



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

Warszawa, dnia **7**... grudnia 2009 r.

RPO-630197-I/09/RP

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Trybunał Konstytucyjny

Al. Szucha 12a

00-918 Warszawa

WNIOSEK

RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.)

wnoszę o stwierdzenie, iż:

- art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.)

- jest niezgodny z art. 93 ust. 1 i 2 oraz art. 210 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

1. Przedmiot zaskarżenia

Przedmiot zaskarżenia stanowi art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.; dalej: ustawa o RPO). Zgodnie z jego brzmieniem statut Biura Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: statut BRPO) nadaje Marszałek Sejmu na wniosek Rzecznika.

Statut BRPO jest aktem normatywnym o charakterze wewnętrznym. Zawiera normy abstrakcyjne i generalne odnoszące się do struktury Biura Rzecznika, zasad jego funkcjonowania, zakresu właściwości poszczególnych komórek oraz obowiązków uprawnień pracowników na określonych stanowiskach służbowych.

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich stanowi korpus urzędniczy zapewniający administracyjną i merytoryczną obsługę Rzecznika. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o RPO Rzecznik wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura. Kwestie realizacji przez Rzecznika swojej ustrojowej funkcji oraz należytego wywiązania się z nałożonych zadań pozostają w rzeczywistości uwarunkowane istnieniem podporządkowanej mu struktury urzędniczej. Akt na podstawie którego dochodzi do unormowania organizacji wewnętrznej oraz wewnętrznego trybu pracy Biura Rzecznika, ma bezpośredni wpływ na realizację przez Rzecznika jego kompetencji. W tym sensie kształtuje on prawno-faktyczną sytuację Rzecznika i warunkuje możliwość jego działania. Należy więc stwierdzić, że akt nadania przez Marszałka statutu BRPO dotyczy nie tylko Biura Rzecznika, ale również bezpośrednio Rzecznika.

Upoważnienie ustawowe zawarte w art. 20 ust. 2 ustawy o RPO nie określa formy prawnej aktu, na podstawie którego ma nastąpić nadanie statutu. Można jedynie domniemywać, jaką formę akt ten mógłby przyjąć. Nie podlega dyskusji teza, iż nie może to nastąpić na mocy podustawowego aktu prawa powszechnie obowiązującego (rozporządzenia). Marszałek Sejmu nie należy bowiem do grona podmiotów konstytucyjnie uprawnionych do wydawania rozporządzeń. W konsekwencji, w związku z przyjętym w polskim porządku prawnym dychotomicznym podziałem

źródła prawa na akty prawa powszechnie obowiązującego oraz wewnętrznie obowiązującego (por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2008, s. 127), należy wnioskować, iż akt, na mocy którego dochodzi do nadania statutu, może przybrać jedynie formę aktu prawa wewnętrznie obowiązującego. W oparciu o kwestionowany przepis nie sposób jednak ani wskazać nazwy aktu, ani stwierdzić jakim warunkom formalnym musi czynić zadość. Dotychczasowa praktyka posługiwała się formą zarządzenia.

Podsumowując, art. 20 ust. 2 ustawy o RPO upoważnia Marszałka do nadania (na wniosek Rzecznika) statutu BRPO na mocy bliżej niesprecyzowanego co do formy aktu prawa o wewnętrznym charakterze. Uprawnienia Rzecznika ograniczają się do sporządzenia i przedstawienia wniosku, w którym wskazuje jak ów statut miałby w jego ocenie wyglądać albo jakie modyfikacje należałoby wprowadzić. Decyzja w przedmiocie nadania statutu pozostawiona została Marszałkowi Sejmu. Brzmienie kwestionowanego przepisu nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy Marszałek ma prawo odmówić nadania statutu, a jeśli tak - to jakie kryteria mogą stanowić podstawę takiej odmowy.

2. Okoliczności faktyczne poprzedzające wystąpienie z wnioskiem

W dniu 21 stycznia 2009 r., działając na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy o RPO, Rzecznik zwrócił się do Marszałka Sejmu z wnioskiem o nadanie statutu BRPO. Do wniosku załączono projekt statutu wraz z uzasadnieniem (kopia pisma z dnia 21 stycznia br. wraz z projektem statutu - załącznik nr 1 do niniejszego uzasadnienia). Zmiany przewidziane w tym projekcie wynikały z konieczności dostosowania struktury Biura do realizacji nowych zadań i kompetencji Rzecznika. Potrzeba reorganizacji wystąpiła w szczególności w związku z powierzeniem temu ostatniemu funkcji Krajowego Mechanizmu Prewencji. Projekt statutu przewidywał również przekształcenie dotychczasowej jednostki pomocniczej w nową jednostkę organizacyjną Departament Studiów i Analiz. Pozostałe zmiany miały charakter kosmetyczny (m.in. korekta nazewnictwa jednostek).

Pismo z dnia 21 stycznia 2009 r. pozostało bez odpowiedzi. W konsekwencji w dniu 27 kwietnia 2009 r. Rzecznik ponowił swój wniosek o nadanie statutu (kopia pisma - załącznik nr 2 do niniejszego uzasadnienia). Marszałek zajął stanowisko po przeszło dziewięciu miesiącach od złożenia wniosku. W piśmie z dnia 16 listopada 2009 r. (kopia - załącznik nr 3 do niniejszego uzasadnienia) poinformował Rzecznika, iż proponowane rozwiązania „nie znajdują uzasadnienia w celach i zadaniach Biura, wynikających z ustawy [o RPO]”. Zdaniem Marszałka „nie wydaje się, aby nowe zadania uzasadniały nadanie dotychczasowej strukturze organizacyjnej Biura statutu jednostek w postaci Departamentów, a co gorsza, powołania nowych jednostek, których właściwość rzeczowa nie da się uzasadnić celami ustawowymi” (co dotyczyło Departamentu Studiów i Analiz). Oceniał, że proponowane zmiany doprowadziłyby do „nadmiernego rozbudowania struktur administracyjno-usługowych kosztem jednostek wykonujących zadania merytoryczne”.

Marszałek nie tylko wskazał (od strony negatywnej), jakie elementy proponowanego statutu BRPO nie mogą znaleźć jego akceptacji, ale także zawarł w piśmie z dnia 16 listopada 2009 r. swoiste pozytywne wytyczne, jakie modyfikacje należy do statutu wprowadzić. Marszałek wskazał, iż „celowe” jest stworzenie jednej jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za sprawy administracyjno-gospodarcze, finansowe, pracownicze, bezpieczeństwa i higieny pracy, jak również („z punktu widzenia racjonalności”) połączenie jednostek organizacyjnych zajmujących się „jedną dziedziną spraw o podobnym charakterze” (np. połączenie komórek odpowiedzialnych za „Wstępna ocenę i klasyfikację wniosków” oraz „Przyjęcia interesantów”).

Podsumowując swoje pismo, Marszałek zaznaczył, iż „oczekuje [od Rzecznika] innych rozwiązań, w pełni uwzględniających wskazane zastrzeżenia”.

Przytoczone okoliczności faktyczne zdają się wskazywać, iż Marszałek przyjął takie rozumienie art. 20 ust. 2 ustawy o RPO, które wyklucza jakiegokolwiek związaną wnioskiem Rzecznika oraz przyznaje Marszałkowi szeroki margines swobody decyzyjnej w zakresie sposobu uregulowania struktury i zasad funkcjonowania Biura Rzecznika. Marszałek uznał, iż kwestionowany przepis nie tylko upoważnia go do odmowy nadania statutu BRPO, lecz także do wskazania (od strony pozytywnej), jakie rozwiązania statutowe są przez niego oczekiwane i jakie mogłyby warunkować nadanie statutu BRPO. Co więcej, z treści pisma

z dnia 16 listopada 2009 r. wynika, iż za kryterium oceny wniosku Rzecznika i podstawę ewentualnej odmowy nadania statutu Marszałek przyjął nie tylko zgodność postanowień proponowanego statutu z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, ale także zgodność tychże postanowień z kryteriami racjonalności i celowości. Powyższy sposób rozumienia treści upoważnienia określonego art. 20 ust. 2 ustawy o RPO w istocie przesądza o tym, że rzeczywistym autorem regulacji dotyczących wewnętrznej organizacji i trybu pracy Biura Rzecznika jest Marszałek Sejmu, Rzecznik zaś, formułując swój wniosek, pozostaje zobowiązany każdorazowo uwzględniać wytyczne Marszałka.

3. Przedkonstytucyjny charakter przepisu upoważniającego

Badając konstytucyjność art. 20 ust. 2 ustawy o RPO warto mieć na względzie, iż obecnie obowiązujące brzmienie kwestionowanego przepisu nie uległo zmianie od momentu uchwalenia tekstu pierwotnego ustawy o RPO w dniu 15 lipca 1987 r. Ma więc ono przedkonstytucyjny charakter. Fakt, iż brzmienie kwestionowanego przepisu ustalone zostało w 1987 r. nie oznacza *per se*, iż (z uwagi na niezgodność z przepisami nowej Konstytucji) przepis ten został w sposób dorozumiany „uchylony” z dniem wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. Art. 20 ust. 2 ustawy o RPO znajdował zastosowanie w procedurach nadawania statutu BRPO po 1997 r. Należy jednak zauważyć, iż - niezależnie od zastrzeżeń co do jego konstytucyjności, jakie powstały z chwilą wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. - sposób jego interpretacji przyjęty w praktyce jego stosowania zapewniał poszanowanie konstytucyjnych standardów odnoszących się do niezależności polskiego ombudsmana. Zgodnie z tą praktyką wnioski Rzecznika w przedmiocie statutu BRPO były uwzględniane, a statut nadawany w kształcie, który gwarantował efektywną realizację funkcji i zadań ombudsmana. Rzecznik wskazywał ustawodawcy konieczność dostosowania brzmienia art. 20 ust. 2 do wymogów Konstytucji z 1997 r. Inicjatywa ustawodawcza w tym zakresie nie została podjęta. Okoliczności faktyczne, jakie miały miejsce w związku z wnioskiem Rzecznika z dnia 2 stycznia 2009 r. o nadanie nowego statutu BRPO, postawiły Rzecznika przed koniecznością przedstawienia Trybunałowi do rozstrzygnięcia, czy upoważnienie zawarte w art. 20 ust. 2 w pełni respektuje wyznaczone w nowej

Konstytucji zasady wydawania aktów wewnętrznie obowiązujących (art. 93 ust. 1) oraz standardy niezależności Rzecznika (art. 210).

W ocenie Rzecznika obecne brzmienie art. 20 ust. 2 ustawy o RPO nie uwzględnia ewolucji, jaka między 1987 r. a 1997 r. dokonała się w strukturze centralnych konstytucyjnych organów państwa, w tym zwłaszcza - w statusie organów ochrony prawa. Warto przypomnieć, iż ustawa o RPO uchwalona została w momencie, gdy Rzecznik nie miał statusu organu konstytucyjnego, a relacje między poszczególnymi organami wyznaczała zasada ustrojowa, w myśl której Sejm był „najwyższym” organem władzy państwowej, określającym „podstawowe kierunki działalności państwa” oraz „sprawującym kontrolę nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej” (art. 20 ust. 1 i 3 Konstytucji PRL z 1952 r.). Owa pozycja „najwyższego organu władzy państwowej” dawała z ustrojowego punktu widzenia podstawę do wysnucia tezy o podległości względem Sejmu także Rzecznika (zob. M. Zubik, *Rzecznik Praw Obywatelskich (po 20 latach istnienia urzędu)*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 11, s. 3).

W 1989 r. instytucja polskiego Ombudsmana doczekała się konstytucjonalizacji poprzez dodanie do tekstu Konstytucji PRL art. 36a (art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL). Artykuł 1 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym za jedną z podstawowych zasad ustrojowych przyjął zasadę podziału władzy, przekreślając jednoznacznie zasadę najwyższej pozycji ustrojowej Sejmu w systemie jednolitej władzy państwowej. Z kolei art. 210 Konstytucji z 1997 r. wyraził zasadę niezależności Rzecznika od innych organów władzy państwowej. Odebranie Sejmowi charakteru „najwyższego” organu w strukturze instytucjonalnej państwa oraz konstytucjonalizacja zasady niezależności Rzecznika w sposób diametralny zmodyfikowała układ relacji między tymi organami, wykluczając możliwość doszukiwania się stosunku podległości.

W ocenie Rzecznika kwestionowany przepis nie uwzględnia również ewolucji, jaka zaszła w sposobie uregulowania systemu źródeł prawa przez Konstytucję z 1997 r., a w szczególności - w sposobie ukształtowania konstytucyjnego modelu aktów o charakterze wewnętrznie obowiązującym. Model ten wyznacza obecnie art. 93

Konstytucji. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 1 grudnia 1998 r. (sygn. K 21/98), niezależnie od faktu, iż w art. 93 rodzajowo wskazane są jedynie uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i poszczególnych ministrów, wszystkie akty prawa wewnątrznie obowiązującego muszą odpowiadać wymogom w tym przepisie ujętym. Art. 93 Konstytucji „stanowi bowiem nie tylko podstawę do wydawania uchwał przez Radę Ministrów oraz zarządzeń przez premiera i ministrów, ale też traktowany być musi jako ustanawiający ogólny - i bezwzględnie wiążący - model aktu o charakterze wewnętrznym” (K 21/98). W cytowanym orzeczeniu Trybunał przypomniał, jakiemu standardowi konstytucyjnemu akty te muszą czynić zadość. Po pierwsze, każdy taki akt może prawnie wiązać jedynie podmioty organizacyjne podległe organowi wydającemu akt (art. 93 ust. 1). Po drugie, mogą być wydane jedynie na podstawie ustawy (art. 93 ust. 2). Po trzecie, nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2). Po czwarte, wszystkie akty prawa wewnątrznie obowiązującego podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3) (K 21/98, także m.in.: wyrok z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99). Ustawodawca jest bezwzględnie związany wyżej wskazanym modelem aktów prawa wewnątrznie obowiązującego. Nie może upoważniać do wydania tychże aktów, pomijając któryś z wymogów konstytucyjnych. Zdaniem Rzecznika, art. 20 ust. 2 ustawy o RPO, upoważniając Marszałka do nadania statutu BRPO na podstawie aktu prawa wewnątrznie obowiązującego, stoi w sprzeczności z wyżej wskazanym konstytucyjnym modelem aktów prawa wewnątrznie obowiązującego.

4. Podległość organizacyjna jako podstawa wydania aktu prawa wewnątrznie obowiązującego

W wyroku o sygn. K 21/98, podsumowując swoje rozważania o elementach konstytucyjnego modelu aktów prawa wewnątrznie obowiązującego, Trybunał podkreślił, iż „za podstawowy element tego modelu uznać należy zakres aktu wewnątrznie obowiązującego, który w żadnym wypadku nie może dotyczyć jakichkolwiek podmiotów, które nie są podległe wydającemu taki akt”. Innymi słowy, aby wydanie aktu o wewnętrznym charakterze było konstytucyjnie dopuszczalne, musi

zaistnieć między wydającym akt a jego adresatem stosunek organizacyjnej podległości. Stosunek ten stanowi *conditio sine qua non* dopuszczalności aktu prawa wewnętrznego. „Jeżeli stosunek taki nie występuje, to sytuacja prawna adresatów może być normowana tylko aktami prawa powszechnie obowiązującego” (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 126), a ustawodawca nie może przekazać danej kwestii do unormowania aktem prawa wewnętrznego.

Jak wskazuje orzecznictwo Trybunału, podległość organizacyjna rozumiana jest jako „więź ustrojowo-prawna, w której podmioty organizacyjnie nadrzędne mogą ingerować w przedmiotowo i konstytucyjnie określonym zakresie w działania podmiotów podporządkowanych, w każdej ich fazie i w zakresie, za pomocą dowolnie dobranych dla danej sytuacji środków” (K. 21/98). Co do zasady podmiotami, które są związane aktem kierownictwa wewnętrznego, będą organy niższego szczebla, własne jednostki organizacyjne organu wydającego akt lub jego pracownicy i funkcjonariusze (por. K. Działocha, *Uwagi do art. 93 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2003, t. II, s. 15). Podległość organizacyjna, o której mowa w art. 93 Konstytucji, rozumiana jest jednak szerzej niż znana prawu administracyjnemu relacja hierarchicznego podporządkowania (kierownictwa) i wykracza poza stosunek zależności osobowej albo służbowej (por.: K. 25/99).

Pojęcie „organizacyjnej” podległości (uzasadniającej dopuszczalność wydawania aktów prawa wewnętrznego) Trybunał wyraźnie stara się w swoim orzecznictwie oddzielić od pojęcia podległości „funkcjonalnej” (wykluczającej taką dopuszczalność). W wyroku o sygn. K 25/99 Trybunał zaznacza, iż przyjęcie, że funkcjonalne zależności „odpowiadają konstytucyjnemu pojęciu «organizacyjnej podległości» mogłoby prowadzić do sytuacji, w której niemożliwe stałoby się odróżnienie «jednostek organizacyjnie podległych» organom wydającym akty o charakterze wewnętrznym od jakichkolwiek innych rodzajów relacji występujących między dowolnymi podmiotami a tymi organami (...). W praktyce oznaczałoby to, że zawsze, kiedy jakieś podmioty łączy z organem państwa nawet szeroko rozumiana zależność funkcjonalna, a we współczesnym świecie trudno sobie wyobrazić sytuację, w której zależność taka w ogóle nie występuje, organ może kierować do tych podmiotów wiążące je akty normatywne

5. Charakter relacji między Sejmem a Rzecznikiem a niedopuszczalność wydawania aktów prawa wewnątrznie obowiązującego

Pozycję ustrojową Rzecznika w systemie konstytucyjnych organów państwa wyznacza obecnie art. 210 Konstytucji. Zgodnie z jego brzmieniem Rzecznik jest w swojej działalności niezawisły i niezależny od innych organów państwowych. Jak podkreśla doktryna, przymiot niezawisłości dotyczy przede wszystkim sfery funkcjonalnej, podczas gdy niezależność - płaszczyzny organizacyjnej (por.: W. Sokolewicz, *Uwagi do art. 210 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja...*, t. III, s. 3). Rzecznik korzysta z przymiotu niezależności wobec „innych” - wszystkich innych niż on sam organów państwowych. Niezależność ta „zakazuje ustanawiania takich więzów strukturalnych i funkcjonalnych między RPO a innymi organami władzy publicznej, które mogłyby uzależniać RPO od tych ogniw, oczywiście poza przypadkami dopuszczonymi przez Konstytucję i rozwiązaniami ustawowymi pozostającymi w zgodności z jej zasadami” (*Ibidem*, s. 4). Niedopuszczalne są więc takie regulacje ustawowe, które przyznają owym „innym” organom kompetencje pozwalające na kierowanie działalnością Rzecznika albo egzekwowanie jego odpowiedzialności, chyba że upoważnienie takie wynika wprost z Konstytucji.

Relacje ustrojowe między Rzecznikiem a Sejmem mają, z uwagi na wyraźne postanowienia Konstytucji dotyczące kreacyjnej funkcji Sejmu, charakter szczególny w stosunku do relacji między Rzecznikiem a innymi niż Sejm organami władzy państwowej. Rzecznik powoływany jest przez Sejm za zgodą Senatu (art. 209 ust. 1), a bez zgody Sejmu nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności (art. 211 zd. 1). Informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela (art. 212). Rzecznik odpowiada przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie (art. 210 *in fine*).

W tym miejscu należy jednak wyraźnie podkreślić, iż zdaniem Rzecznika wyżej wskazane szczególne aspekty personalnego powiązania Rzecznika z Sejmem w niczym nie przekreślają zasady niezależności ombudsmana i nie mogą stanowić podstawy do wysnucia tezy o istnieniu jego organizacyjnej podległości wobec Izby. Wszelkie kompetencje Sejmu wobec Rzecznika oraz obowiązki tego ostatniego wobec Izby

należy interpretować możliwie wąsko, mając na względzie zasadę niezależności instytucji ombudsmana. Fakt powoływania Rzecznika przez Sejm nie może być podstawą do uznania istnienia osobowej zależności między tymi organami. Istnienie takiej zależności oznaczałoby możliwość odwołania Rzecznika w dowolnie wybranym przez Izbę momencie i z dowolnie wybranego powodu. Tymczasem art. 7 ustawy o RPO w sposób wyczerpujący wskazuje okoliczności, w którym może nastąpić odwołanie Rzecznika przed końcem kadencji, stanowiąc tym samym element gwarancyjny dla niezależności ombudsmana.

Art. 212 Konstytucji statuuje obowiązek „informowania” Sejmu przez Rzecznika. Wydaje się jednak, że obowiązek taki jest treściowo różny od obowiązku „przedłożenia sprawozdania” przez NIK (art. 204 ust. 2). Ustrojodawca konsekwentnie rozróżnia oba pojęcia. O ile pojęcie „sprawozdanie” zawiera w sobie pewien element podległości, a jego rozpatrzenie (w szczególności - odrzucenie w drodze głosowania) może wiązać się z pewnymi prawnymi konsekwencjami, o tyle „informacja” jest co do zasady wysłuchiwana i przyjmowana do wiadomości bez głosowania. Jak zauważa doktryna: „przedstawienie przez RPO izbom informacji nie pociąga za sobą żadnych skutków prawnych. Izba powinna bez głosowania przyjąć informację do wiadomości (...)” (W. Sokolewicz, *Uwagi do art. 212 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja...*, t. III, s. 3; por. również: S. Trociuk, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 113). Doktryna wskazuje na szczególny związek faktu użycia w art. 212 Konstytucji pojęcia „informuje” z zasadą niezależności Rzecznika oraz podkreśla różnicę między obowiązkiem „informowania” Sejmu przez Rzecznika, a obowiązkiem „sprawozdawczości” nałożonym na „podległą” wobec Sejmu Najwyższą Izbę Kontroli (W. Sokolewicz, *Uwagi do art. 212 Konstytucji...*, s. 1). Z różnicy tej zdawał sobie sprawę ustrojodawca. W toku prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego obowiązek złożenia „sprawozdania” (ujęty w pierwotnej wersji projektu Konstytucji) zastąpiony został przez obowiązek przedłożenia „informacji” (*Ibidem*). Tok prac w KK ZN, jak i efekt tych prac świadczą o świadomym zabiegu ustrojodawcy, uzasadnionym wolą skorelowania obowiązków Rzecznika wobec Sejmu z zasadą jego niezależności.

Nie można również relacji organizacyjnej podległości doszukiwać się w oparciu o zasadę odpowiedzialności Rzecznika przed Sejmem (art. 210 *in fine* Konstytucji).

Rzecznik stoi na stanowisku, iż odpowiedzialności nie należy mylić z podległością (podporządkowaniem). Pojęcie „podległości” jest semantycznie różne od pojęcia „odpowiedzialności”. O ile pierwsze oznacza możliwość władczej ingerencji w działalność innego podmiotu, o tyle drugie dopuszcza możliwość wyciągnięcia wobec tego podmiotu prawem określonych konsekwencji jedynie w sytuacji naruszenia prawem określonych reguł działania. Jak zauważa W. Sokolewicz: „zasada niezależności jest, konstytucyjnie biorąc, w stosunkach RPO z Sejmem nie wyłączona, lecz ograniczona przez uwzględnienie odpowiedzialności ponoszonej przez Rzecznika w takim zakresie i w takich formach, które określa ustawa” (W. Sokolewicz, *Uwagi do art. 210 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja...*, t. III, s. 5). Z faktu ponoszenia przez Rzecznika odpowiedzialności przed Sejmem nie można wyprowadzać tezy, iż wobec Izby staje się on podmiotem organizacyjnie podległym. „Mimo genezy konstrukcji instytucji ombudsmana, w obecnym kształcie systemu organów państwa, Sejm nie jest organem zwierzchnim wobec RPO” (M. Zubik, *Rzecznik...*, s. 6).

Odpowiedzialność polskiego ombudsmana przed Sejmem ma charakter ograniczony. Realizuje się wyłącznie „na zasadach określonych w ustawie”, przy czym ustawodawca nie ma dowolności w określaniu tychże zasad, a związany jest konstytucyjnym wymogiem niezależności i niezawisłości ombudsmana (por.: *Ibidem*). Owa odpowiedzialność realizuje się przede wszystkim w kontekście sprawowania przez Rzecznika swojego urzędu w zgodzie ze złożonym ślubowaniem. Jedynie sprzeniewierzenie się temu ślubowaniu otwiera możliwość wyegzekwowania przez Sejm odpowiedzialności i odwołania Rzecznika przez koniec kadencji (art. 7 ust. 2 ustawy o RPO). Ustawowe przepisy określające zasady ponoszenia odpowiedzialności mają charakter wyjątku od zasady niezależności Rzecznika, dlatego też interpretowane muszą być w sposób ścisły (por.: W. Sokolewicz, *Uwagi do art. 210 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja...*, t. III, s. 5). Nie sposób racjonalnie uzasadnić tezy, jakoby kompetencja Marszałka do nadania statutu BRPO była formą realizacji przez Sejm odpowiedzialności ombudsmana. Istota obu mechanizmów jest w istocie swojej różna. Nadanie statutu BRPO ma na celu unormowanie wewnętrznej organizacji i trybu pracy BRPO, podczas gdy egzekwowanie odpowiedzialności stanowi formę wyciągnięcia konsekwencji prawnych za naruszenie reguł sprawowania urzędu.

Jak wyżej wskazano, istnienia stosunku organizacyjnej podległości nie można domniemywać. Aby taki stosunek zaistniał między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, niezbędne jest wyraźne rozstrzygnięcie ustrojodawcy. Art. 202 ust. 2 Konstytucji *expressis verbis* przypisuje relacjom łączącym NIK z Sejmem charakter „podległości”. Żaden artykuł Konstytucji nie przypisuje takiego charakteru relacjom łączącym Rzecznika z Izłą. Wręcz przeciwnie - art. 210 mówi o „niezależności od innych organów państwa”. Wyraźne zróżnicowanie brzmienia przepisów może świadczyć o zamiarze ustrojodawcy zróżnicowania charakteru relacji łączących z Sejmem NIK oraz Rzecznika. Stanowi tym samym kolejny argument na potwierdzenie tezy o niemożności doszukiwania się między Sejmem a polskim ombudsmanem więzów organizacyjnej podległości.

Istnienia relacji organizacyjnej podległości nie sposób dowieść w oparciu o kryteria przyjęte przez Trybunał w wyroku w sprawie K 25/99. Pomijając kontrowersje doktrynalne dotyczące zakwalifikowania Marszałka do kategorii organów państwa, można byłoby uznać, iż przesłanka podmiotowa istnieje, gdyż zarówno Rzecznik, jak i Marszałek imiennie wskazani zostali w Konstytucji. Nie spełniona jednak pozostaje przesłanka przedmiotowa. W wyroku o sygn. K 25/99 Trybunał uznał, że z faktu konstytucyjnego umiejscowienia NBP jako „centralnego banku państwa” oraz nałożenia zadań w zakresie ustalania i realizowania polityki pieniężnej oraz stania na straży wartości pieniądza, w sposób immanentny musiał wynikać jakiś rodzaj władztwa NBP nad bankami komercyjnymi (co uzasadniało rozszerzenie pojęcia organizacyjnej podległości na pewne funkcjonalne podporządkowanie banków komercyjnych wobec NBP). W przypadku relacji łączących Rzecznika z Sejmem (tym bardziej - z Marszałkiem Sejmu), nie sposób doszukiwać się takiego władztwa. W szczególności nie wynika ono z zazębiana się zakresów funkcji kontrolnych obu organów. Sejm „sprawuje kontrolę na działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw” (art. 95 ust. 2 Konstytucji). Art. 202 ust. 2 Konstytucji upoważnia do tezy, iż kontrola ta może być sprawowana także pośrednio, poprzez działania kontrolne podejmowane na zlecenie Sejmu bezpośrednio przez NIK (konstytucyjnie podporządkowany Sejmowi). Art. 210 Konstytucji wyklucza jednak możliwość przyjęcia tezy, iż funkcja kontrolna Sejmu obejmuje również działania podejmowane

przez ombudsmiana. Ten ostatni nie stanowi już „ramienia” parlamentu, a w pełni odrębny i samodzielny organ państwa. Rzecznik kontroluje, czy aby działania (zaniechania) organów władzy państwowej nie naruszają praw i wolności jednostki, niemniej czynności w tym zakresie podejmuje w pełni samodzielnie. Nawet jeśli zakres funkcji kontrolnej Rzecznika w pewien sposób zazębia się z zakresem kontroli sejmowej, nie przekreśla to „funkcjonalnego dystansu” między obydwoma samodzielnymi i wzajemnie niezależnymi organami konstytucyjnymi (por. W. Sokolewicz, *Uwagi do art. 210 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja...*, t. III, s. 6 i 7).

Brak organizacyjnej podległości wobec Sejmu przesądza zdaniem Rzecznika o tym, iż ustawodawca nie ma możliwości upoważnić Sejmu do wydania aktu prawa wewnątrznie obowiązującego wiążącego Rzecznika w zakresie ustalenia zasad organizacji i trybu wewnętrznego funkcjonowania Biura Rzecznika. W oparciu o *argumentum a maiori ad minus*, odmawiając Sejmowi pozycji nadrzędnej wobec Rzecznika i kompetencji adresowania do niego aktów prawa wewnątrznie obowiązującego, tym bardziej należy wykluczyć możliwość wydawania takich aktów przez organ wewnętrzny Sejmu - Marszałka.

Na marginesie rozważań, celowym wydaje się zauważyć, iż nawet jeśliby założyć, że istnieje pewien rodzaj podległości Rzecznika wobec Sejmu, z założenia tego nie można wysnuć tezy, iż podległość ta rozciąga się również na relacje Rzecznika z jednoosobowym organem wewnętrznym Izby, jakim jest Marszałek. W tym względzie Rzecznik podziela wątpliwości wyrażone przez L. Garlickiego w zdaniu odrębnym do wyroku o sygn. K 21/98. W odniesieniu do okoliczności badanej wtedy sprawy L. Garlicki stwierdził, że „skoro wprowadzono w art. 93 ust. 1 kryterium podległości, to możliwe jest jego odniesienie do relacji Sejm - NIK. Nie można już jednak tej podległości interpretować tak szeroko, by objąć nią też relację Marszałek Sejmu - NIK”. Jak wskazuje L. Garlicki: „istotą ustrojowego charakteru Sejmu (...) jest samodzielność i wyłączność w realizacji przyznanych konstytucyjnie zadań kompetencji”. W obowiązującym stanie prawnym nie da się wyprowadzić generalnej kompetencji Marszałka do „zastępowania” Sejmu. Z art. 110 ust. 2 Konstytucji wynika jedynie upoważnienie do „reprezentowania” Izby, a nie działania w jej miejsce. Nader ostrożnie należy dopuszczać możliwość zastępowania Sejmu przez jego jednoosobowy

organ kierowniczy, a „granicą w tym zakresie (...) są normy, zasady i wartości określone w Konstytucji” (M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 25). Skoro art. 93 ust. 1 Konstytucji w sposób wyraźny ogranicza możliwość wydawania aktu prawa wewnętrznie obowiązującego do organów nadrzędnych wobec adresata, a „żadna ustawa nie może przełamać konstytucyjnie ustalonego mechanizmu stanowienia prawa” (ze zdania odrębnego L. Garlickiego do wyroku o sygn. K. 21/98), nie sposób dopuścić możliwości wydania takiego aktu przez jeden z organów pomocniczych (wewnętrznych) organu nadrzędnego. Może to bowiem grozić rozchwianiem systemu źródeł prawa, podczas gdy jednolitość i wyrazistość tego systemu „też jest wartością konstytucyjną, znajdująca (...) bezpośrednie oparcie w zasadzie demokratycznego państwa prawnego” (L. Garlicki w zdaniu odrębnym). „Nadrzędność organizacyjna jako przesłanka kompetencji do wydawania aktów wewnętrznie obowiązujących odnosi się do odrębnych (samodzielnych) organów władzy publicznej (...). Nie można jej odnosić natomiast do stosunków między organem pomocniczym organu nadrzędnego a innym samodzielnym organem władzy publicznej (tak, jak to uczynił Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu K. 21/98 (...))” (K. Działocha, *Uwagi do art. 93 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja...*, t. II, s. 10). W ocenie Rzecznika wyżej przytoczone tezy przedstawicieli doktryny pozostają nadal aktualne i wymagają uwzględnienia przy analizowaniu konstytucyjności art. 20 ust. 2 ustawy o RPO.

6. Wadliwość art. 20 ust. 2 ustawy o RPO z uwagi na brak wskazania formy prawnej

Zgodnie z art. 93 ust. 2 zd. 1 Konstytucji akty prawa wewnętrznie obowiązującego wydawane są wyłącznie na podstawie ustawy. Ustawa musi więc zawierać upoważnienie do wydania aktu normatywnego. Konstytucja nie wymaga, aby upoważnienie to spełniało wymogi określone w art. 92 ust. 1 dla upoważnienia do wydania rozporządzenia. Niemniej jednak można wskazać pewną minimalną treść przepisu upoważniającego do wydania aktu prawa wewnętrznego. Po pierwsze, musi on wskazywać, któremu organowi kompetencja prawodawcza zostaje przyznana. Po drugie, musi określić zakres (przedmiot) kompetencji prawodawczej. Po trzecie

wreszcie - musi także ustalić w formie jakiego aktu owa kompetencja ma zostać zrealizowana. Innymi słowy, upoważnienie ustawowe powinno nazwać tenże akt, a w razie konieczności - określić szczególne wymogi formalne, jakim musi czynić zadość.

Jak już zostało zauważone, art. 20 ust. 2 ustawy o RPO w ogóle nie określa, w jakiej formie ma nastąpić nadanie statutu BRPO. Praktyka przyjęła formę zarządzenia. Zastosowanie zarządzenia nie sposób jednak traktować jako „oczywistości”. W szeregu przepisów upoważniających ustawodawca w sposób wyraźny wskazał formę (nazwę) aktu wewnętrznego (w kwestii nadania statutu podmiotom organizacyjnie podległym por. np.: art. 14i ust. 1 i art. 35 ust. 2a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów oraz art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli). Niezrozumiałym wydaje się pominięcie powyższego elementu w kwestionowanym przepisie.

Z uwagi na brak wskazania formy aktu prawnego, na podstawie którego ma nastąpić nadanie statutu BRPO, Rzecznik stoi na stanowisku, iż upoważnienie z art. 20 ust. 2 ustawy o RPO - niezależnie od merytorycznych zarzutów odnoszących się do jego treści - jest skonstruowane w sposób wadliwy i narusza wynikający z art. 93 ust. 2 zd. 1 Konstytucji wymóg oparcia aktu prawa wewnętrznego o podstawę ustawową.

7. Swoboda kształtowania struktury wewnętrznej oraz wewnętrznego trybu pracy Biura jako element niezależności Rzecznika

Niezależność Rzecznika, o której mowa w art. 210 Konstytucji, ma przede wszystkim wymiar organizacyjny. Przejawia się m.in. w tym, iż Rzecznik powinien pozostawać niezależny także w zakresie ukształtowania wewnętrznej struktury oraz trybu pracy aparatu urzędniczego zapewniającego jego administracyjną i merytoryczną obsługę. Owym aparatem urzędniczym jest, w myśl art. 20 ust. 1 ustawy o RPO, Biuro Rzecznika. Aby mieć możliwość sprawowania swojego urzędu w sposób w pełni niezawisły i niezależny, Rzecznik musi dysponować swobodą dokonywania takich zmian w sposobie organizacji Biura, aby była ona adekwatna do potrzeb wynikających z podejmowanych przez ombudsmiana działań. Brak możliwości modyfikacji struktury i trybu pracy Biura,

a co gorsza - powierzenie tych spraw do unormowania organowi innemu niż Rzecznik, należy odczytywać jako przekreślenie swobody funkcjonowania Rzecznika.

Jeśli uwzględnić powyższe, nie może znaleźć akceptacji tryb nadawania statutu BRPO określony w art. 20 ust. 2 ustawy o RPO. Przepis ten autorem regulacji dotyczącej struktury i trybu pracy Biura czyni w istocie Marszałka Sejmu. Rola Rzecznika ograniczona jest do sporządzenia projektu statutu oraz przedłożenia stosownego wniosku. Przepis nie wskazuje żadnych materialnych podstaw oceny wniosku. Co więcej, określony w ustawie o RPO tryb nadawania statutu BRPO nie przewiduje żadnego instrumentu kontroli nad decyzją o odmowie nadania statutu albo nad bezczynnością Marszałka (której efekt jest analogiczny do odmowy, tj. brak możliwości wprowadzenia pożądaných przez Rzecznika modyfikacji). Kontrola ta nie może być dokonywana przez Trybunał ani w trybie art. 188 Konstytucji, ani w oparciu o przepisy dotyczące rozstrzygania sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (przynajmniej przy założeniu, że spór ten może przybierać jedynie jedną z form wskazanych w art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym). Działanie (bezczytność) Marszałka nie mieści się także w kognicji sądów administracyjnych (rozstrzygnięcie co do nadania bądź odmowy nadania statutu BRPO nie stanowi „decyzji administracyjnej”, a Marszałek nie jest organem administracji).

Należy stwierdzić więc, że art. 20 ust. 2 ustawy o RPO nie zawiera żadnych gwarancji mogących chronić niezależność i niezawisłość polskiego Ombudsmana przed uznaniowością Marszałka. Wręcz odwrotnie - sposób jego zredagowania nie wyklucza takiej interpretacji, która stanowi przekreślenie samodzielności i niezależności Rzecznika (co wyraźnie widać w treści pisma Marszałka z dnia 16 listopada 2009 r.). Z powyższych względów Rzecznik stoi na stanowisku, że tryb nadawania statutu BRPO, w kształcie wynikającym z kwestionowanego przepisu, jest nie do pogodzenia z art. 210 Konstytucji.

Jedynie na marginesie warto wskazać, iż w większości krajów, w których istnieje instytucja ombudsmana, statut albo regulamin jednostek organizacyjnych zapewniających obsługę ombudsmana jest nadawany przez niego samodzielnie. W Albanii strukturę i organizację Biura Adwokata Ludowego określa Adwokat Ludowy (art. 35 ust. 2 ustawy o Adwokacie Ludowym). W Armenii obrońca Praw Człowieka zatwierdza strukturę i regulamin Biura (art. 25 ust. 1 ustawy o obrońcy Praw Człowieka). Podobnie

Azerbejdżanie, Bośni i Hercegowinie, Czechach, Estonii, Finlandii, Gruzji, na Litwie (struktura Biura zatwierdzana przez Zarząd Biura Kontrolerów Sejmowych), w Rosji, na Słowacji, Ukrainie, Węgrzech (zob.: *Ombudsmani krajowi. Zbiór regulacji prawnych*, Warszawa 2005). Wyjątkowo ustawy określają inne modele trybu nadawania regulaminu (statutu) zakładają, iż zostanie on uchwalony przez parlament (jedną z jego izb) statuujący *in pleno* albo wymagają zasięgnięcia opinii parlamentu lub jednej z komisji. Na Słowenii Rzecznik ustala regulamin wewnętrzny po zasięgnięciu opinii (niewiążącej) właściwej grupy roboczej parlamentu (art. 51 ustawy o Rzeczniku Praw Człowieka). W Rumunii struktura organizacyjna sekretariatu Adwokata Ludu zatwierdzana jest przez Stałe Biuro Senatu (art. 30 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu instytucji Adwokata Ludu). W Belgii ombudsmani ustalają regulamin porządkowy (określający wewnętrzny tryb pracy), który następnie podlega zatwierdzeniu przez Izbę Reprezentantów (art. 17 ustawy wprowadzającej ombudsmanów Federalnych). W Bułgarii Ombudsman przedstawia Zgromadzeniu Narodowemu regulamin do zatwierdzenia (art. 3 ust. 2 ustawy o Ombudsmanie). Podobnie w Chorwacji i Mołdawii.

Zdaniem Rzecznika uzasadniona jest teza, iż wynikająca z art. 210 Konstytucji zasada niezależności wymaga, aby kompetencja do uregulowania zasad organizacji oraz wewnętrznego trybu pracy obsługującego go aparatu urzędniczego powierzona była Rzecznikowi. Nie oznacza to, że Rzecznik powinien dysponować niczym nieograniczoną swobodą w tym względzie. Choćby w aspekcie finansowym zawsze będzie ograniczony z jednej strony wysokością środków budżetowych, przyznanych mu przez parlament na podstawie ustawy budżetowej, z drugiej - wynikającymi m.in. z ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych zasadami prowadzenia gospodarki finansowej, których przestrzeganie podlega kontroli Najwyższej Izby Kontroli (art. 4 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli).

8. KONKLUZJE

Przedstawione w niniejszym wniosku argumenty przemawiają, zdaniem Rzecznika, za uznaniem niekonstytucyjności art. 20 ust. 2 ustawy o RPO z następujących powodów:

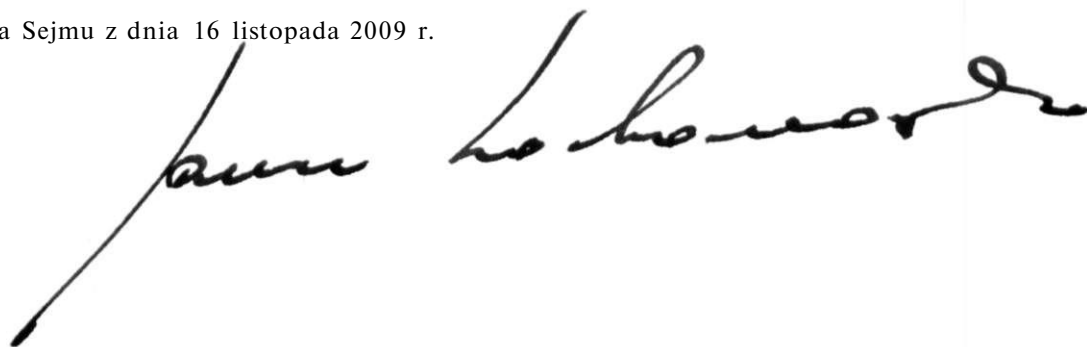
- Zasada niezależności Rzecznika wobec „innych organów państwowych” wyklucza możliwość przypisania relacjom Rzecznik - Sejm charakteru organizacyjnej podległości. Istnienia takiego typu relacji w szczególności nie sposób uzasadniać zasadą odpowiedzialności Rzecznika przed Sejmem;
- W konsekwencji stwierdzenia braku organizacyjnej podległości wykluczyć należy możliwość wydawania przez Sejm aktów prawa wewnątrznie obowiązującego, które miałyby wiązać Rzecznika;
- W oparciu o *argumentum a maiori ad minus*, odmawiając Sejmowi pozycji nadrzędnej wobec Rzecznika i kompetencji adresowania do niego aktów prawa wewnątrznie obowiązującego, tym bardziej należy wykluczyć dopuszczalność wydawania takich aktów przez organ wewnętrzny Sejmu - Marszałka;
- Nawet jeśliby uznać, że Konstytucja upoważnia do przypisania relacjom łączących Rzecznika z Sejmem charakteru organizacyjnej podległości, to tego typu relacji nie da się bezpośrednio przenieść na stosunki łączące organ wewnętrzny Sejmu (Marszałka) z organem podporządkowanym (Rzecznikiem);
- W konsekwencji ustawodawca nie może upoważnić Marszałka do wydania aktów prawa wewnętrznego adresowanych do Rzecznika. Art. 20 ust. 2 ustawy o RPO narusza konstytucyjny zakres zastosowania aktów prawa wewnątrznie obowiązującego, przez co jest niezgodny z art. 93 ust. 1 Konstytucji;
- Upoważnienie zawarte w art. 20 ust. 2 ustawy o RPO jest wadliwe również z tego względu, iż nie zawiera wskazania formy aktu prawnego, na podstawie którego ma miejsce nadanie statutu BRPO. Jest przez to niezgodne z art. 93 ust. 2 zd. 1;
- Zasada niezależności Rzecznika ma głównie aspekt organizacyjny. Wymaga, aby Rzecznik dysponował odpowiednio szeroką swobodą ukształtowania struktury oraz trybu pracy obsługującego go aparatu urzędniczego.

Powierzając te kwestie do jednostronnego uregulowania przez organ inny niż Rzecznik, art. 20 ust. 2 ustawy o RPO narusza art. 210 Konstytucji.

Z uwagi na wyżej przedstawione argumenty wnoszę jak we wstępie.

Załączniki:

- pismo RPO do Marszałka Sejmu z dnia 21 stycznia 2009 r.
- pismo RPO do Marszałka Sejmu z dnia 27 kwietnia 2009 r.
- odpowiedź Marszałka Sejmu z dnia 16 listopada 2009 r.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Janusz Lichner". The signature is written in a cursive style with a long, sweeping stroke at the beginning.