie stosowania prawa, ale również jego tworzenia. Organy państwa powinny szukać sposobów skuteczniejszego zastosowania (realizacji) dotychczas mało efektywnej lub nie przestrzeganej normy prawnej, zamiast wnioskować o zastąpienie jej inną czy też czynić to samemu w ramach posiadanych kompetencji, powodując w ten sposób rotację przepisów, osłabiając zaufanie obywateli do porządku prawnego i zmuszając własnych pracowników do dodatkowego wysiłku związanego z przygotowaniem nowej regulacji, zapoznaniem się z jej treścią itp. W dalszej perspektywie organy powinny wydawać jedynie takie przepisy, których wykonanie będzie możliwe przy znanych im możliwościach faktycznych (rzeczowych i finansowych). Jednakże ostatnia uwaga odnosi się jedynie do praw społeczno-ekonomicznych i kulturalnych obywateli, natomiast w przypadku praw politycznych należy zgodzić się z poglądem Cz. Znamierowskiego, że ustawodawca powinien wytyczać „[...] granice możliwości prawnej dość daleko poza granicami możliwości faktycznej, jaka istnieje w danej zbiorowości w danej chwili”, w celu umożliwienia rozwoju stosunków społecznych w sposób relatywnie nieskrępowany normami prawa²¹. Wskazana okoliczność ma istotne znaczenie, czego dowodem są postanowienia parlamentarnych procedur prawotwórczych wielu państw, nakazujące projektodawcy złożenie wraz z projektem aktu prawnego kalkulacji obrazującej skutki uchwalenia aktu w sferze finansowej, zwłaszcza w części dotyczącej wydatków z budżetu²².

Przed podsumowaniem przeprowadzonych rozważań należy poruszyć problem podejmowania działań na rzecz ochrony praw obywateli polskich przed naruszeniami ze strony administracji państw obcych w formie czynności organizatorskich. Z rozwiązań ustawy z r. 1987 wynika ograniczenie zakresu działania rzecznika w kontaktach z organami innych państw, w przypadku bowiem podjęcia sprawy obywatela polskiego, którego prawa zostały naruszone przez czynności organu państwa obcego, i zaistnienia konieczności zainicjowania działań takiego organu rzecznik może jedynie zwrócić się z odpowiednim wnioskiem do Rządu RP, Ministra Spraw Zagranicznych lub do ombudsmana kraju, którego organ dopuścił się naruszeń (RPO 29342/89/II).

Ocena praktyki rzecznika w sprawach o naruszenie praw i wolności obywateli przez brak lub nieefektywną działalność organizatorską organów państwa następuje wiele trudności, żeby wymienić przykładowo zbyt krótki czas, jaki upłynął od chwili powstania organu, gdy tymczasem skutki oddziaływania wystąpień RPO właśnie w tych sprawach uwidaczniają się dopiero w długich odcinkach czasu. Przecież łatwiej jest „zauważyć” zmianę aktu prawnego znoszącego zakazy i ogra-

²⁰ Zob. M. Knapik: *Kompetencja do wydania decyzji a zadania organów terenowych*, „Organizacja-Metody-Technika” 1988, nr 7.

²¹ Cz. Znamierowski: *Szkola prawa, Rozważania o państwie*, Warszawa 1988, ss. 561–562.

²² Zob. C. Wiener: *Inflacja prawa i jej konsekwencje*, [w:] *Państwo, prawo, obywatel*, red. J. Łętowski, W. Sokolewicz, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1989, s. 462.

niczenia w wydawaniu decyzji paszportowych niż uzyskać jasny obraz przemian w komunalnym budownictwie mieszkaniowym. Mimo to można poczynić wstępne uwagi.

W dużym uproszczeniu można powiedzieć, że sprawami, o których mowa, są zainteresowane trzy strony: obywatel (grupy obywateli, społeczeństwo), organ państwa (najczęściej organ administracji rządowej lub samorządowej) oraz rzecznik. Nie powinno wywoływać sprzeciwu stwierdzenie, że podstawowym obowiązkiem administracji w państwie w przypadku realizowania praw społeczno-bytowych i kulturalnych obywateli – głównie za pomocą działań organizatorskich – jest „[...] zapewnienie pewnego, określonego poziomu świadczeń (wyznaczonego przez obowiązujące prawo), dostępnego dla wszystkich”²³. Tego wymagają powszechnie stosowane zasady równości i sprawiedliwości społecznej. Inne już są oczekiwania zainteresowanych obywateli lub ich grup, które przede wszystkim dążą do zaspokojenia swoich mniej lub bardziej uzasadnionych roszczeń, i to w pierwszej kolejności przed innymi osobami będącymi w takiej samej czy nawet gorszej sytuacji. Często spotykana w skargach do RPO postawa „mnie daj, choćby zabierając innemu” znakomicie ilustruje pogląd nauki prawa, że współczesny Polak bardziej jest zainteresowany łatwym dostępem do indywidualnych korzyści niż instytucjami dbającymi o bardziej sprawiedliwe prawa dla ogółu²⁴. Dokładnie pomiędzy wymogami prawnymi związanymi z administracją i realnymi możliwościami gospodarczymi państwa a żądaniami obywateli została umieszczona instytucja polskiego ombudsmána, który do rozwiązania tego konfliktu interesów powinien zadbać o zmiany systemowe w porządku prawnym, uruchomić instytucje prawne stymulujące poprawę sytuacji ekonomicznej oraz zmusić zobowiązane podmioty do prawidłowego stosowania prawa, a ponadto do efektywnej jego realizacji. Jest to, oczywiście, zadanie z gruntu niewykonalne, jeden bowiem organ nigdy nie zastąpi skoordynowanego działania systemu organów państwa. Natomiast są możliwe trzy wzajemnie się wykluczające rozwiązania, łagodzące zarysowaną sprzeczność: 1) prowadzenie szerokiej akcji popularyzującej zasady działania RPO²⁵; 2) ograniczenie zakresu spraw przyjmowanych do prowadzenia przez rzecznika; 3) zmiana ustawy z r. 1987 w kierunku ograniczenia prawa do skargi w drodze ustanowienia pewnych wymogów formalnych, np. wprowadzenia rozsądnej granicy składania skarg w czasie, dwustopniowego postępowania: poseł–RPO itp.²⁶

²³ Z. Kędzia, J. Łętowski: *Spoleczno-ekonomiczne prawa obywateli i administracja państwowa, Polska–Austria*, red. J. Łętowski, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1983, s. 90.

²⁴ J. Łętowski: *Współczesne problemy administrowania*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 4, s. 18. Zob. też Karnicka: *op. cit., passim*; E. Nalewajko: *Listy do Rzecznika Praw Obywatelskich – autocharakterystyki i oczekiwania społeczne*, „Biuletyn RPO – Materiały” 1989, nr 4.

²⁵ Zainteresowanie dziennikarzy działalnością rzecznika jest znaczne i przewyższa inne organy kontroli, o czym świadczą liczne publikacje w prasie. Jednak najczęściej dotyczy ono zagadnień politycznych (np. klerykalizacji życia publicznego) lub roszczeniowo-odszkodowawczych (np. przedpłat na samochody) a nie prawnych. Ponadto co do tych ostatnich zdaje się działać prawo Lema: „Nikt nic nie czyta; jeśli czyta, nic nie rozumie; jeśli rozumie, natychmiast zapomina.” (S. L e m : *Biblioteka XXI wieku*, Kraków 1986, s. 84).

²⁶ Projekt ustawy z lipca 1990 r. zobowiązującej rzecznika do podjęcia każdej sprawy wskazującej na naruszenie praw i wolności obywateli został przez Sejm odrzucony; wcześniej poddano go ostrej krytyce prasowej. Zob. K. Chrupkova: *Czy rzecznik praw obywatelskich stanie się biurem skarg i zażaleń ?* „Rzeczpospolita” nr 185 z 10 VIII 1990 r.; M. R y m u s z k o : *Komu przeszkadza niezawisłość ombudsmána?* „Prawo i Życie” 1990, nr 31; M. K r a s s o w s k a : *Zamach na rzecznika?* „Wspólnota” 1990, nr 26.

Podjęcie przedstawionych działań byłoby mniejszym złem niż pozwolenie na to, aby rzecznik stawał się powoli akademickim przykładem niedostosowania regulacji prawnej do faktycznych możliwości pozostających w dyspozycji państwa.

ZUSAMMENFASSUNG

Es werden die Hauptprinzipien der Arbeit des Anwalts für Bürgerrechte dargestellt, bei der Erkennung der Sachen über Rechte und Freiheiten der Bürger, die durch organisatorisches (faktisches, sachliches) Handeln des Staates verletzt werden. Man stellt weiter vor: Zuständigkeiten des *ombudsmans*, Typen der Verletzung der Bürgerrechte, zunehmende Rechtsinflation und deren Einfluß auf die Durchführung des Rechts. Endlich wird eingehend die Praxis des Anwalts der Bürgerrechte analysiert, betreffs der organisatorischen Tätigkeit des Staates.