

Michał Bartoszewicz  
(Politechnika Opolska)

## **Ustanowienie Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce a problemy administracji państwowej w Polsce w końcu lat 80. XX wieku**

### **1. Okoliczności prawno-polityczne utworzenia w Polsce instytucji RPO**

W latach 80. władze Polski Ludowej zaczęły dostrzegać, że aspiracje obywateli nie dotyczą tylko lepszego zaspokojenia potrzeb materialnych, tudzież dostępu do rozrywki łatwej, lekkiej i przyjemnej. We wspomnianym okresie pojawiły się pierwsze istotne reformy porządku prawno-instytucjonalnego. Zanim waga takich reform dotarła do władz partyjno-państwowych postulaty ich wprowadzenia były wysuwane przez środowiska prawnicze<sup>1</sup>.

Nie można stwierdzić z całą pewnością jakie jeszcze względy polityczne wpłynęły na zaadaptowanie do warunków ówczesnej Polski instytucji ombudsmiana, ale zaryzykuję wskazanie jeszcze dwóch. Była to „odwilż” polityczna epoki Gorbaczowa w ZSRR, co ośmielało władze PRL do poczynienia pewnych koncesji na rzecz społeczeństwa wybijającego się powoli na niezależność. Z drugiej strony ogromne zadłużenie Polski w bankach zachodnich mogło wpłynąć na liczenie się z opinią stolic państw wierzycieli z Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych na temat Polski.

Po utworzeniu sądownictwa administracyjnego w 1980 roku, reformie konstytucyjnej wprowadzającej Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu wprowadzeniu 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 dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich<sup>2</sup> było poprzedzone ok. dwuletnimi dyskusjami, tworzeniem założeń i projektów. Z pewnych względów władzom PRL zależało na przedstawieniu samej idei wprowadzenia ombudsmiana oraz zasad jego działania jako wyniku szerokich konsultacji społecznych. Oczywiście bliższe założenia przyszłej ustawy nie powstawały w tych spontanicznych dyskusjach. Bardziej oficjalnie idea stworzenia

---

<sup>1</sup> Warto zwrócić uwagę na uchwałę Komitetu Nauk Prawnych PAN z 11.06.1981 r. poświęconą reformie organów wymiaru sprawiedliwości i rozszerzeniu gwarancji praw obywatelskich. Pełny tekst uchwały zob. „Państwo i Prawo” nr 6/1981, s. 111

<sup>2</sup> Dz. U. nr 21, poz. 123

tej instytucji padła na I Kongresie PRON<sup>3</sup> w 1983. Rzecz jasna tak ważną instytucją ustroju jak RPO zajmowały się także różne gremia PZPR, a szczególnie jej X zjazd. 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...”<sup>4</sup>. Wspomniane wyżej konsultacje zostały zwieńczone uchwałą Rady Krajowej PRON 30.01.1987r<sup>5</sup>. Na marginesie 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 roku.

Co ciekawe, konstytucjonalizacja tej nowej instytucji ustrojowej nastąpiła później - 7 kwietnia 1989r.<sup>6</sup> - 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 prof. Ewa Łętowska, działalność z dniem 1 stycznia 1988 r.<sup>7</sup> Ówczesne władze widziały w instytucji RPO fragment systemu, w

---

<sup>3</sup> Pełna nazwa tej mocno lansowanej w urzędowych mediach lat 80. organizacji brzmiała: Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego

<sup>4</sup> Podaję za stroną internetową: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/1952t.html>

<sup>5</sup> A. Filipowicz, S. Gebethner, *Koncepcje rzecznika praw obywatelskich w świetle dyskusji publicznych*, „Państwo i Prawo” 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 rzecznika z sejmową Komisją Skarg i Wniosków, utworzenia sieci „społecznych” rzeczników praw obywatelskich, powołania kilku rzeczników problemowych, dyskusje co do nazwy tej instytucji (rozważano nazwę strażnika praw obywatelskich).

<sup>6</sup> Ustawa o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. 1989, nr 19 poz. 101)

<sup>7</sup> 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

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 rola 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 zasady 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.

## 2. Utworzenie RPO a zmiana frazeologii ideologiczno-politycznej

Powstanie RPO świadczy o odchodzeniu od mocno już zużytej tezy, że prawom człowieka w państwie socjalistycznym wystarczą materialne (zamiast formalno-instytucjonalnych) gwarancje.<sup>8</sup> 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.

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 odradzająca się (w domyśle lub wprost wbrew partii komunistycznej) biurokracja, biurokratyczny styl załatwiania spraw itp.<sup>9</sup> Wprowadzie ta raczej pokazowa niż szczerza antybiurokratyczna zapalczywość była w tym czasie nadal silna<sup>10</sup>, to zaczęto

---

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, „Państwo i Prawo” 1987, nr 3, s. 9-22

<sup>8</sup> F. Siemiński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa-Poznań, 1976, s. 163

<sup>9</sup> Por. *Formy państwa socjalistycznego* pod red. A. Łopatki i Z. Rykowskiego, Wrocław, Ossolineum, 1977, s. 28. Natomiast o ideowym zatroskaniu radzieckiej partii hegemonicznej KPZR wszechwładza biurokracji zob. „Prawo i Życie” 1988, nr 38, s. 13.

<sup>10</sup> Z lektury ówczesnej prasy i innych oficjalnych środków przekazu walka z biurokacją 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.

dostrzegać, że prawom obywateli PRL mogą zagrażać np. złe ustawy, co wcześniej było niemal takim tabu jak postępowy charakter państwa socjalistycznego<sup>11</sup>.

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”,<sup>12</sup> 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 roli<sup>13</sup>.

### 3. Dyskusja o ustanowieniu RPO na posiedzeniu Sejmu PRL

W toku pierwszego czytania projektu ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich w dniu 27 maja 1987 r.<sup>14</sup> przedstawiała 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 KC PZPR, rozwój demokracji socjalistycznej, socjalistyczna odnowa itp.) lub zdroworozsądkowe, ale pozbawione szerszej perspektywy (rola rzecznika polegająca na badaniu, czy nie doszło do „przejawów niesprawiedliwości, niedbalstwa, zaniedbania, nienależytego wykonywania zadań”).

Dobrze nastroje panujące w klubie poselskim PZPR wydaje się oddawać wypowiedź pos. 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.”<sup>15</sup>

Oceny działania administracji wyrażane przez posłów były negatywne, jednak dość płytkie i sztampowe. Charakterystyczne jest, że głos RPO miał „budzić lęk biurokratów”<sup>16</sup>. Podnoszono takie kwestie jak „przewaga administracji nad

<sup>11</sup> 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*, „Prawo i Życie” 1987, nr 1, s. 3; Z. Radwański, *W poszukiwaniu dobrego prawa*, „Prawo i Życie” 1987, nr 4, s. 3-4; W. Sokolewicz, *Dlaczego nasze prawo jest kiepskie?*, „Prawo i Życie” 1987, nr 16, s. 3

<sup>12</sup> S. Kowalewski, *Nauka o administrowaniu*, Warszawa 1982, s. 375 i n.

<sup>13</sup> Tamże, s. 381.

<sup>14</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 20 posiedzenia Sejmu PRL z dnia 27 maja 1987 r., s. 14-18

<sup>15</sup> Tamże, s. 18

<sup>16</sup> Tamże, s. 35

jednostką, zjawisku deformowania się administracji, niewłaściwej interpretacji norm przez bezduszość i formalizm, rutyniarstwo i szablonowość<sup>17</sup>. Mowa była też o skargach na „biurokratów, na niedbalstwo i obojętność, w których wyniku wyrządzona została obywatelowi krzywda”<sup>18</sup>. Generalnie rzecz biorąc miały zderzać się dobre intencje władz politycznych z codzienną rzeczywistością.<sup>19</sup> Pilnowano także, by nie przeciwstawiać interesów jednostki i interesu społecznego<sup>20</sup>

W okresie powstawania 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 PZPR<sup>21</sup>.

Pewien sceptycyzm części elit politycznych, w tym posłów wobec utworzenia RPO mógł wynikać z dewaluacji instytucji skarg, wniosków i zażaleń. Łączna liczba skarg, listów i interwencji wyniosła ponad 2,5 mln w 1986 r. Mogło się więc z pozoru wydawać, że czająco powstaje oto jeszcze jedna słaba instytucja do której można się w taki sposób zwrócić<sup>22</sup>.

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.

#### **4. 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 społecznej<sup>23</sup>. Nie kwestionując w żaden sposób tych podstaw

<sup>17</sup> Tamże.

<sup>18</sup> Tamże, s. 18.

<sup>19</sup> Tamże, s.22.

<sup>20</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 22 posiedzenia Sejmu PRL z dnia 15 i 16 lipca 1987 r., s.119).

<sup>21</sup> J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001, s. 25

<sup>22</sup> W ówczesnej prasie na temat mnogości instytucji kontrolnych takich jak, biurach skarg i listów przy Sejmie, KC PZPR, Komitecie RTV, przy URM, Trybuna Ludu 1987 z 11.01

<sup>23</sup> Zasady te oczywiście mają także swoje prawne znaczenie. Zob. J. Świątkiewicz, op. cit. s. 70-76; Z. Ziemiński, *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 1996.

kontroli<sup>24</sup> można wyrazić pogląd, że te „miękkie” kryteria miały uczynić samą koncepcję powołania RPO strawniejszą dla aparatu partii hegemonicznej.

Środki działania prowadzące do ochrony naruszonych praw i wolności wprowadzono w art. 12 omawianej ustawy. Ostrze „antybiurokratyczne” miały szczególnie następujące uprawnienia RPO:

- 1) wystąpienie do organu, organizacji lub instytucji, w których działalności stwierdził naruszenie praw i wolności obywatela,
- 2) wystąpienie do organu nadrzędnego nad owym organem, organizacją lub instytucją z wnioskiem o zastosowanie środków przewidzianych w przepisach prawa,
- 3) żądanie wszczęcia postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu,
- 4) żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego, wniesienie skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczenie w tych postępowaniach - na prawach przysługujących prokuratorowi,
- 5) wystąpić z wnioskiem o ukaranie (w postępowaniu w sprawach o wykroczenia).

Ponadto, RPO, stosownie do art. 14 ustawy o RPO (wg ówczesnej numeracji przepisów) otrzymał również niebagatelne instrumenty ochrony praw jednostki również wpływające lecz w sposób bardziej abstrakcyjny na funkcjonowanie aparatu administracyjnego, a to występowanie do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela, jak też występowanie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami w sprawach konstytucyjności aktów normatywnych. Te wystąpienia i wnioski, o których tu mowa nie musiały być poprzedzone wnioskiem obywatela.

Wszystkie te instrumenty pozwoliły wpływać na stosowanie prawa przez organy administracji w bardziej przemyślany i systemowy sposób niż to miało miejsce w działalności dotychczasowych instytucji kontrolnych.

### **5. 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 roku oraz opisy. 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.

---

<sup>24</sup> 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.

a. 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 na brak zamkniętego katalogu źródeł prawa, stąd piętnowane przez RPO regulowanie statusu jednostki uchwałami Rady Ministrów, „decyzjami” prezydów wojewódzkich rad narodowych, wewnętrznymi aktami ZBOWID-u<sup>25</sup>,

O zmianach prawa dyskutowano m. in. przez pryzmat ustaleń Rady Legislacyjnej. W świetle ustaleń tej Rady w 1988 nadmiar prawa resortowego był ogromny. Istniało ok. 10 000 aktów tego prawa<sup>26</sup>. 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 prawa, co było nie do zrealizowania i rodziło słuszne poczucie niesprawiedliwości<sup>27</sup>. Przypomnieć warto, że wysunięto wówczas nie zrealizowany do dzisiaj postulat wydania ustawy o tworzeniu prawa porządkującej problemy legislacyjne.

- szczególnie słaba kontrola 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 swoście rozumianej nielojalności. W jednej ze spraw potraktowano wniosek takiej osoby jako „awanturnictwo polityczne”<sup>28</sup>.

- nadużywanie dominującej pozycji wobec obywatela przez takie instytucje jak Bank PKO, PZU, administracja mieszkaniowa (PGM-y)<sup>29</sup>.

b. 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 budowie socjalizmu”. Zdarzały się zaś przypadki odmowy zatrudnienia w administracji wyłącznie z powodu przynależności przed laty do zdelegalizowanej „Solidarności”.<sup>30</sup> 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 tych kwestiach<sup>31</sup>.

<sup>25</sup> Pełna nazwa tej Organizacji brzmiała: Związek Bojowników o Wolność i Demokrację

<sup>26</sup> Prawo i Życie 1987, nr 13, s. 3

<sup>27</sup> Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 1988 nr 1, poz. 6

<sup>28</sup> Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 1989 nr 1-2, poz. 103a, 103b

<sup>29</sup> Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 1989 nr 1-2, poz. 17, 18

<sup>30</sup> Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 1988 nr 1, poz. 45

<sup>31</sup> Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 1989 nr 1-2, poz. 43, 44, 45-48

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 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

W badanym okresie działanie RPO mogło mobilizować do wprowadzania w życie zasad ogólnych Kpa dotyczących kultury administrowania<sup>32</sup>. Nawiasem mówiąc problemy administracji wymienione w pkt b) dalej są w większej części aktualne.

c. 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 do zmieniających się cen rekompensat dla klientów zmuszonych odstąpić od umowy<sup>33</sup>. Inny przykład to odmowa „przyznania abonamentu telefonicznego” przez Wojewódzkie Urzędy Telekomunikacji mimo wieloletniego, często nawet 20-letniego oczekiwania na tę decyzję<sup>34</sup>.

Prof. 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”.<sup>35</sup> Warto przypomnieć wypowiedź, że RPO nie mógł być rzecznikiem tylko ludzkich spraw (choć wielu liczyło na pomoc w przydziale mieszkania, samochodu czy traktora).

<sup>32</sup> O znaczeniu wdrożenia w życie zasad ogólnych Kpa i wybiórczym ich stosowaniu: E. Łętowska, *Za pięć dwunasta*, „Trybuna Ludu” 1987, nr 304, s. 3

<sup>33</sup> Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 1988 nr 1, poz. 6

<sup>34</sup> Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 1988 nr 1, poz. 9

<sup>35</sup> Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności wraz z uwagami o stanie praw i wolności obywatelskich. Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 42 posiedzenia Sejmu PRL z dnia 31 stycznia 1989 r., s.135.



d. Kategorie spraw trafiających do biura Rzecznika przedstawiały się następująco<sup>36</sup>: około ¼ to skargi na sądy, których w zasadzie nie podejmowano. Pozostałe około ¼ sprawy uprawnień emerytalnych, socjalnych i in świadczeń (tu często mylono interes faktyczny z prawem) ok. 1/5 to sprawy mieszkaniowe, ok. 1/8 sprawy nieruchomości i ochrony środowiska (pojawiały się sprawy zabużańskie, dekretów warszawskich itp. zasłóci), ok. 1/8 sprawy gospodarcze i finansowe (w tym przedpłaty na samochody Fiat 126p) i tylko ok. 1/10 stanowiły prawa i wolności konstytucyjne 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 mimo, że byłoby to politycznie wygodne, nie uległ pokusie przedstawiania urzędników jako głównych winnych naruszeń praw i wolności obywatelskich. Prof. E. Łętowska nie unikała krytyki administracji, ale 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 czasu początków transformacji ustrojowej są wyłącznie materiałem dla historyków? Niestety, w niektórych aspektach, zwłaszcza związanych z jakością prawa i zjawiskiem tzw. inflacji prawa zmieniło się niewiele<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Tamże, s. 136.

<sup>37</sup> Por. klarowną klasyfikację przyczyn nadmiaru regulacji prawnej: E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2010, s. 253-254.

### Summary

Michał Bartoszewicz

#### **The establishment of the Ombudsman in Poland and the problems of state administration in Poland in the late 80s twentieth century**

In the 80s authorities sovietic Poland began to notice that the aspirations of citizens does not apply only to better meet the needs of material, indeed easy access to entertainment, light and pleasant. During this period, the first major reform of the legal and institutional order. Among others was passed a law of 15 July 1987 on the Ombudsman. The first Ombudsman, although it would be politically convenient, be tempted to present officials as major violations of civil rights and liberties. Prof. E. Łętowska not avoided criticism of the administration, but in a systemic way, related to the assessment of the law, the general organizational culture, legal awareness of officials and public awareness. Status of state administration in the late 80s last century was in many ways a bad, which was caused largely by disorder of the legal system.