

# Michał Jan Filipek

---

## Instytucja ombudsmana w Królestwie Norwegii

---

Studia Iuridica Lublinensia 16, 225-236

---

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MICHAŁ JAN FILIPEK

## Instytucja ombudsmana w Królestwie Norwegii

*The Institution of Ombudsman in the Kingdom of Norway*

W powszechnej opinii Norwegia (jak również inne państwa skandynawskie) uznawana jest jako państwo o wysokim stopniu poszanowania prawa, odpowiadające szeroko pojmowanym wymogom praworządności zarówno w sensie formalnym, jak i materialnym. Urząd ombudsmana występujący w systemach prawnych państw nordyckich wzbudził duże zainteresowanie na arenie międzynarodowej i stał się niejako pierwowzorem dla podobnych instytucji w wielu innych krajach, w tym również w Polsce. Omawiane w niniejszym artykule zagadnienie nie doczekało się do tej pory większego opracowania w polskim piśmiennictwie naukowo-prawniczym. Jednakże podjęty temat może zainteresować polskiego czytelnika ze względu na występujące podobieństwa do polskiej instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich.

Według W. Skrzydły, rozpatrując status ustrojowy rzecznika (ombudsmana), należy wziąć pod uwagę następujące trzy zasadnicze elementy: a) wymogi formalne stawiane kandydatowi na ten urząd, b) zasady jego powoływania i odwoływania, c) usytuowanie względem innych organów państwowych, ze szczególnym uwzględnieniem parlamentu.<sup>1</sup> Opierając się na tym słusznym stwierdzeniu, poszerzyłem niniejszą analizę norweskiej instytucji ombudsmana ds. administracji publicznej<sup>2</sup> (norw.: *Stortingets ombudsmann for forvaltningen* lub *Sivilombudsmannen*) o następujące elementy: a) krótki rys historyczny omawianej instytucji, b) analizę zakresu i środków działania instytucji ombudsmana.

<sup>1</sup> W. Skrzydło, *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1999, s. 443.

<sup>2</sup> W celu utrzymania możliwie największej zwięzłości tekstu, pełna nazwa omawianej instytucji – „Ombudsman ds. administracji publicznej (norw.: *Stortingets ombudsmann for forvaltningen* lub *Sivilombudsmannen*)” została skrócona do terminu: „ombudsman”. Najbardziej trafnym polskim ekwiwalentem skandynawskiego terminu „ombudsmann” jest termin „rzecznik” bądź „reprezentant”, zaś polskim ekwiwalentem omawianej norweskiej instytucji jest polska instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich.

W 1958 r. Parlamentarna Komisja Administracyjna zgłosiła projekt ustawy o Parlamentarnym Ombudsmanie (Rzeczniku Praw Obywatelskich) ds. administracji publicznej (*Stortingets ombudsmann for forvaltningen, Sivilombudsmannen*).<sup>3</sup> Projekt ustawy wzorowany był na instytucji ombudsmana w innych krajach nordyckich. W Szwecji podobna instytucja (*justitieombudsman*) wprowadzona została już w 1809 r., zaś w Danii konstytucja z 1953 r. wprowadziła instytucję Rzecznika Praw Obywatelskich (*Folketingets ombudsmand*). Dnia 22 czerwca 1962 r. uchwalona została ustawa o rzeczniku praw obywatelskich ds. administracji publicznej (*Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen*).<sup>4</sup> Ustawodawca norweski wzorował się w dużym stopniu na uregulowaniach duńskich.<sup>5</sup> Pomysłodawcą wprowadzenia tego urzędu w Norwegii był parlamentarzysta Lars Ramndal, który już w 1953 r. postulował o powołanie tej instytucji.<sup>6</sup>

Głównym celem, który przyświecał ustawodawcy norweskiemu, było stworzenie gwarancji bezpieczeństwa prawnego. Zwracano uwagę, że wprowadzenie instytucji ombudsmana do norweskiego systemu prawnego służyć będzie wzmocnieniu sytuacji prawnej obywateli w relacjach z administracją publiczną. W powszechnym rozumieniu instytucja ta stała się alternatywą postępowania na drodze sądowej. Zwracano również uwagę na fakt istotnego wzmocnienia pozycji obywatela w relacjach z aparatem administracji publicznej. Również praktyka sądowa, w tym zwłaszcza orzeczenia Sądu Najwyższego przyczyniały się do wytworzenia administracyjno-prawnych zasad mających na celu ochronę obywatela. Przyjmuje się, że istotną kwestią dla wzmocnienia pozycji prawnej obywatela było również wprowadzenie prawa odwołania od decyzji administracyjnej oraz przyjęcie obowiązku udzielenia uzasadnienia decyzji przez organ administracji publicznej.

Z perspektywy historycznej, na gruncie norweskim, działalność instytucji ombudsmana porównać można z działalnością urzędników królewskich w związku ze składanymi suplikami.<sup>7</sup> Stopniowo, wraz z rozwojem sądownictwa, prawo do kierowania supliki zostało wyparte i zastąpione przez środki odwoławcze składane do sądów. Podczas Unii Personalnej ze Szwecją, w Norwegii wzrosła znacząco liczba skarg i odwołań składanych bezpośrednio do parlamentu norweskiego – Stortingu. Ostatecznie prawo do składania skargi na ręce króla

<sup>3</sup> M. J. Filipek, *Słownik terminologii prawniczej norwesko-polski, polsko-norweski*, Warszawa 2010, s. 124.

<sup>4</sup> LOV 1962-06-22 nr 08: Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannssloven).

<sup>5</sup> J. Andenæs, *Statsforfatningen i Norge*, Oslo 2008, s. 308.

<sup>6</sup> A. Fliflet, *Sivilombudsmannen – „Stortingets tillitsmann” og „folkets forsvarer”*, [w:] *Lov og Rett*, Oslo 1993, nr 1, s. 37.

<sup>7</sup> Supliki były pisemnymi skargami bądź prośbami dotyczącymi działalności przedstawicieli władzy królewskiej. Występowały zwłaszcza w XVII i XVIII wieku, będąc w tym okresie jednym z nielicznych środków odwoławczych kierowanych w związku z działaniem władzy królewskiej.

istniało do 1969 r., a prawo składania petycji do parlamentu zostało utrzymane do dnia dzisiejszego. Natomiast z perspektywy ideologicznej instytucja ombudsmana może być odbierana jako organ wzmacniający zasadę suwerenności narodu. Ombudsman wybierany jest bowiem przez parlamentarzystów i wykonuje swoje obowiązki jako mąż zaufania cieszący się poważaniem ogółu parlamentu. W norweskiej doktrynie prawnej uważa się, że instytucja ombudsmana jest również pewnym potwierdzeniem i kontynuacją idei państwa prawa (*niem.: Rechtsstaatsidee, norw.: rettsstatside*). W piśmiennictwie prawnonaukowym korzeni tej idei upatruje się zresztą w tekstach średniowiecznych – staronordyckich „ustawach lokalnych” (*landskapslover*), gdzie mowa była o nakazie budowania kraju w oparciu o poszanowanie prawa.<sup>8</sup> Jeśli zatem zadaniem ombudsmana jest ochrona praworządności, sprawiedliwości oraz praw i wolności każdego obywatela, to urząd ten odwołuje się do staronordyckiej koncepcji myśli i pojmowania prawa.<sup>9</sup>

Instytucja ombudsmana nie może być postrzegana jako organ kontroli parlamentarno-konstytucyjnej. Należy bowiem urząd ten postrzegać jako organ, który rozbudowuje i usprawnia działalność kontrolną parlamentu w celu zapewnienia jednostce jej praw i wolności obywatelskich. W norweskim systemie konstytucyjnym ombudsman stanowi niejako element *checks and balance*, którego celem jest wyeliminowanie ewentualnych nadużyć władzy wobec pojedynczego obywatela. Mimo iż formalnie ombudsman nie posiada szerokich kompetencji, ustawodawca norweski przekazał mu jednak pewne uprawnienia mające na celu zapewnienie możliwości przeprowadzenia działań kontrolno-sprawdzających, dotyczących aparatu administracji publicznej. Niewątpliwie ważnym aspektem jest również sprawowanie przez ombudsmana funkcji nadzoru nad aparatem administracji publicznej, co jest istotne dla realizacji zasady podziału władzy, której głównym celem jest wyeliminowanie zjawiska jej nadużycia. Tym samym należy uznać, iż działalność tej instytucji wzmacnia demokratyczną kontrolę administracji.

## I

Działalność rzecznika uregulowana jest w dwóch aktach normatywnych: wspomnianej ustawie o ombudsmanie ds. administracji publicznej [dalej: u.o.a.p.] (*Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen*) oraz w regulaminie działalności ombudsmana ds. administracji publicznej [dalej: r.d.o.] (*Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen*).<sup>10</sup> Oba akty normatywne wyzna-

<sup>8</sup> „Med lov skal land byggjast og ikkje med ulov øydst”, szerzej zob.: K. Robberstad, *Frå gammel og ny rett*, Oslo 1950.

<sup>9</sup> A. Fliflet, *op. cit.*, s. 39.

<sup>10</sup> FOR 1980-02-19 nr 9862: Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen.

czają zakres kompetencji oraz określają procedury działania norweskiej instytucji ombudsmana.<sup>11</sup> Od 1995 r. urząd ombudsmana został zawarty w konstytucji Królestwa Norwegii (§ 75, 1). Powyższy przepis konstytucyjny stanowi, iż „obowiązkiem Parlamentu jest powołanie osoby spoza grona parlamentarzystów w celu sprawowania nadzoru nad administracją publiczną oraz nad urzędnikami państwowymi, tak aby zapobiec niesprawiedliwości wobec pojedynczego obywatela”.<sup>12</sup> Regulamin działalności ombudsmana powtarza zapis ustawy zasadniczej, dodając, że „ombudsman nadzoruje administrację publiczną po to, by urzędnicy nie popełniali błędów oraz by nie zaniedbywali swoich obowiązków”.

Natomiast u.o.a.p. w art. 3 stwierdza, że „ombudsman jako osoba ciesząca się zaufaniem parlamentu, powinien dołożyć wszelkich starań, aby administracja publiczna nie traktowała niesprawiedliwie poszczególnego obywatela, ombudsman powinien również wpływać na to, aby administracja publiczna respektowała prawa człowieka”. Zadaniem instytucji ombudsmana jest więc nadzór nad administracją w celu uniknięcia nadużyć, błędów bądź zaniedbań, które mogłyby dotknąć i pogorszyć sytuację prawną obywateli. Należy tutaj zaznaczyć, iż stosuje się tu możliwie szeroką wykładnię. Przyjmuje się bowiem, że owa niesprawiedliwość nie musi dotyczyć jedynie pojedynczego obywatela, może również odnosić się do całej grupy podmiotów lub godzić w interesy bądź wartości danej jednostki, bądź grupy.<sup>13</sup> W aspekcie przedmiotowym działalność ombudsmana dotyczy ochrony praw i wolności obywatela. Działalność tego urzędu dotyczy również wzmocnienia jego pozycji prawnej oraz zapewnienia gwarancji bezpieczeństwa prawnego obywateli.

Ombudsman wszczyna postępowanie sprawdzająco-wyjaśniające po złożeniu skargi przez pokrzywdzony podmiot bądź z własnej inicjatywy. Sprawuje on również funkcję kontrolną w imieniu parlamentu i – jak wspomniano powyżej – jest ważnym elementem systemu gwarancji bezpieczeństwa prawnego obywateli. Dokonująca kontroli decyzji administracyjnych instytucja ombudsmana stała się zarówno alternatywą, jak i suplementem dla systemu sądownictwa administracyjnego. Jest to bowiem urząd spełniający rolę *quasi*-sądu administracyjnego oraz pewnego rodzaju instancji sprawdzającej decyzje administracyjne.<sup>14</sup> Uwaga tego urzędu skupiona jest również na ustawodawstwie i praktyce administracyjnej w celu śledzenia ewentualnych braków legislacyjnych. W norweskim piśmiennictwie prawnonaukowym mówi się również o funkcji ogólnoprewencyjnej ombudsmana, dzięki której administracja publiczna zmuszona jest do intensywniejszej samokontroli. Należy jednakże podkreślić, iż ombudsman nie

<sup>11</sup> J. Gisle, *Jusleksikon*, Oslo 2002, s. 280.

<sup>12</sup> Tekst Konstytucji Królestwa Norwegii z 17 maja 1814 r. przełożył na język polski i opatrzył komentarzem J. Osiński. Zob. J. Osiński, *Konstytucja Królestwa Norwegii*, Warszawa 1996.

<sup>13</sup> I. L. Backer, *Ombudsmannen og ombudsordninger*, [w:] *Lov og Rett*, Oslo 1993, nr 1, s. 7.

<sup>14</sup> A. Fliflet, *op. cit.*, s. 34.

występuje jako organ oskarżenia publicznego w stosunku do urzędników państwowych. Nie jest również organem wszczynającym postępowanie dyscyplinarne. Jego jedynym uprawnieniem jest wydanie niewiążących prawnie opinii w danej sprawie. W przeciwieństwie bowiem do uregulowań szwedzkich, norweska instytucja ombudsmana nie jest wyposażona w kompetencje uprawniające do wszczynania postępowania sądowego przeciwko urzędnikom aparatu administracji publicznej.

Instytucja ombudsmana zajmuje niewątpliwie wyjątkową pozycję w norweskim systemie prawnym. Funkcję tej instytucji trudno umiejscowić, kierując się tradycyjnym ujęciem zasady trójpodziału władzy. Urząd ten nie jest bowiem ani organem władzy sądowniczej, ani ustawodawczej. Trudno go również umiejscowić w hierarchii aparatu administracyjnego.<sup>15</sup> Wykonując zadania kontrolno-sprawdzające oraz sprawując nadzór w imieniu parlamentu nad całością administracji publicznej, instytucja ta nie jest ani organem kontroli parlamentarnej, ani organem kontroli konstytucyjnej. Wydaje się więc zasadne stwierdzenie głoszące, iż ombudsman jest niezależnym i niezawisłym instrumentem kontroli administracji publicznej, działającym w imieniu parlamentu.<sup>16</sup> Konstytucyjne umocowanie tej instytucji potwierdza jej szczególną rolę w systemie prawnym. Analizując norweską instytucję ombudsmana, należy wspomnieć o jej rozwoju na przełomie ostatnich kilkudziesięciu lat. Początkowo instytucja ta wiązana była z organem kontroli w formie niezależnej instancji odwoławczej, wraz z rozwojem tej instytucji zaczęto dostrzegać jej dodatkowe funkcje. Obecnie ombudsman spełnia również rolę organu reprezentującego interesy danego podmiotu bądź grupy podmiotów. Sprzyja temu stosunkowo duża dostępność tej instytucji dla obywateli oraz możliwość bezstronnego i niezależnego rozpatrzenia danej sprawy.

Ombudsman wykonuje swój urząd samodzielnie i niezależnie od parlamentu. Kwestia niezależności wydaje się więc być kwestią kluczową dla omawianej instytucji. Niezawisłość i niezależność ombudsmana odnosi się zarówno do instytucji podlegających jego kompetencjom, jak również do władzy politycznej oraz organów powołujących go na stanowisko. Świadczy o tym brzmienie artykułu 2 u.o.a.p. stanowiącego, iż „ombudsman sprawuje swój urząd samodzielnie i niezależnie od parlamentu”. Niezależność instytucji polega na braku możliwości wpływania czy też wymuszania decyzji wszczęcia bądź zawieszenia postępowania sprawdzająco-wyjaśniającego. Należy pamiętać, iż instytucja ombudsmana opiera się na powszechnym zaufaniu i autorytecie. Źródłem autorytetu ombudsmana jest niewątpliwie zaufanie publiczne, którego warunkiem jest zachowanie neutralności, obiektywizmu oraz niezależności.

<sup>15</sup> K. Lilleholt, *Knophs oversikt over Norges rett*, Oslo 2009, s. 744.

<sup>16</sup> I. L. Backer, *op. cit.*, s. 5.

## II

Ombudsman wybierany jest przez parlament na czteroletnią kadencję, trwającą od roku, w którym przeprowadzane są wybory parlamentarne. Najczęściej przedstawiana jest kandydatura osoby ponad wszelkimi politycznymi podziałami, o dużym autorytecie etyczno-moralnym. Nie bez znaczenia jest bardzo dobra znajomość prawa oraz dorobek naukowy kandydata. W praktyce większość osób piastujących to stanowisko miało za sobą wieloletnią karierę prawniczą, naukową bądź polityczną. Formalnym warunkiem powołania na stanowisko jest ukończenie 30. roku życia oraz złożenie urzędniczego egzaminu prawniczego z oceną bardzo dobrą (u.o.a.p. § 1). Jeśli w czasie sprawowania kadencji ombudsman umrze bądź znajdzie się w stanie uniemożliwiającym sprawowanie urzędu, parlament wybiera jego następcę na okres do końca trwającej kadencji. Ta sama procedura ma zastosowanie w momencie rezygnacji ombudsmana w czasie pełnienia kadencji.

W norweskiej praktyce konstytucyjno-ustrojowej znana jest również procedura odwołania ombudsmana z pełnionej funkcji. Parlament większością dwóch trzecich z ogólnej liczby oddanych głosów może odwołać ombudsmana ze stanowiska (u.o.a.p. § 1). Jeśli natomiast ombudsman ze względu na chorobę bądź z innych tymczasowych powodów nie może piastować swojego stanowiska, parlament powołuje przedstawiciela na czas jego nieobecności. Na okoliczność nieobecności trwającej do 3 miesięcy, ombudsman może powołać szefa swojego biura jako swojego przedstawiciela. Gdy zaś Prezydium Stortingu uzna za konieczne wyłączenie ombudsmana z rozpatrywania danej sprawy, to wybierany jest w takim przypadku ombudsman zastępczy, który przejmuje rozpatrywanie danej sprawy. W biurze ombudsmana zatrudniony jest sztab pracowników, z których większość posiada wykształcenie prawnicze.

Zakres działania instytucji jest relatywnie szeroki. Zgodnie z brzmieniem art. 4 u.o.a.p., w sensie przedmiotowym właściwość ombudsmana obejmuje sprawowanie nadzoru nad całością administracji publicznej oraz nad działalnością urzędników i funkcjonariuszy zatrudnionych w aparacie administracyjnym. Jednakże ustawa przewiduje pewną grupę decyzji, które zostały wyłączone spod kompetencji właściwości przedmiotowej ombudsmana. Decyzje króla podjęte w obecności rządu (króla w Radzie) oraz kwestie, w których zajął stanowisko parlament norweski – Storting (bądź jego niższa izba – Odelsting), nie należą do zakresu kontroli i nadzoru ombudsmana. Wynika to z faktu zachowania przez parlament kontroli politycznej i konstytucyjnej nad rządem. Również decyzje wydane przez ministrów oraz podległe im ministerstwa nie wchodzi w zakres kompetencji ombudsmana. W zakres jego kompetencji nie wchodzi również nadzór nad



działalnością Najwyższej Izby Kontroli (*Riksrevisjonen*), która sprawuje kontrolę nad działalnością administracji publicznej w imieniu parlamentu. Ombudsman nie sprawuje również nadzoru nad władzą ustawodawczą, co jest oczywistym następstwem zasady trójpodziału władzy.<sup>17</sup> Poza tym ombudsman nie rozpatruje ponownie złożonych skarg w związku z działaniem służb specjalnych.

Zgodnie z zasadą swobody podejmowania spraw ombudsman wszczyna postępowanie sprawdzająco-wyjaśniające na podstawie złożonej skargi przez podmiot pokrzywdzony bądź z własnej inicjatywy (§ 5 u.o.a.p.). Ustawa wraz z regulaminem wyposażają instytucje ombudsmana w szczególne środki działania. W pierwszej kolejności wymienić należy prawo ombudsmana do wydawania opinii (§ 10 u.o.a.p.). Opinie te formułowane są na podstawie przeprowadzonego postępowania sprawdzająco-wyjaśniającego. Wydając opinie, ombudsman kieruje się zasadą poszanowania prawa oraz dobrym obyczajem administracyjnym.

Formalnie rzecz ujmując, opinie ombudsmana nie są wiążące prawnie, a opierają się jedynie na autorytecie jego urzędu.<sup>18</sup> Przyjmuje się, że opinie ombudsmana oparte są na dogłębnej, obiektywnej i bezstronnej analizie danej sprawy. Nie mając zatem żadnych kompetencji uchwałodawczych w sensie możliwości zmiany bądź unieważnienia decyzji administracyjnej, urząd ombudsmana działa jedynie na mocy swojego autorytetu. Zgodnie z brzmieniem art. 10 (u.o.a.p.), ombudsman może wskazać na błąd bądź zaniedbanie ze strony administracji publicznej. Jeśli uzna, że zachodzą wystarczające powody, może również zawiadomić prokuraturę o zaistniałym stanie faktycznym. Nie może jednak osobiście wnieść powództwa do sądu. Ombudsman nie posiada uprawnień umożliwiających wydawanie instrukcji, poleceń bądź dyrektyw urzędnikom administracji publicznej.

Ombudsmanowi prowadzącemu samodzielne postępowanie wyjaśniająco-sprawdzające ustawa przyznaje prawo do żądania niezbędnych do wykonywania swojego urzędu wyjaśnień od urzędników administracji publicznej (§ 7 u.o.a.p.). Przysługuje mu również prawo do żądania udostępnienia akt, protokołów i innych dokumentów mających istotne znaczenie dla sprawy. Stosownie do artykułu 7 u.o.a.p., ombudsman może również żądać zabezpieczenia materiału dowodowego przez sąd. Kolejnym uprawnieniem ombudsmana jest możliwość przeprowadzenia inspekcji w każdej instytucji administracji publicznej (§ 8 u.o.a.p.). Inspekcja przeprowadzana jest z własnej inicjatywy ombudsmana w celu dokona-

---

<sup>17</sup> Należy jednakże zaznaczyć, iż ombudsman sprawuje nadzór nad działalnością prokuratury oraz policji. Rzecznik sprawuje również kontrolę nad działalnością Sądu odwoławczego ds. rent i emerytur (*Trygderetten*), który początkowo ustawodawca traktował jako część struktury sądownictwa, jednakże w późniejszym okresie instytucję tę zaczęto traktować jako samodzielny organ administracyjny.

<sup>18</sup> *Melding for året 2001 fra Sivilombudsmannen (Stortingets ombudsmann for forvaltningen)*, Oslo 2002, s. 31.



nia analizy sprawności działalności danej jednostki administracyjnej.<sup>19</sup> Szczególną grupę stanowią inspekcje przeprowadzane w „instytucjach zamkniętych”. Ich głównym celem jest dogłębne zbadanie podstaw wniesionej skargi. Podkreśla się, że wszelkie formy działalności ombudsmiana (tj. przeprowadzanie postępowania sprawdzająco-wyjaśniającego, żądanie wyjaśnień, wyrażanie opinii, przeprowadzanie inspekcji w instytucji aparatu administracyjnego) muszą mieścić się w granicach zakreślonych przez ustawę i regulamin (u.o.a.p. oraz r.d.o.) oraz pozostałe ustawodawstwo będące częścią norweskiego porządku prawnego.

### III

Zakres podmiotowy kompetencji ombudsmiana reguluje 6 u.o.a.p., stanowiąc, iż „każdy, kto uważa, że spotkała go niesprawiedliwość ze strony organów administracji publicznej, może wnieść skargę do ombudsmiana”. Natomiast osoby odbywające karę pozbawienia wolności w zakładach karnych mogą zwrócić się to ombudsmiana w tzw. „liście zamkniętym”, który nie podlega żadnej formie cenzury.

Skarga do ombudsmiana składana jest bezpośrednio z zachowaniem formy pisemnej. Osoba składająca skargę zobowiązana jest do przedstawienia wszystkich istotnych dla sprawy okoliczności. Skarżący zobowiązany jest również do dostarczenia wszelkich dowodów, dokumentów mających istotne znaczenie dla sprawy (§ 3 r.d.o.). W postępowaniu sprawdzająco-wyjaśniającym ombudsman ma uprawnienie do powołania biegłego w celu zasięgnięcia jego opinii w danej kwestii (§ 6 r.d.o.). Regulamin przewiduje również roczny termin do wniesienia skargi, biegnący od momentu wydania skarżonej decyzji administracyjnej. Ponadto należy podkreślić, iż złożenie skargi do ombudsmiana nie wstrzymuje realizacji skarżonej decyzji administracyjnej.<sup>20</sup>

Odwołanie złożone jako zwykły środek odwoławczy na drodze postępowania administracyjnego w znaczący sposób różni się od skargi złożonej do ombudsmiana. Skarga ta nie jest bowiem administracyjnym środkiem odwoławczym, który umożliwia odwołanie się do wyższej instancji w postępowaniu administracyjnym. Ombudsman nie jest organem wchodzącym w skład administracji publicznej, nie jest również przedstawicielem władzy administracyjnej. Skarga złożona do ombudsmiana umożliwia odwołanie się do niezależnej i neutralnej instancji przeprowadzającej postępowanie sprawdzające, mającej ustalić zasadność oraz legalność skarżonej decyzji administracyjnej. Postępowanie sprawdzająco-wyjaśniające prowadzone przez ombudsmiana polega na analizie wszystkich istotnych

<sup>19</sup> W praktyce ombudsman najczęściej przeprowadza inspekcje instytucji publicznych, takich jak więzienia i szpitale psychiatryczne.

<sup>20</sup> I. L. Backer, *op. cit.*, s. 6.

dla sprawy okoliczności. Końcowym etapem tego postępowania jest wydanie opinii ombudsmana w danej sprawie.

Mimo iż występuje pewne podobieństwo omawianego urzędu do instytucji sądu administracyjnego, instytucja ombudsmana wykazuje jednakże wiele znaczących różnic. Po pierwsze, ombudsman sam podejmuje decyzję o ewentualnym wszczęciu postępowania sprawdzająco-wyjaśniającego. Sam również decyduje o zakresie czynności sprawdzających podejmowanych w danej sprawie. Po drugie, postępowanie sprawdzająco-wyjaśniające prowadzone przez ombudsmana jest w znacznym stopniu mniej formalne i uproszczone w porównaniu do postępowania przed sądem administracyjnym. Po trzecie, ombudsman w przeciwieństwie do sądu nie może uznać uchwały bądź decyzji administracyjnej za nieobowiązującą, nie może również zasądzić przyznania odszkodowania. Po czwarte, ombudsman w przeciwieństwie do sądów może podjąć sprawę z własnej inicjatywy, ponadto ma pełną swobodę w doborze spraw do podjęcia interwencji, jednakże pozbawiony jest samodzielnej władzy rozstrzygania spraw. Sąd, w sytuacji gdy spełnione są przesłanki procesowe, zobowiązany jest do podjęcia danej sprawy, natomiast ombudsman sam rozstrzyga o podjęciu ewentualnej interwencji poprzez wszczęcie postępowania sprawdzająco-wyjaśniającego. Urząd ombudsmana łączy zatem pewne elementy leżące w kompetencjach zarówno administracji publicznej, jak i sądownictwa.

Stosownie do artykułu 12 r.d.o., ombudsman zobowiązany jest do złożenia rocznego sprawozdania ze swojej działalności. Sprawozdanie to powinno zawierać wykaz spraw, w których podjął interwencję. W raporcie ombudsman przedstawia wyniki swojej pracy w odniesieniu do kontroli administracji państwowej oraz kontroli przestrzegania praw człowieka. Składa też sprawozdanie z rocznej działalności bezpośrednio do parlamentu w terminie do 1 kwietnia każdego roku.

#### IV

Przyjmując klasyfikację instytucji ombudsmana przedstawioną przez I. Malinowską<sup>21</sup> i kierując się kryterium zasięgu kompetencji, omawianą norweską instytucję uznamy za ombudsmana o kompetencjach ogólnych. Jeśli przyjmiemy kryterium zasięgu działania urzędu, to ombudsmana norweskiego uznamy jako instytucję funkcjonującą na szczeblu centralnym. Kierując się przedstawioną klasyfikacją, omawianą instytucję możemy przypisać do grupy ombudsmanów o centralnym usytuowaniu i kompetencjach ogólnych (ombudsmani klasyczni). Podsumowując, możemy wskazać cztery podstawowe elementy charakteryzujące

<sup>21</sup> I. Malinowska, *Instytucje ombudsmana w państwach europejskich*, „Przegląd Europejski” 2002, nr 1, s. 93.

norweski urząd ombudsmana. Elementy te L. Garlicki wymienia jako uniwersalne i charakterystyczne dla współczesnych instytucji ombudsmana.<sup>22</sup>

1. Jest to samodzielny organ państwowy, wyraźnie wyodrębniony od aparatu administracji publicznej i struktury sądownictwa.
2. Urząd powiązany jest z parlamentem, przy czym powiązanie to ma charakter strukturalny, gdyż ombudsman w Królestwie Norwegii powoływany jest przez parlament.
3. Powiązanie urzędu ombudsmana z parlamentem ma charakter funkcjonalny, gdyż zadania, jakie wypełnia ta instytucja, mieszczą się wewnątrz funkcji kontrolnej parlamentu.
4. Instytucja ombudsmana jest organem wypełniającym dwa główne zadania. Z jednej strony rozpatruje skargi obywateli składane w związku z nieprawidłowościami zachodzącymi w administracji publicznej. Chroni zatem pojedynczego obywatela przed nieprawidłowościami ze strony aparatu administracyjnego. Z drugiej zaś strony wpływa na lepsze funkcjonowanie całości administracji. Jego działalność umożliwia bliższy ogląd stanu praworządności w państwie. Działalność ombudsmana łączy się również z zasadą podziału funkcji w państwie, wedle której organy wzajemnie się kontrolują. Jednakże działalność ombudsmana nie ogranicza się jedynie tylko do kontroli legalności, bada on bowiem również zarówno słuszność, jak i sprawiedliwość kwestionowanych rozstrzygnięć.

Instytucja ombudsmana jest stosunkowo łatwo dostępna dla chcącego się odwołać obywatela. W przeciwieństwie do sądów, urząd ten działa w odformalizowanym, uproszczonym i bezpłatnym postępowaniu sprawdzająco-wyjaśniającym.

Pozycja ustrojowa instytucji ombudsmana wskazuje, że jest on samodzielnym organem konstytucyjnym sprawującym kontrolę nad administracją publiczną. W tradycyjnej klasyfikacji trójpodziału władz trudno umiejscowić urząd ombudsmana, gdyż przedmiotem jego zainteresowań jest sfera działalności i funkcjonowania władzy wykonawczej, zaś sam sposób i forma jego działań nasuwa pewne analogie do działalności władzy sądowniczej. Należy również przy tym podkreślić dość bliskie powiązanie tego urzędu z władzą ustawodawczą, tj. parlamentem.<sup>23</sup> Wydaje się zatem zasadne stwierdzenie, że najważniejszym określeniem ustrojowego charakteru norweskiego urzędu ombudsmana jest uznanie go zarówno za organ ochrony prawa (rozumianego jako organ ochrony praworządności w ujęciu formalnym i materialnym), jak również za organ ochrony prawnej pojedynczego obywatela w relacjach z aparatem administracji publicznej. Norweska instytucja ombudsmana przybrała charakter urzędu centralnego, wyposażonego w kompetencje o generalnym zakresie.

<sup>22</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 1998, s. 345–346.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 345.

Niewątpliwie zauważalny dla polskiego czytelnika jest pewien stopień podobieństwa norweskiej instytucji ombudsmana oraz jej polskiego odpowiednika – Rzecznika Praw Obywatelskich. W obu systemach prawnych urząd ombudsmana zyskał powszechny autorytet, stając się ważnym uzupełnieniem instytucjonalnych gwarancji praworządności. Dla pozycji ustrojowej obu urzędów podstawowe znaczenie mają dwie zasady.

- 1) Zasada powiązania z władzą ustawodawczą, jednakże powiązanie to zarówno w Polsce urzędu Rzecznika z Sejmem, jak i urzędu ombudsmana ze Stortingiem<sup>24</sup> w Norwegii nie przekreśla samodzielności i odrębności obu tych instytucji.
- 2) Zasada niezależności od pozostałych organów państwa. Organy państwowe nie dysponują wobec omawianych urzędów żadnymi kompetencjami mogącymi wywierać wpływ na działalność obu urzędów.

W aspekcie przedmiotowym działalność Rzecznika, jak również norweskiego ombudsmana, dotyczy ochrony praw i wolności człowieka i obywatela. Działalność obu urzędów polega na badaniu działania bądź zaniechania organów i instytucji administracji publicznej. Obu urzędom nie przysługują również żadne kompetencje, które umożliwiłyby zmianę, uchYLENIE bądź zawieszenie wykonania kwestionowanej decyzji administracyjnej. Obie instytucje wykazują też duże podobieństwo w zakresie struktury organizacji urzędu. Zarówno rzecznik, jak i ombudsman są organami monokratycznymi (jednoosobowymi), a swoje zadania wykonują przy pomocy biur, które mieszczą się w stolicy krajów i zatrudniają kilkudziesięciu wykwalifikowanych pracowników merytorycznych. Oba urzędy poza bezpośrednim umocowaniem ustawowym mają również umocowanie konstytucyjne, w przypadku polskiego urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich jest to Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (art. 208–212) oraz ustawa z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Urząd ombudsmana cieszy się w Norwegii dużym szacunkiem, uznaniem i ogólnym poszanowaniem, a opinie wydane przez urząd uznawane są za istotny czynnik materialny mający znaczący wpływ na treść tworzonego prawa. Mimo iż opinie ombudsmana nie są prawnie wiążące oraz nie stanowią formalnych źródeł prawa, to jednak z reguły traktowane są jako istotne sugestie oraz zalecenia tak dla administracji publicznej w zakresie stosowania prawa, jak i dla ustawodawcy w procesie legislacyjnym.

---

<sup>24</sup> Storting – to nazwa parlamentu Królestwa Norwegii. Szerzej zob.: J. Osiński, *Parlament i rząd w Królestwie Norwegii*, Warszawa 1994; J. Osiński, *Storting – parlament Królestwa Norwegii*, Warszawa 1993.

## SUMMARY

An indigenous nordic term Ombudsmann is etymologically rooted in the Old Norse word “umbuðsmann”, essentially meaning “representative”. The Parliamentary Ombudsman for Public Administration (Norwegian: *Stortingets ombudsmann for forvaltningen* or *Sivilombudsmannen*) supervises public administration agencies. Supervision is carried out on the basis of complaints from citizens concerning any maladministration or injustice on the part of a public agency. The activities of the Parliamentary Ombudsman for Public Administration are based on the Constitution of the Kingdom of Norway §75, letter l: “It devolves upon the Storting (Norway’s Parliament): to appoint a person, not a member of the Storting, in a manner prescribed by law, to supervise the public administration and all who work in its service, to assure that no injustice is done against the individual citizen”. Another important acts and regulations are The Act concerning the Storting’s Ombudsman for Public Administration and The Storting’s Directive to the Ombudsman for Public Administration. The Parliamentary Ombudsman processes complaints that apply to government, municipal or county administrations. The Ombudsman can also address issues on his own initiative.