

**Michał Bartoszewicz<sup>1</sup>**

## **Sprzeniewierzenie się ślubowaniu jako przesłanka odwołania Rzecznika Praw Obywatelskich przez Sejm**

**Słowa kluczowe:** ślubowanie, skutki naruszenia obowiązków wynikających ze ślubowania, Rzecznik Praw Obywatelskich, odwołanie ze stanowiska

**Keywords:** oaths of office, effects of the oath's infringement, ombudsman, recall of an ombudsman

### **Streszczenie**

Celem niniejszego artykułu jest ustalenie, czy i w jakim stopniu, niedochowanie poszczególnych obowiązków deklarowanych w ślubowaniu przy obejmowaniu urzędu jest istotne dla realizacji odpowiedzialności Rzecznika Praw Obywatelskich. Sejm odwołuje Rzecznika przed upływem okresu, na jaki został powołany, jeżeli Rzecznik sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu. Zbadano zatem treść przysięgi oraz warunki ewentualnego odwołania Rzecznika przez Sejm. Taka decyzja musi uwzględniać niezależność RPO oraz zasadę kadencyjności.

### **Abstract**

#### **Breach of Oath as a Reason for Dismissal of the Ombudsman by the Sejm**

The purpose of this article is to determine whether, and if so to what extent, failure to comply with specific duties declared in the oath of office taken by an Ombudsman

---

<sup>1</sup> ORCID ID: 0000-0001-9189-5783, doktor habilitowany, Katedra Prawa Ustrojowego i Porównawczego, Wydział Prawa i Ekonomii, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie. E-mail: bartoszewicz.micha@gmail.com.

before taking office is relevant to the assessment of his responsibilities. The Sejm shall dismiss the ombudsman before the end of the period for which he was appointed if the Ombudsman has misappropriated his oath. Therefore, special attention has been paid in this study to the effects of the Ombudsman's oath. The article examines the content of this oath and the conditions of exercising the right to dismiss the ombudsman by the Sejm. Such a decision must take into account, in particular, the independence of the ombudsman and the rule of tenure.

✱

## I. Wprowadzenie

Ślubowanie przyszłego piastuna urzędu lub funkcji może wyraźnie deklarować standardy należytego pełnienia stanowiska oraz wzmacniać zobowiązania<sup>2</sup> polityczne, prawne i moralne. Ślubowanie w piśmiennictwie i orzecznictwie najczęściej jest traktowane jako prawnie doniosła czynność konwencjonalna, warunkująca objęcie mandatu lub urzędu bez rozważania treści i znaczenia słów samego przyrzeczenia. W odniesieniu do niektórych urzędów lub stanowisk objęcie ich następuje z momentem złożenia ślubowania. Odmowa zaś wypowiedzenia roty przysięgi na przykład przez posła (senatora) uniemożliwia objęcie mandatu.

Paweł Sarnecki przysięgę funkcjonariusza publicznego definiował następująco, jest ona „publicznie uczynionym, uroczystym zobowiązaniem się do spełniania zadań obejmowanego urzędu i ewentualnie, dodatkowo, do kierowania się przy tym pewnymi szczególnymi zasadami”<sup>3</sup>. Natomiast J. Repel w odniesieniu do ślubowania posła sformułował lapidarne, lecz trafne objaśnienie wskazujące, że jest to „urocyste zobowiązanie posła do realizacji obowiązków określonych w rocie ślubowania”<sup>4</sup>. Można też dodać, że ślubowanie polega raczej na wzmocnieniu zobowiązań politycznych, prawnych i moral-

<sup>2</sup> K. Grzybowski, *Ustrój Polski współczesnej 1944–1948*, Kraków 1948, s. 159.

<sup>3</sup> P. Sarnecki, *uwaga 3 do art. 130*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.

<sup>4</sup> J. Repel, *Uwagi do art. 104*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 182.

nych w pewnym zakresie już istniejących, skoro generalne nakazy kierunkowe co do sposobu pełnienia urzędu wynikają z jego ogólnych założeń i funkcji ustrojowych. Wydaje się więc, że w takich przyrzeczeniach publicznych skutek deklaratoryjny przeważa nad konstytucyjnym.

Przysięga złożona publicznie przez przyszłego piastuna urzędu czy funkcji ma treść nie tylko prawną. Trafnie scharakteryzował instytucję zaprzysiężenia G. Maroń: „zbiegają się w niej wpływy porządków normatywnych różnej proveniencji. Obok czynników ściśle jurydycznych na kształcie tej instytucji swoje piętno odcisnęły religia, moralność i obyczajowość (zwyczaj)”.<sup>5</sup> Celem niniejszego artykułu jest ustalenie, czy i w jakim stopniu, niedochowanie poszczególnych obowiązków deklarowanych w ślubowaniu przy obejmowaniu stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich jest istotną wskazówką w zakresie egzekwowania odpowiedzialności z tytułu sprzeniewierzenia się ślubowaniu. Wiele z ustaleń odnieść można *mutatis mutandis* także do Rzecznika Praw Dziecka.

## II. Przysięga Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

Choć przysięgi składane przed objęciem stanowiska lub momentu rozpoczęcia wykonywania zawodu zaufania publicznego dotyczą już kilkudziesięciu kategorii podmiotów, to pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli oparta na Konstytucji w największym stopniu przypomina pozycję RPO. Oba organy służą ochronie prawa, i – każdy w inny sposób – kontroli organów władzy publicznej. Zaprzysiężenie Prezesa NIK stanowić może tło porównawcze do ślubowania RPO. Zgodnie z art. 15 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>6</sup> przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków Prezes NIK składa przed Sejmem przysięgę następującej treści: „Obejmując stanowisko Prezesa Najwyższej Izby Kontroli uroczyste przysięgam, że dochowam wierności postanowieniom Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a powierzone mi obowiązki będę wypełniał bezstronnie i z najwyższą starannością”. Co ciekawe, sformułowania przysięgi Prezesa NIK właściwie nie odnoszą się do istoty kompe-

<sup>5</sup> G. Maroń, *Instytucja przysięgi prezydenta w polskim porządku prawnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2, s. 191.

<sup>6</sup> Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1200).

tencyjnej organu ani nawet celów jego powołania. Nakazy wierności postanowieniom Konstytucji RP i zachowania bezstronności służą ochronie jego niezależności. Wymóg najwyższej staranności harmonizuje z wagą podejmowanej działalności i jej wysoką specjalizacją.

Kadencja Prezesa Najwyższej Izby Kontroli trwa 6 lat, licząc od dnia złożenia przysięgi (art. 16). Przesłanki odwołania Prezesa NIK przez Sejm wymienione w art. 17 enumeratywnie, a więc nie pozwalają na jego odwołanie z powodu niezgodności sposobu urzędowania z treścią przysięgi. Brak takiej sankcji wydaje się uzasadniony zważywszy niezależność Prezesa NIK (mimo funkcjonalnych i organizacyjnych związków z Sejmem) i ogólny charakter zobowiązań zwerbalizowanych w ślubowaniu. Za to osoba ta w wypadku skazania prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa także podlega odwołaniu. Dodatkowo wskazać należy na fakt podlegania kompetencji Trybunału Stanu. Podległość Sejmowi ma specyficzny charakter i polega głównie na dostarczaniu Sejmowi wiedzy potrzebnej do wykonywania przezeń kontroli wobec administracji rządowej.

### III. Ślubowanie Rzecznika Praw Obywatelskich

Od początków instytucji ombudsmana w Polsce ustawa o RPO wymagała złożenia ślubowania przez osobę obejmującą ten urząd. W ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich z 15 lipca 1987 r.<sup>7</sup> (dalej: ustawa o RPO) przed przełomem ustrojowym rota ślubowania Rzecznika nawiązywała zarówno do wymogów *stricte* prawnych (wierność Konstytucji, praworządność, strzeżenie praw i wolności obywateli), jak i do zasad polityczno-ustrojowych w pewien sposób wpływających na system prawny („zasady ustroju socjalistycznego państwa”, „zasady współżycia” i „sprawiedliwości społecznej”). Rzecznik zobowiązywał się także do przestrzegania pewnych wymogów dotyczących pragmatyki urzędowania („sumienność”, „staranność”, „strzeżenie godności urzędu”). Warto zauważyć, że możliwość odwołania RPO przez Sejm z powodu sprzeniewierzenia się istniała od początku ustawowej regulacji ombudsmana w Polsce (art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1987 r.). Przed ewentualnym od-

<sup>7</sup> Dz.U. Nr 21, poz. 123.

wołaniem Rzecznika konieczne było przedstawienie przez Prezydium Sejmu wniosku w tej sprawie Radzie Krajowej PRON<sup>8</sup> w celu zasięgnięcia opinii<sup>9</sup>.

Po 1989 r. rota ślubowania Rzecznika składanego przed Sejmem przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków brzmi następująco: „Ślubuję uroczyście, że przy wykonywaniu powierzonych mi obowiązków Rzecznika Praw Obywatelskich dochowam wierności Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, będę strzec wolności i praw człowieka i obywatela, kierując się przepisami prawa oraz zasadami współżycia społecznego i sprawiedliwości. *Ślubuję, że powierzone mi obowiązki wypełniać będę bezstronnie, z najwyższą sumiennością i starannością, że będę strzec godności powierzonego mi stanowiska oraz dochowam tajemnicy prawnie chronionej.*” (art. 4 ustawy o RPO). Złożenie przysięgi jest warunkiem objęcia stanowiska, a z dniem jej wygłoszenia rozpoczyna się kadencja Rzecznika.

Ustawowe, a nie konstytucyjne określenie brzmienia przysięgi Rzecznika musi mieć swoje konsekwencje. Zarówno ocena obecnych w niej pozytywnych nakazów, jak i skutków niedochowania przyjętych zobowiązań powinny być widziane w perspektywie konstytucyjnej, z zachowaniem konstytucyjnej pozycji ombudsmana.

Jak zauważyła A. Deryng sformułowania niektórych elementów roty ślubowania są nieostre, zawierają zbyt wiele elementów, które mogą być dowolnie interpretowane, budzą więc wątpliwości<sup>10</sup>. Podobny pogląd jest obecny w jednym z ostatnich komentarzy do Konstytucji RP, a wiąże się z nim wniosek o koniecznej ostrożności w stosowaniu omawianego przepisu<sup>11</sup>. Wydaje się jednak, że treść przysięgi nie jest wyjątkowo nieostra. Zwraca uwagę to, że oba zdania tej roty łączy odniesienie do obowiązków RPO związanych z ochroną wolności i praw człowieka i obywatela, której *środki* determinuje zwłaszcza Konstytucja i ustawa o RPO. Wszystkie standardy działalności

<sup>8</sup> Pełna nazwa tej wpisanej w ówczesny ustrój polityczny organizacji brzmiała Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego.

<sup>9</sup> Z. Jarosz, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, [w:] *Rzecznik Praw Obywatelskich*, red. L. Garlicki, Warszawa 1989, s. 51.

<sup>10</sup> A. Deryng, *Pozycja prawna Rzecznika Praw Obywatelskich wobec administracji publicznej*, „Biuletyn RPO”, z. 55, Warszawa 2007, s. 28. Podaję za B. Banaszakiem, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1028.

<sup>11</sup> M. Dybowski, *Uwagi do art. 209*, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1441.

wraz z obecnymi w rocie klauzulami generalnymi powinny być interpretowane z myślą o wspomnianym celu przenikającym całość *ślubowania*. Bezstronność w odniesieniu do Rzecznika ma częściowo inne znaczenie niż znakomicie rozumiana w naszej kulturze bezstronność sędziego. Właściwie nie wchodzi tu w grę tego typu relacje z wnioskodawcami, które rodziłyby obawę o brak obiektywizmu czy osobisty interes. Nasuwa się jednak kwestia ewentualnego działania RPO w sposób tendencyjny, jednostronny, podporządkowany z góry przyjętym tezom co do wagi spraw w oparciu o rodzaj ewentualnie naruszanych wolności lub praw. Ombudsman nie powinien przyjmować tezy o etycznym pierwszeństwie praw osobistych nad prawami ekonomicznymi ani odwrotnie. Bezstronność winna polegać na pewnym dystansie wobec konfliktów aksjologicznych, zwłaszcza gdy nie jest jasne, która strona jest słabszą czy pokrzywdzoną. Liczyć powinny się bardziej fakty i prawo niż przekonania<sup>12</sup>. Bardziej enigmatyczne odwołanie do godności wiązałbym z zachowaniem cech niezależności i niezawisłości. W doktrynie, niezależność odnosi się przeważnie do urzędu, niezawisłość zaś – do piastującej ów urząd osoby<sup>13</sup>. Cechy te połączone być powinny z oparciem wykonywania obowiązków na własnym sumieniu, wiedzy prawniczej i doświadczeniu zawodowym, co służy zachowaniu społecznego autorytetu urzędu RPO i osoby Rzecznika. Czynniki godności nie powinien być rozważany wyłącznie abstrakcyjnie, lecz przez pryzmat wykonywania zadań.

Przyrzeczenie Rzecznika, i to może mieć znaczenie, w związku z oceną skutków naruszenia zobowiązań przyjmowanych w chwili obejmowania urzędu, ma niejednorodne źródła aksjologiczne – częściowo wewnątrzsystemowe, częściowo pozasystemowe (szeroko rozumianej etyki służby publicznej). Względy dochowania „wierności Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, strzeżenia wolności i praw człowieka i obywatela” dotyczą samego rdzenia funkcji ustrojowej ombudsmana i dają się w dużym stopniu poddać dookreśleniu w teorii i praktyce stosowania prawa. To samo dotyczy przyrzeczenia „dochowania tajemnicy prawnie chronionej”, choć można dyskutować, czy nakaz ten ma równy pozostałym ciężar gatunkowy. Zobowiązania do urzędowania

<sup>12</sup> Zob. inne ujęcie J. Świeca, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Komentarz*, Warszawa 2010, s. 81 i n.

<sup>13</sup> Tak W. Sokolewicz, *Uwaga 3 do art. 210, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.

„z najwyższą sumiennością i starannością”, tudzież „strzeżenia godności urzędu” odnoszą się do ustawowych zadań RPO oraz pragmatyki urzędowania. Możliwości egzekwowania tych standardów są ograniczone biorąc pod uwagę choćby trudność z wskazaniem określonych pozytywnych obowiązków z nimi związanych. Wszystkie powyższe zobowiązania, nawet jeśli nie mają w całości dającego się egzekwować znaczenia normatywnego dotyczą standardów i gwarancji zachowania niezależności wewnętrznej<sup>14</sup> i zewnętrznej.

#### **IV. „Sprzeniewierzenie się ślubowaniu” jako przesłanka odwołania Rzecznika Praw Obywatelskich**

Sejm odwołuje Rzecznika przed upływem okresu, na jaki został powołany, również jeżeli Rzecznik sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu (art. 7 ust. 2 ustawy o RPO). Sejm podejmuje uchwałę w sprawie odwołania Rzecznika na wniosek Marszałka Sejmu lub grupy co najmniej 35 posłów, większością co najmniej 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej. Większość kwalifikowana czyni to odwołanie niezbyt prawdopodobnym (w każdym razie dopóki żadna z partii nie dysponuje samodzielnie taką większością). Pewnych jednak trudności w procesie wykładni nastręczać może samo sformułowanie art. 7 ust. 2, w tym nieostrość niektórych wyrażań. Wątpliwości co do przesłanki sprzeniewierzenia się ślubowaniu są od dawna zgłaszane w literaturze, m.in. z powodu dość znacznej otwartości znaczeniowej<sup>15</sup>.

W języku polskim czasownik „sprzeniewierzać” oznacza – pomijając nieistotne dla tych rozważań zachowania takie jak malwersacja czy defraudacja – „odstąpić od czegoś lub kogoś; zdradzać, opuszczać”<sup>16</sup>. Słownik pod redakcją W. Doroszewskiego i H. Auderskiej<sup>17</sup> podaje pod tym hasłem również

<sup>14</sup> M. Zubik, *Rzecznik Praw Obywatelskich (po 20 latach istnienia urzędu)*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 11, s. 5.

<sup>15</sup> Zob. w szczególności L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 379; J. Zaleśny, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] *Ochrona praw i wolności. System instytucjonalny w Rzeczypospolitej Polskiej*, red. J. Zaleśny, M. Laskowska, M. Olszówka, M. Kruk, M. Godlewski, M. Jarosz, Warszawa 2019, s. 423.

<sup>16</sup> *Słownik współczesnego języka polskiego*, red. B. Dunaj, Warszawa 1996, s. 1051.

<sup>17</sup> *Słownik języka polskiego t. VIII*, red. H. Auderska, W. Doroszewski, S. Skorupka, Warszawa 1966, s. 1051.

bliskoznaczny wobec „zdrady” wyraz „wiarołomstwo”. Jeśli chodzi o normy poprawności językowej zwrot „sprzeniewierzenie się ślubowaniu” wydaje się poprawny. Nie jest jednak oczywiste, czy jest najbardziej właściwy dla ewentualnego realizowania odpowiedzialności piastuna organu państwa.

Omawiany przepis nie może być poddawany prawidłowo wykładni, gdy pomija się konstytucyjny status RPO. Rzecznik odpowiada przed Sejmem, ale nie odpowiada politycznie. Ustrojodawca celowo nie użył wyrazu „podległość” tak jak w przepisie dotyczącym Najwyższej Izby Kontroli (art. 202 ust. 2 Konstytucji). Rzecz jasna nie ma elementów zwierzchnictwa Sejmu nad Rzecznikiem. Przejawem swoistej odpowiedzialności przed Sejmem jest jednak:

1. Informowanie Izby o działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.
2. Możliwość odwołania Rzecznika przed upływem kadencji, jednakże tylko w ściśle określonych przypadkach.

Argumentem za dopuszczalnością ogólnej oceny przez Sejm sposobu wykonywania obowiązków przez Rzecznika Praw Obywatelskich jest konieczność szczególnego zaufania społecznego wobec RPO i autorytetu osoby Rzecznika. Można wręcz stwierdzić, że instytucja ta jest w poważnym stopniu oparta na autorytecie urzędu i pełniącej go osoby<sup>18</sup>. W pewnej mierze uzasadnieniem rozwiązań pozwalających na odwołanie RPO przez Sejm może być niepodleganie Rzecznika odpowiedzialności konstytucyjnej w przeciwieństwie do mających zbliżony zakres niezależności Prezesa NIK i Prezesa NBP oraz pominięcie skutków ewentualnego skazania osoby RPO wyrokiem karnym. Nie są to jednak racje bezsporne i rozstrzygające w kwestii celowości odwołania RPO przez Sejm z powodu „sprzeniewierzenia się ślubowaniu”, a nie z przyczyn wprost związanych z określonymi błędami w działalności.

Może jednak skłaniać do namysłu to, że Komisja Wenecka w odniesieniu do statusu ombudsmána w Mołdawii (Mołdowie) negatywnie oceniła wieloznaczność przepisu ustawowego pozwalającego odwołać rzecznika z powodu „działań niezgodnych ze statusem rzecznika”<sup>19</sup>. Taka przyczyna odwołania niesie rzeczywiście pewne ryzyko nadużyć, choć nie jest o wiele bardziej nie-

<sup>18</sup> Por. A. Domańska, *Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Praw Obywatelskich*, Łódź 2012, s. 28–31.

<sup>19</sup> Opinia Komisji Weneckiej nr 808/2–15 przyjęta 19–20 czerwca 2015 r. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)017-e). (3.10.2020).

określona niż „sprzeniewierzenie się ślubowaniu”. Potwierdzeniem obaw o realność zagrożeń politycznych nadinterpretacji podobnych w pewnym stopniu regulacji może być zdanie odrębne M. Muszyńskiego do wyroku TK K 9/16 z 22 marca 2018 r. (nie dotyczącego w ogóle statusu RPO), w którym zgłoszono zarzut, że Adam Bodnar sprzeniewierza się złożonemu ślubowaniu, co zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o RPO stanowi przesłankę do pozbawienia go sprawowanej funkcji. Zarzuty odnosiły się do rzekomego naruszenia roty ślubowania, w tym rezygnacji z strzeżenia wolności i praw człowieka i obywatela, naruszenia godności urzędu przez „wnioski {składane, przyp. MB} w sposób określany w literaturze prawniczej nazwą „sądowego pieniactwa” oraz brak wymaganej od Rzecznika Praw Obywatelskich „wyróżniającej wiedzy prawniczej”. Warto odnotować też wnioski obywateli o odwołanie Adama Bodnara kierowane do Sejmu powołujące zarzut „ideologicznego zaangażowania”.

## V. Postulaty *de lege lata* i pytanie o możliwość zmian

Według M. Zubika omawiana ustawowa przesłanka odwołania to „zbiorcze ujęcie takich okoliczności, w których osoba pełniąca urząd, odchodząc od złożonego ślubowania, na trwale utraciła – nawet w sposób niezawiniony – autorytet konieczny do należytego wypełniania swych funkcji”<sup>20</sup>. Okoliczność ta jest ważna w kontekście minimalnych wymogów wobec osoby ombudsmanna (art. 2 ustawy), lecz skoncentrować się warto na ocenie wypełniania zadań RPO. Pojawia się pytanie czy w ocenie tego zagadnienia decydować mają pojedyncze zachowania lub działania naruszające obowiązki czy też liczyć ma się wyłącznie bilans działań lub zaniechań.

J. Świeca jest zdania, że „już jeden tylko przypadek uzasadnionego podejrzenia np. co do bezstronności, czy niezbędnej – wyróżniającej – wiedzy prawniczej, wskazywać będzie raczej na zasadność podjęcia działań zmierzających do usunięcia Rzecznika Praw Obywatelskich ze sprawowanego urzędu”<sup>21</sup>. Pogląd ten jest co najmniej dyskusyjny. Autor nie dostrzega w wystarczającym stopniu potrzeby ochrony stabilności funkcji Rzecznika wynikającej choćby z jego konstytucyjnego statusu (art. 210) oraz zasady kadencyjności, która „za-

<sup>20</sup> M. Zubik, op.cit, s. 6–7.

<sup>21</sup> J. Świeca, op.cit.

kłada zasadniczo jego ciągłość, zaś upływ kadencji jest naturalnym sposobem ustania członkostwa. Wszelkie inne sposoby mają charakter wyjątkowy<sup>22</sup>. Biorąc pod uwagę praktykę polityczną poważną byłaby obawa o tendencyjne wykorzystanie incydentalnego zupełnie pretekstu do odwołania piastuna urzędu. Ryzyko zaś niepowodzenia niektórych działań jest nieuchronne i wiąże się już z samą znaczną intensywnością działalności RPO i tym, że ostateczne rozstrzygnięcia w sprawach podejmują zwłaszcza sądy. Sama porażka takiej czy innej interwencji czy innego środka działania Rzecznika nie oznacza przecież utraty kwalifikacji wyróżniania się wiedzą prawniczą.

Drugie podejście reprezentuje m.in. S. Trociuk wskazując, że nie może tu chodzić o jednorazowe incydenty, lecz o utrwaloną praktykę naruszania ślubowania<sup>23</sup> polegającą na podejmowaniu działań, mających na celu ograniczenie praw i wolności obywatelskich, trwałej bezczynności Rzecznika, tj. niepodejmowaniu działań na rzecz ochrony praw i wolności obywatelskich w sprawach, w których oczywista byłaby aktywność Rzecznika, braku bezstronności, w tym angażowaniu się w trakcie pełnienia funkcji Rzecznika w działalność polityczną<sup>24</sup>. Istotnie, naruszałoby to Konstytucję i ustawę o RPO. Nie przekracza jednak dobrych standardów umotywowana krytyka przedsięwzięć legislacyjnych naruszających zwłaszcza podstawowe prawa człowieka.

Nie stanowi natomiast sprzeniewierzenia się złożonemu ślubowaniu sama okoliczność niepodjęcia przez Rzecznika konkretnej sprawy. Zgodzić należy się z poglądami doktryny, że sprzeczne z zasadą niezawisłości Rzecznika byłoby ponoszenie odpowiedzialności za niepodjęcie sprawy zgłoszonej we wniosku jakiegokolwiek podmiotu<sup>25</sup>.

Omawianą ustawę, jak każdą, należy wyklądać w sposób prokonstytucyjny. Wrócić tu warto do ustrojowych wyznaczników powoływania i odwoływania Rzecznika Praw Obywatelskich. Funkcje i zadania RPO służą ochronie zasady związania władzy prawem. Wobec tego, doprowadzenie do sytuacji, gdy odwołanie ombudsmansu byłoby w przeważającym stopniu skutkiem ar-

---

<sup>22</sup> Zob. uchwała z 10 maja 1994 r., W 7/94, OTK 1994 r., cz. I, poz. 23 i inne wyroki podtrzymujące tę tezę.

<sup>23</sup> S. Trociuk, *Uwagi do art. 7*, [w:] *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, Warszawa 2005, s. 27.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> W. Sokolewicz, *Uwagi do art. 210*, [w:] *Konstytucja...*, s. 3.

bitralnej woli politycznej aktualnej większości sejmowej (a nawet i kwalifikowanej większości) doprowadziłyby do poważnego osłabienia mechanizmów ochrony praworządności. Ramy ewentualnej decyzji w przedmiocie odwołania Rzecznika wyznacza art. 210 Konstytucji. Niezależność od innych organów państwowych ma wymiar funkcjonalny związany z samodzielnością wykonywania zadań przez organ oraz instytucjonalny polegający na szczególnej pozycji organu w systemie organów państwa oraz sposobu jego powoływania i odwoływania<sup>26</sup>. Niezawisły charakter działalności osoby Rzecznika oraz niezależność RPO chroni tę instytucję przed ingerencją szczególnie w sferze jej ustawowych i konstytucyjnych zadań i kompetencji. Po wejściu w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 października 2010 r. K 35/09 wyeliminowano przejaw więzi organizacyjnej urzędu RPO z Sejmem.

Przesłanki wniosku o odwołanie Rzecznika nie mogą być arbitralnie dobrane ani brane wybiórczo. Charakter nazbyt niedookreślony – w kontekście egzekwowania odpowiedzialności – mają względy „godności powierzonego stanowiska”<sup>27</sup> i „zasad współżycia społecznego” traktowane w oderwaniu od innych aspektów funkcjonowania Rzecznika. Jedynie skazanie za przestępstwo popełnione z winy umyślnej możnaby uznać za takie uchybienie godności pełnionego urzędu, które wpisałoby się w pojęcie „sprzeniewierzenia się”. Nie jest pewne nawet czy etycznie jak najbardziej trafne odwołanie do „sprawiedliwości” nie niesie z sobą ryzyka powierzchownego i wybiorczego jej interpretowania. Natomiast braki działalności z punktu widzenia „najwyższej staranności” i „sumienności” mają znaczenie tylko w takim zakresie, w jakim godzą w obowiązek strzeżenia praw i wolności.

Znaczenie samoistne jako przyczyna odwołania wydaje się mieć powtarzające się naruszanie obowiązku wierności Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w powiązaniu z uchylaniem się od strzeżenia wolności i praw człowieka i obywatela. Relewantne byłoby tu powtarzające się, regularnie niepodejmowanie spraw określonego rodzaju podmiotów albo pewnych kategorii spraw, co zresztą godziłoby w obowiązek bezstronności. Dużą wagę miałyby także fakt utrwałonego unikania podejmowania spraw z urzędu czy też tenden-

<sup>26</sup> Zob. wyrok TK z 22 września 2006 r. U 4/06 (OTK-A Nr 8/2006, poz. 109) dotyczący m.in. statusu NBP.

<sup>27</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1028 i cyt. tam lit.

cji do unikania żądania wszczęcia odpowiedniego postępowania po zbadaniu sprawy czy brania udziału w toczącym się już postępowaniu. Ważna byłaby także rezygnacja z monitorowania ogólnego stanu przestrzegania praw i wolności człowieka w Polsce oraz zaniechanie przedstawiania informacji oraz sprawozdania, o których mowa w art. 212 Konstytucji.

Niebagatelną kwestią jest sposób ustalania ewentualnego sprzeniewierzenia się ślubowaniu. W opinii prawnej dotyczącej pism obywateli domagających się odwołania Adama Bodnara ze stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>28</sup> trafnie zwrócono uwagę na potrzebę dystansu wobec faktów i okoliczności dotyczących RPO, lecz znanych wyłącznie z przekazu medialnego. Ocena działalności ombudsmansmana powinna opierać się głównie na aktach spraw, w których Rzecznik podjął działania albo ich zaniechał.

Decyzję co do ewentualnego odwołania Rzecznika kształtuje także zasada kadencyjności. Nie jest przy tym kwestią przypadku rozdzielenie kadencji Sejmu i Senatu z kadencją RPO. Zasada ciągłości działania konstytucyjnych organów państwa w sposób szczególny dotyczy organów kadencyjnych<sup>29</sup>. Zasada nieodwołalności Rzecznika Praw Obywatelskich przed upływem kadencji stanowi zatem jedną z gwarancji niezależnego statusu<sup>30</sup>. Wniosek o odwołanie RPO powinien być ostatecznością i opierać się głównie na udokumentowanych zarzutach utrwalonego niewykonywania zadań w zakresie ochrony wolności i praw człowieka lub wręcz niszczenia standardów w tym zakresie. Istotna jest waga naruszonych norm i zasad oraz konsekwencje naruszeń ślubowania. Ważną okolicznością, związaną z poprzednią, może być powtarzające się naruszanie Konstytucji lub wyrok skazujący za przestępstwo popełnione umyślnie.

Ombudsman powinien w pewien sposób odpowiadać przed reprezentacją narodu, jest to także zgodne z międzynarodowymi standardami. Warte rozważenia byłoby jednak ewentualne doprecyzowanie przesłanek odwołania

---

<sup>28</sup> J. Wyrembak „Opinia prawna dotycząca pism w sprawie odwołania Pana dr. Adama Bodnara z zajmowanego stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich – z powodu wielokrotnego sprzeniewierzenia się złożonemu ślubowaniu” z 13 lutego 2017 r. BAS- WAL- 2606/16. Opinia ta, niezadowolająca zapewne autorów pism, była jednak wobec działalności Adama Bodnara krytyczna.

<sup>29</sup> Wyrok TK z 23 marca 2006 r. K 4/06.

<sup>30</sup> Szerzej zob. A. Domańska, op.cit., s. 76–84.

RPO. Można rozważać wprowadzenie w miejsce przesłanki „sprzeniewierzenia się ślubowaniu” ostrzejszych i bardziej doprecyzowanych przyczyn związanych z rażącym zaniedbaniem w wykonywaniu najważniejszych zadań Rzecznika na rzecz praw człowieka (interwencje i wystąpienia w sprawach indywidualnych; interwencje i wystąpienia w sprawach o charakterze ogólnym), z rażącym i uporczywym naruszeniem Konstytucji RP, skazaniem prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa, czy brakiem jakiegokolwiek aktywności przez nieprzerwany okres, np. trzech miesięcy lub czterech, pięciu miesięcy łącznie w danym roku. Z drugiej strony jednak, otwarcie wrót do enumeratywnego określania przyczyn negatywnej oceny RPO mogłoby – z powodu jednolitej koncepcji ustawy i braku stabilnych ustaw organicznych w Polsce – doprowadzić do stopniowego wydłużania listy tych okoliczności.

Warto nadmienić, że także Rzecznik Praw Dziecka<sup>31</sup> może być odwołany przed upływem kadencji przez Sejm za zgodą Senatu z powodu sprzeniewierzenia się złożonemu ślubowaniu (art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy). Sejm podejmuje uchwałę w sprawie odwołania Rzecznika Praw Dziecka na wniosek Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, grupy co najmniej 35 posłów lub co najmniej 15 senatorów<sup>32</sup>. Większość uwag zamieszczonych niżej dotyczących odwołania RPO można będzie odnieść także do Rzecznika Praw Dziecka<sup>33</sup> z tym jednak zastrzeżeniem, że Konstytucja prawie nie reguluje miejsca RPD w systemie organów państwowych i nie gwarantuje jego niezależności, co nie znaczy samo w sobie, że jej nie oczekuje. Wydaje się, że i w tym przypadku konieczna jest wstrzeźliwość w formułowaniu wniosku o konieczności odwołania danego piastuna tego organu ze względu na kadencyjność. Inicjatywa w sprawie odwołania RPD z przyczyny „krzywoprzysięstwa” powinna być dokładnie uzasadniona przez pryzmat nie tylko treści ślubowania, ale i całokształtu ustawowych kompetencji.

<sup>31</sup> Ustawa z 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (t.j. Dz.U. 2020, poz. 141).

<sup>32</sup> Nie wiedzieć czemu w ustawie tej nie wskazano, jaką większością można odwołać RPD. Milczenie w tej sprawie sugeruje konieczność skorzystania z zasady ogólnej, czyli zwykłej większości głosów (art. 120 Konstytucji w związku z art. 190 Regulaminu Sejmu).

<sup>33</sup> Zob. stosunkowo liberalne stanowisko w zakresie rozumienia odwołania RPD z powodu krzywoprzysięstwa R. Piotrowski, *Opinia w sprawie odwołania RPD*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6, s. 212–213 i bardziej restrykcyjne podejście M. Stębelkiego, *Opinia w sprawie odwołania RPD*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6, s. 209–211.

## VI. Podsumowanie

Przesłanka „sprzeniewierzenia się złożonemu ślubowaniu” przez Rzecznika Praw Obywatelskich jako powód odwołania przez Sejm rodzi trudności interpretacyjne. W ocenie, czy zaszło do sprzeniewierzenia się ślubowaniu przez Rzecznika Praw Obywatelskich liczyć powinno się głównie wykonywanie konstytucyjnych i ustawowych zadań w dziedzinie ochrony wolności i praw człowieka. Jeśli są one wypełniane niedoskonale, to należy zbadać długotrwałość ich zaniedbywania, wagę naruszonych norm i zasad oraz konsekwencje naruszeń ślubowania.

Choć sama formuła „sprzeniewierzenia się...” jest dyskusyjna, to także brak pewności, by wyraźny katalog przyczyn odwołania RPO związanych z jego działalnością lepiej chronił niezależność RPO i stabilność podstaw prawnych jego działalności. Zastąpienie „sprzeniewierzenia się...” wyraźnymi przesłankami ujętymi w poprzednim punkcie byłoby w pełni racjonalne gdyby w polskim konstytucjonalizmie istniały ustawy organiczne regulujące ustrój i zadania m.in. niektórych konstytucyjnych organów. Skoro jednak takich ustaw nie ma, to uruchamianie zmian w przesłankach odwołania Rzecznika mogłoby doprowadzić do większej niestabilności ustrojowych podstaw funkcjonowania RPO.

## Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Komentarz, 2012.  
*Konstytucje Rzeczypospolitej*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Deryng A., *Pozycja prawna Rzecznika Praw Obywatelskich wobec administracji publicznej*, „Biuletyn RPO” 2007, z. 55.
- Domańska A., *Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Praw Obywatelskich*, Łódź 2012.
- Dybowski M., *Uwagi do art. 209*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015.
- Grzybowski, *Ustrój Polski współczesnej 1944–1948*, Kraków 1948.
- Jarosz Z., *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, [w:] *Rzecznik Praw Obywatelskich*, red. L. Garlicki, Warszawa 1989.
- Ławniczak A., *Uwagi do art. 104*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014.

- Maroń G., *Ślubowanie poselskie w polskim porządku prawnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 10.
- Maroń G., *Instytucja przysięgi prezydenta w polskim porządku prawnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Rozliczalność władz publicznych jako kategoria prawa konstytucyjnego*, [w:] *Państwo i jego instytucje. Konstytucja – sądownictwo – samorząd terytorialny*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018.
- Mojak R., *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1995.
- Piotrowski R., *Opinia w sprawie odwołania RPD*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6.
- Repel J., *Uwagi do art. 104*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Sarnecki P., *Uwagi do art. 130*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000.
- Sokolewicz W., *Uwagi do art. 210*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.
- Stębel M., *Opinia w sprawie odwołania RPD*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6.
- Świeca J., *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Komentarz*, Warszawa 2010.
- Trociuk S., *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, Warszawa 2005.
- Wyrembak J., *Opinia prawna dotycząca pism w sprawie odwołania Pana dr. Adama Bodnara z zajmowanego stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich – z powodu wielokrotnego sprzeniewierzenia się złożonemu ślubowaniu*, z 13 lutego 2017 r. BAS- WAL- 2606/16
- Zaleśny J., *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] *Ochrona praw i wolności. System instytucjonalny w Rzeczypospolitej Polskiej*, red. J. Zaleśny, M. Laskowska, M. Olszówka, M. Kruk, M. Godlewski, M. Jarosz, Warszawa 2019.
- Zubik M., *Rzecznik Praw Obywatelskich (po 20 latach istnienia urzędu)*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 11.