

**Komentarz do ustawy**  
**z dnia 15 lipca 1987 r.**  
**o Rzeczniku Praw Obywatelskich**  
**(Dz.U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147)**

**Art. 1. Ustanawia się Rzecznika Praw Obywatelskich.**

**2. Rzecznik Praw Obywatelskich, zwany dalej „Rzecznikiem”, stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych.**

**2a. W sprawach dzieci Rzecznik współpracuje z Rzecznikiem Praw Dziecka.**

**3. W sprawach o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela Rzecznik bada, czy skutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej.**

**I.** Zgodnie z art. 208 ust. 2 Konstytucji RP zakres i sposób działania Rzecznika określa ustawa. Ustawa o Rzeczniku stanowi więc wypełnienie wskazanej normy konstytucyjnej. Nie oznacza to jednak, że kompetencje Rzecznika mogą wynikać wyłącznie z macierzystej ustawy o Rzeczniku. Mogą one być przewidziane także w innych przepisach rangi ustawy. Przykładowo szczegółowe uprawnienia Rzecznika związane z jego udziałem w postępowaniu sądowo-administracyjnym określają przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270).

**II.** Art. 1 ust. 2 ustawy stanowi powtórzenie art. 208 ust. 1 Konstytucji RP. Zarówno z Konstytucji jak i z ustawy wynika, że Rzecznik stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych. Redakcja tych przepisów nie pozostawia wątpliwości, iż zadaniem Rzecznika jest ochrona całokształtu praw i wolności człowieka i obywatela, niezależ-

nie od tego czy są one gwarantowane konstytucyjnie czy też wynikają z innych aktów prawotwórczych. Przyjęta przez Konstytucję RP w art. 87 systematyka źródeł prawa powszechnie obowiązującego powoduje, że oprócz praw i wolności określonych w Konstytucji w grę wchodzi ochrona praw określonych ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, rozporządzeniami, a także aktami prawa miejscowego.

Szczególne znaczenie z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych zadań Rzecznika należy przypisać ratyfikowanym przez Państwo Polskie umowom międzynarodowym z zakresu ochrony praw człowieka, przede wszystkim Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), Międzynarodowemu Paktowi Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) oraz Międzynarodowemu Paktowi Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169) i Konwencji o Prawach Dziecka (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526). Akty prawa międzynarodowego w okresie zwłaszcza do wejścia w życie Konstytucji z 1997 r., w sytuacji konstytucyjnego deficytu materii regulującej prawa i wolności obywatelskie, odegrały istotną rolę w działalności Rzecznika. Stały się mianowicie punktem odniesienia dla oceny krajowego porządku prawnego z perspektywy uniwersalnych standardów ochrony praw i wolności człowieka. Obecnie Konstytucja z 1997 r. realizuje te międzynarodowe standardy, stąd też potrzeba odwoływania się do nich przez Rzecznika jest znacznie mniejsza, zwłaszcza w przypadku kwestionowania aktów normatywnych przed Trybunałem Konstytucyjnym. Nie oznacza to jednak, że ustała potrzeba odwoływania się przez Rzecznika do aktów prawa międzynarodowego z zakresu ochrony praw człowieka. W swojej działalności Rzecznik powinien być w dalszym ciągu organem promującym wykładnię prawa zgodną z owymi międzynarodowymi standardami, wykorzystując w tym zakresie również dorobek sądownictwa międzynarodowego np. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W szczególności chodzi o to, aby przepisy polskiego prawa wewnętrznego były interpretowane zgodnie z duchem międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka.

Dodatkowo po wejściu Polski do Unii Europejskiej istotnego znaczenia nabiera kwestia przestrzegania przez krajowe organy władzy publicznej prawa Unii Europejskiej. W myśl bowiem art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Polskę umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stano-

wione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w kolizji z ustawami. Stąd też uprawnione jest twierdzenie, że w istniejącej po wejściu Polski do Unii Europejskiej rzeczywistości prawnej Rzecznik stoi także na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w prawie Unii Europejskiej. Przy czym jest oczywiste, iż kompetencje Rzecznika dotyczą wyłącznie działań bądź zaniechań organów krajowych. Kompetencje te nie dotyczą natomiast działań instytucji lub organów Unii Europejskiej.

Sfera związana z badaniem skarg na działalność instytucji lub organów Unii Europejskiej objęta jest natomiast właściwością Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Zgodnie z art. 195 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską Parlament Europejski mianuje Rzecznika Praw Obywatelskich wyposażonego w prawo przyjmowania skarg od wszystkich obywateli Unii lub osób fizycznych i prawnych mieszkających lub posiadających swoją siedzibę statutową w Państwie Członkowskim, które dotyczą przypadków złego zarządzania podczas działania instytucji lub organów Wspólnoty, z wyjątkiem Trybunału Sprawiedliwości i Trybunału Pierwszej Instancji pełniących swoje funkcje sędziowskie. Europejski Rzecznik bada zatem skargi na niewłaściwe administrowanie w instytucjach i organach Unii takich jak Komisja Europejska, Rada Unii Europejskiej, Parlament Europejski, Europejska Agencja Ochrony Środowiska, Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Miejscu Pracy.

**III.** Zgodnie z art. 1 ust. 2a ustawy, w sprawach dzieci Rzecznik współpracuje z Rzecznikiem Praw Dziecka. Wskazać w tym zakresie należy, że w myśl art. 72 ust. 4 Konstytucji RP ustawa określa kompetencje i sposób działania Rzecznika Praw Dziecka. Wyrazem wykonania woli ustrojodawcy jest ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. Nr 6, poz. 69) ustanawiająca Rzecznika Praw Dziecka. W rozumieniu tej ustawy (art. 2 ust. 1) dzieckiem jest każda istota ludzka od poczęcia do osiągnięcia pełnoletności. Wynikający zatem z art. 1 ust. 2a ustawy, obowiązek współpracy Rzecznika z Rzecznikiem Praw Dziecka dotyczy zagadnień związanych z ochroną praw lub wolności osób wskazanych w art. 2 ust. 1 ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka.

Już tylko na marginesie warto zauważyć, że ustawa o Rzeczniku Praw Dziecka nieco odmiennie niż Konwencja o Prawach Dziecka definiuje pojęcie „dziecka”. W myśl bowiem art. 1 Konwencji dziecko oznacza każdą istotę ludzką w wieku poniżej osiemnastu lat, chyba że zgodnie z prawem odnoszącym się do dziecka uzyska ono wcze-

śniej pełnoletność. Niewątpliwie definicja pojęcia „dziecka” zawarta w ustawie o Rzeczniku Praw Dziecka jest najszersza z możliwych w tym znaczeniu, że nie dopuszcza ona żadnych zabiegów interpretacyjnych dotyczących pojęcia „istota ludzka” i za dziecko uznaje każdą istotę ludzką od momentu poczęcia (por. w tym zakresie też orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1997 r., sygn. akt K 26/96, OTK z 1997 r., Nr 2, poz. 19, w którym Trybunał uznał, że konstytucyjne gwarancje życia ludzkiego dotyczą każdej fazy jego rozwoju).

Powołanie do życia instytucji Rzecznika Praw Dziecka nie zwolniło natomiast Rzecznika z obowiązku ochrony praw lub wolności dzieci. W świetle Konstytucji nie jest to zresztą możliwe, skoro art. 80 Konstytucji RP przyznaje każdemu bez wyjątku prawo wystąpienia do Rzecznika z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. W tym zakresie więc kompetencje Rzecznika i Rzecznika Praw Dziecka pokrywają się, natomiast Rzecznik dysponuje w razie stwierdzenia naruszenia praw lub wolności dzieci dodatkowymi (oprócz środków o charakterze postulatywnym przyznanych Rzecznikowi Praw Dziecka) środkami działania tj. środkami procesowymi. W uprawnienia procesowe ustawodawca nie wyposażył natomiast Rzecznika Praw Dziecka. Stąd też w sprawach, w których usunięcie dostrzeżonego naruszenia prawa wymaga wykorzystania środka, którym nie dysponuje Rzecznika Praw Dziecka, a jest on dostępny Rzecznikowi, zastosowanie znajduje art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka. Zgodnie z jego treścią Rzecznik Praw Dziecka może zwrócić się do Rzecznika o podjęcie na rzecz dziecka działań z zakresu jego kompetencji.

**IV.** Art. 1 ust. 2a ustawy nie jest jedynym przepisem mówiącym o współpracy Rzecznika z innymi organami o charakterze „rzecznikowskim”. W myśl bowiem art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych (Dz.U. Nr 124, poz. 1153 ze zm.) w celu realizacji zadań ustawowych (polegających na reprezentowaniu interesów osób ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, członków funduszy emerytalnych i uczestników pracowniczych programów emerytalnych) Rzecznik Ubezpieczonych współpracuje z Rzecznikiem. Instytucjonalnym elementem tej współpracy jest uprawnienie Rzecznika do wskazywania swoich przedstawicieli w liczbie dwóch do składu Rady Ubezpieczonych działającej jako organ opiniodawczo-doradczy przy Rzeczniku Ubez-

pieczonych (art. 25 ust. 3 pkt 2 ustawy o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych). Wskazać w tym miejscu trzeba, iż zadania Rzecznika i Rzecznika Ubezpieczonych nie są tożsame. O ile Rzecznik Ubezpieczonych ma reprezentować interesy określonych podmiotów, to Rzecznik stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela. Stąd też współpraca pomiędzy Rzecznikami, o której mówi art. 5 ust. 2 ustawy o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych może dotyczyć tylko sfery związanej z ochroną wolności i praw człowieka. Poza zakresem kompetencji Rzecznika pozostaje bowiem ochrona interesów określonej kategorii podmiotów.

Również wchodzące w życie z dniem 1 stycznia 2006 r. przepisy art. 10a – 10d ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. Nr 11, poz. 535 ze zm.) przewidują współpracę powołanych na ich podstawie Rzeczników Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego z Rzecznikiem. Rzecznicy ci są pracownikami Biura Praw Pacjenta utworzonego przez ministra właściwego do spraw zdrowia w formie jednostki budżetowej i wykonują swoje zadania przy pomocy tego Biura (art. 10d ustawy o ochronie zdrowia psychicznego). Do zadań Rzeczników Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego należy ochrona praw osób korzystających ze świadczeń udzielanych przez szpital psychiatryczny. W ramach realizacji tych zadań Rzecznicy Praw Pacjenta współpracują z Rzecznikiem (art. 10b ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego).

**V.** Zgodnie z treścią art. 1 ust. 3 ustawy w sprawach o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela Rzecznik bada, czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej. Właściwość Rzecznika obejmuje zatem wyłącznie sprawy o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela. Wnioski kierowane w tych sprawach do Rzecznika są jednym z przewidzianych przez Konstytucję RP (art. 80) środków ochrony wolności i praw „każdego” (w zakresie rozumienia pojęcia „każdy” patrz komentarz do art. 9 ustawy). Rzecznik nie stoi na straży szeroko pojętej zasady praworządności, lecz wyłącznie na straży wolności i praw człowieka i obywatela. Stąd też w sytuacji, gdy wniosek kierowany do niego nie dotyczy wskazanej problematyki, brak jest podstaw do badania sprawy przez Rzecznika. Badając sprawę Rzecznik wykroczyłby bowiem poza zakres kompetencji wyznacz-

nych mu przepisami prawa. Cecha ta, a więc nakierowanie aktywności Rzecznika wyłącznie na sferę ochrony wolności i praw w sposób istotny odróżnia Rzecznika od organów prokuratury. W myśl art. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 2002 r. Nr 21, poz. 206 ze zm.) zadaniem prokuratury jest bowiem strzeżenie praworządności.

Zarówno Konstytucja jak też ustawa rozróżnia wolności i prawa człowieka i obywatela. „Łączy się to z tradycyjnym rozróżnieniem sytuacji, gdy treścią uprawnienia jednostki jest swoboda określonych zachowań, a obowiązkiem władzy publicznej jest powstrzymanie się od ingerowania w te zachowania, od sytuacji, gdy treścią uprawnienia jednostki jest domaganie się podjęcia określonych działań przez władze publiczne, a obowiązkiem tych władz jest podejmowanie takich działań.” (L. Garlicki <w:> „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2003).

Konstytucja i ustawa w sposób wyraźny rozróżnia także wolności i prawa człowieka oraz wolności i prawa obywatela. Rozróżnienie to ma na celu podkreślenie, iż istnieją wolności i prawa, których podmiotem jest każdy człowiek oraz wolności i prawa, których podmiotem jest wyłącznie obywatel Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z ogólną regułą wyrażoną w art. 37 ust. 1 Konstytucji RP, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji. Wyjątki od tej zasady, odnoszące się do cudzoziemców, określa ustawa (art. 37 ust. 2 Konstytucji RP). Dyskusyjne jest natomiast to, czy spełnienie wymogu formalnego tj. wprowadzenie w stosunku do cudzoziemców ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw w formie ustawy jest warunkiem wystarczającym, czy też muszą w tym zakresie być spełnione również inne kryteria warunkujące dopuszczalność takiego ograniczenia, w szczególności wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ustrojodawca przesądził jednak już w treści Konstytucji, że niektóre prawa mogą przysługiwać wyłącznie obywatelom polskim. Przykładowo w myśl art. 52 ust. 4 Konstytucji RP obywatela polskiego nie można wydalic z kraju ani zakazać mu powrotu do kraju.

**VI.** Czynności kontrolne Rzecznika dotyczą działań lub zaniechań organów, organizacji i instytucji obowiązanych do przestrzegania i realizacji wolności i praw. Wrócić w tym miejscu trzeba do art. 80 Konstytucji RP, który czyni wniosek kierowany do Rzecznika konstytucyjnym środkiem ochrony przed naruszeniami prawa ze strony organów władzy

publicznej. Jak wskazuje W. Sokolewicz (por. „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”, t. III pod red. L. Garlickiego, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2003, komentarz do art. 208, s. 9) „...nazwę „organ władzy publicznej” należy rozumieć szeroko, obejmując nią wszystkie podmioty, które sprawują na mocy ustawy władztwo publiczne, niezależnie od ich organizacyjnego usytuowania, ale też tylko w zakresie wypełniania tej właśnie funkcji. (...) W obecnym stanie prawnokonstytucyjnym utraciła jakąkolwiek podstawę interpretacja ustawy o RPO odnajdująca w niej przyzwolenie na kontrolowanie przez RPO naruszeń praw obywatelskich przez podmioty spoza struktur władzy publicznej.” Dlatego też w art. 1 ust. 3 ustawy chodzi o organy, organizacje i instytucje sprawujące władztwo publiczne niezależnie od tego, czy wymienione podmioty mieszczą się w klasycznym systemie trójpodziału władzy (art. 10 Konstytucji RP). Decydujące znaczenie z punktu widzenia art. 80 Konstytucji RP, a także art. 1 ust. 3 ustawy ma zatem to, czy ustawodawca powierzył danemu organowi, organizacji lub instytucji wykonywanie władztwa publicznego. Przykładowo Rzecznik może więc badać, czy wskutek działania organów samorządu zawodowego, organów szkoły wyższej, itp. działających w sferze władztwa publicznego, nie nastąpiło naruszenie praw lub wolności obywatelskich.

Poza zakresem zainteresowania Rzecznika pozostają więc działania lub zaniechania osób fizycznych czy też innych podmiotów prawa prywatnego, nawet wówczas gdy godzą one w prawa lub wolności innych osób. W tym przypadku Rzecznik może jednak badać działalność organów lub instytucji, do których ustawowych obowiązków należy realizacja praw i wolności z tego punktu widzenia – czy wykonują one ciążące na nich w tym zakresie z mocy prawa obowiązki, a więc czy w odpowiedni sposób reagują na naruszenie owych praw i wolności. Uwaga Rzecznika skupia się więc w tym przypadku przede wszystkim na ocenie prawidłowości reakcji organu obowiązane do przestrzegania praw i wolności. Przykładowo, zakresem właściwości Rzecznika nie jest objęte zadanie polegające na ściganiu przestępstw. W zakresie tym mieści się natomiast badanie prawidłowości wykonywania tego zadania przez organy prokuratury z punktu widzenia zachowania standardów ochrony praw i wolności.

**VII.** Rzecznik bada, czy wskutek działania lub zaniechania organów nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej. Chodzi tutaj o prawo rozumiane zgodnie z przyjętą przez Konstytucję RP w art. 87 koncepcją źródeł powszechnie obowiązującego prawa (Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzyna-

rodowe, rozporządzenia, akty prawa miejscowego). Rzecznik jest zatem kontrolerem sprawdzającym, czy w procesie stosowania prawa nie nastąpiło jego naruszenie. Od innych organów sprawujących w tym zakresie kontrolę różni Rzecznika to, „...iż w tym przypadku chodzi o prawo rozumiane proobywatelsko, a więc ukształtowane zgodnie z zasadami aksjologicznie nieobojętnej wykładni, raczej systemowej i funkcjonalnej, niż językowo-gramatycznej. Dlatego Rzecznik nigdy nie przeciwstawia systemowi prawa – systemu sprawiedliwości. Punktem wyjścia dla jego kontroli jest zawsze legalność korygowana tylko względami sprawiedliwości.” (RPO/12606/88/VII).

Zakres kontroli Rzecznika nie ogranicza się jednak do badania przypadków naruszeń prawa, ale zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy in fine także naruszeń zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej. Zasady te mają charakter korygujący i łącznie z kryterium legalności wyznaczają zakres kontroli Rzecznika w sprawach o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela.

Użyta przez ustawodawcę w art. 1 ust. 3 ustawy klauzula generalna „zasad współżycia społecznego” jest od wielu lat znana polskiemu systemowi prawnemu. Wystarczy wskazać w tym zakresie na przepisy art. 5 k. c., art. 8 k. p., art. 144 § 1 i 2 k. r. o. odwołujące się do zasad współżycia społecznego. Na tle wypracowanych przez orzecznictwo sądowe standardów stosowania tej klauzuli generalnej nie budzi wątpliwości pogląd, iż przez odwołanie się do zasad współżycia społecznego nie wolno jednak podważać mocy obowiązującej przepisów prawnych (por. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 września 1997 r., OSNC z 1998 r. Nr 5, poz. 80). Stąd też jako regułę interpretacyjną należy zawsze przyjmować domniemanie korzystania z prawa w sposób zgodny z zasadami współżycia społecznego. Odnosząc tę regułę do Rzecznika stwierdzić trzeba, iż to na Rzeczniku, jeśli postawi zarzut naruszenia zasad współżycia społecznego, będzie spoczywał ciężar przeprowadzenia dowodu w zakresie zakwalifikowania danego działania lub zaniechania organu, organizacji lub instytucji jako nadużycia prawa.

Jeśli natomiast chodzi o zasady sprawiedliwości społecznej, o których mowa w art. 1 ust. 3 ustawy, to niewątpliwie zakres znaczeniowy tego pojęcia jest tożsamy z użytym przez ustrojodawcę w art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z treścią powołanego przepisu Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Sprawiedliwość zaś (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 sierpnia

nia 1990 r., sygn. akt K. 7/90, OTK z 1990 r., poz. 5) jest przeciwieństwem arbitralności, wymaga bowiem, aby zróżnicowanie poszczególnych ludzi pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych ludzi. Stąd też pojawia się postulat, że systemy prawne powinny być regulowane przez zasady sprawiedliwości, a więc zasady akceptujące równe traktowanie i odrzucające arbitralność.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego niezmiennie podkreślany jest związek zasady równości z zasadami sprawiedliwości społecznej. Przykładowo w wyroku z dnia 12 maja 1998 r. (sygn. akt U. 17/97, OTK z 1998 r. Nr 3, poz. 34) Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż zróżnicowanie musi pozostawać w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej. Zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych może więc zostać uznane za dopuszczalne, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadą sprawiedliwości społecznej. Zostaje ono natomiast uznane za dyskryminację, jeżeli nie znajduje uzasadnienia w tej zasadzie.

Reasumując poczynione uwagi dotyczące zasad współżycia społecznego i zasad sprawiedliwości społecznej wskazać trzeba, że mają one charakter korygujący w stosunku do zasady legalizmu. Odwołanie się przez Rzecznika do tych zasad jest możliwe w celu przeciwdziałania arbitralności ze strony organów władzy publicznej. W praktyce w działalności Rzecznika wymienione zasady tj. zasady współżycia i zasady sprawiedliwości społecznej powinny być ujmowane od strony negatywnej, a więc jako obowiązek Rzecznika działania na rzecz usuwania niesprawiedliwości oraz nadużyć prawa występujących w działaniach lub zaniechaniach organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do realizacji i przestrzegania praw i wolności.

Zasadnie zwraca ponadto uwagę E. Łętowska na istotną funkcję edukacyjną Rzecznika. „Wobec organów państwowych edukacyjna funkcja Rzecznika powinna koncentrować się na wyjaśnianiu różnicy między pozornym (biurokratycznym) legalizmem i legalizmem wynikającym z zasad demokratycznego państwa prawa, honorującego prawa jednostki (prawa człowieka) i czyniącym zasadnicze prawa tej jednostki ograniczeniem dla prawa pozytywnego.” (por. E. Łętowska „O godności, jej funkcji w obrocie prawnym i promocyjnej roli Rzecznika Praw Obywatelskich <w:> „Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga Jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich”, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2003, s. 242–243)

**Art. 2. Rzecznikiem może być obywatel polski wyróżniający się wiedzą prawniczą, doświadczeniem zawodowym oraz wysokim autorytetem ze względu na swe walory moralne i wrażliwość społeczną.**

**I.** Kwalifikacje wymagane od Rzecznika nie zostały uregulowane na poziomie Konstytucji. Z art. 103 ust. 1 Konstytucji RP wynika jedynie, że mandatu posła nie można łączyć z funkcją Rzecznika. Ponadto zgodnie z art. 209 ust. 2 Konstytucji RP Rzecznik nie może zajmować innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej, ani wykonywać innych zajęć zawodowych. Konstytucja formułuje więc stanowczy zakaz łączenia stanowiska Rzecznika z innymi stanowiskami oraz z innymi zajęciami zawodowymi, czyniąc jedyny wyjątek w odniesieniu do zajmowania stanowiska profesora szkoły wyższej. Zakaz dotyczy wszelkich zajęć zawodowych, niezależnie od prawnej podstawy ich podejmowania. Rzecznik może natomiast zajmować stanowisko profesora szkoły wyższej, zarówno szkoły publicznej jak i niepublicznej.

Art. 209 ust. 3 Konstytucji RP stanowi również, że Rzecznik nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu. Wskazane zakazy stanowią formalną gwarancję zachowania bezstronności przez Rzecznika. Nie stanowi realizacji tych zakazów zawieszenie członkostwa w partii politycznej czy też w związku zawodowym. Można też mieć uzasadnioną wątpliwość, czy rezygnacja danej osoby z takiego członkostwa tuż przed zgłoszeniem jej kandydatury na Rzecznika nie stanowi próby obejścia Konstytucji.

Przewidziany art. 209 ust. 3 Konstytucji RP zakaz dotyczy także prowadzenia działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością urzędu Rzecznika. Zakaz ten dotyczy wszelkich form działalności publicznej, także tych jednorazowych, o ile miałyby one pozostawać w kolizji z godnością urzędu. Przykładowo naruszeniem tego zakazu byłoby poparcie przez Rzecznika apelu o charakterze politycznym, podpisanie się pod listem otwartym zawierającym postulaty polityczne. Tego typu działania stawałyby bowiem pod znakiem zapytania bezstronności Rzecznika.

Ustawowy wymóg posiadania obywatelstwa polskiego przez Rzecznika znajduje potwierdzenie w art. 60 Konstytucji RP stanowiącym, iż obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. W związku

z treścią art. 60 Konstytucji RP jest oczywiste, że Rzecznikiem może być wyłącznie osoba korzystająca z pełni praw publicznych. Art. 60 Konstytucji RP nie zawiera natomiast gwarancji (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 14/98, OTK z 1999 r. Nr 7, poz. 163, wyrok z dnia 8 kwietnia 2002 r., sygn. akt SK 18/01, OTK z 2002 r. Nr 2/A, poz. 16), że każda osoba posiadająca obywatelstwo polskie oraz pełnię praw publicznych zostanie przyjęta do służby publicznej. Ustawodawca uprawnionym jest zatem do sformułowania dodatkowych warunków, uzależniając od ich spełnienia uzyskanie określonych stanowisk w służbie publicznej, z uwzględnieniem jej rodzaju oraz istoty. To uprawnienie ustawodawcy znalazło swój wyraz w treści art. 2 ustawy.

**II.** Problem stanowi użyte przez ustawodawcę w art. 2 ustawy określenie, iż Rzecznikiem może być osoba „wyróżniająca się wiedzą prawniczą”. Niewątpliwie użyte w tym zakresie określenie „wyróżniająca się wiedzą prawniczą” nie jest tożsame z posiadaniem wykształcenia prawniczego. W przypadku kwalifikacji wymaganych do wykonywania zawodów prawniczych ustawodawca wprost odwołuje się do wymogu posiadania formalnego wykształcenia prawniczego. Dla przykładu na stanowisko sędziego (art. 61 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych – Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.) oraz prokuratora (art. 14 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze – Dz.U. z 2002 r. Nr 21, poz. 206 ze zm.) może być powołana osoba, która ukończyła wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskała tytuł magistra lub zagraniczne uznane w Polsce. Można więc bronić poglądu, że z formalnego punktu widzenia nie jest wymagane, aby osoba będąca Rzecznikiem posiadała wykształcenie wyższe prawnicze. Wyobrazić bowiem można sobie sytuację, w której ktoś wyróżnia się wiedzą prawniczą, lecz nie ma wykształcenia prawniczego.

W praktyce jednak, zwłaszcza z uwagi na to, że Rzecznik oprócz środków o charakterze postulatywnym dysponuje również środkami procesowymi (możliwość wnoszenia powództw do sądu, skarg do sądu administracyjnego, kasacji do Sądu Najwyższego, wniosków do Trybunału Konstytucyjnego), wymóg posiadania przez Rzecznika co najmniej wyższego wykształcenia prawniczego, powinien być uznawany za minimalny standard. Spośród kręgu osób spełniających ów minimalny standard należałoby dopiero poszukiwać osoby wyróżniającej się wiedzą prawniczą.

Kolejną cechą, którą powinien charakteryzować się Rzecznik stanowi cecha polegająca na wyróżnianiu się doświadczeniem zawodowym. Także i w tym przypadku przyjąć trzeba, że owo doświadczenie zawodowe powinno dotyczyć pól związanych ze stosowaniem prawa, nauczaniem w szkołach wyższych na kierunkach prawniczych itp. Nie wystarczy przy tym zwykłe doświadczenie zawodowe, gdyż osoba będąca Rzecznikiem powinna wyróżniać się posiadanym doświadczeniem. Niewątpliwie pożądane byłoby też, żeby owo doświadczenie pozostawało w jakimś związku ze sferą ochrony praw i wolności obywatelskich.

Wreszcie Rzecznik powinien cieszyć się wysokim autorytetem ze względu na swoje walory moralne i wrażliwość społeczną. W tym zakresie ustawa wprowadzając wymogi dotyczące charakteru osoby pełniącej funkcję Rzecznika posługuje się kryteriami ocennymi. Nakłada to na podmioty uprawnione do zgłaszania kandydatów na Rzecznika obowiązek szczegółowego, pełnego i przekonującego uzasadnienia, że proponowanych przez nich kandydat posiada powyższe walory. Posiadanie tych walorów przez Rzecznika jest zaś istotne także dlatego, że jest on właściwy do badania czy w sprawach o ochronę praw człowieka nie nastąpiło naruszenie zasad współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej.

Trzeba w tym miejscu wskazać na wymagania w stosunku do kandydatów na stanowisko Rzecznika związane z dostępem do informacji niejawnych. Otóż zgodnie z art. 27 ust. 6 ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 11, poz. 95 ze zm.) postępowania sprawdzającego nie przeprowadza się w stosunku do osoby zajmującej stanowisko Rzecznika. Rzecznik składa jedynie po odbyciu szkolenia w zakresie ochrony informacji niejawnych oświadczenie o znajomości przepisów dotyczących ochrony informacji niejawnych (art. 27 ust. 9 ustawy o ochronie informacji niejawnych). Natomiast w stosunku do kandydatów na to stanowisko postępowanie sprawdzające przeprowadza właściwa służba ochrony państwa na wniosek Marszałka Sejmu. Postępowanie powinno być zakończone przed upływem 14 dni od dnia złożenia wniosku o przeprowadzenie tego postępowania wraz z wypełnioną ankietą, przekazaniem opinii z uzasadnieniem właściwej służby ochrony państwa Marszałkowi Sejmu. Przekazanie w tym trybie opinii jest równoznaczne z zakończeniem postępowania sprawdzającego (art. 27 ust. 7 ustawy o ochronie informacji niejawnych).

**Art. 3. 1. Rzecznika powołuje Sejm za zgodą Senatu na wniosek Marszałka Sejmu albo grupy 35 posłów.**

**2. Szczegółowy tryb zgłaszania kandydatów na Rzecznika Praw Obywatelskich określa uchwała Sejmu.**

**3. Uchwałę Sejmu o powołaniu Rzecznika Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie Marszałkowi Senatu.**

**4. Senat podejmuje uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na powołanie Rzecznika w ciągu miesiąca od dnia przekazania Senatowi uchwały Sejmu, o której mowa w ust. 3. Niepodjęcie uchwały przez Senat w ciągu miesiąca oznacza wyrażenie zgody.**

**5. Jeżeli Senat odmawia wyrażenia zgody na powołanie Rzecznika, Sejm powołuje na stanowisko Rzecznika inną osobę. Przepisy ust. 1-4 stosuje się odpowiednio.**

**6. Dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika.**

**I.** Art. 209 ust. 1 Konstytucji RP stanowi jedynie, że Rzecznik jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu. Ustawa precyzuje zasady powoływania Rzecznika wskazując równocześnie, iż szczegółowy tryb zgłaszania kandydatów na Rzecznika określa stosowna uchwała Sejmu.

W myśl art. 29 ust. 1 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2002 r. Nr 23, poz. 398 ze zm.) Sejm powołuje Rzecznika Praw Obywatelskich. Stosownie zaś do art. 30 ust. 1 Regulaminu Sejmu RP będącego w tym zakresie powtórzeniem ustawy, wniosek w sprawie powołania danej osoby na stanowisko Rzecznika zgłasza Marszałek Sejmu albo co najmniej 35 posłów. Poseł może poprzeć tylko jedną kandydaturę. Do wniosku dołącza się uzasadnienie, dane o kandydacie i jego zgodę na kandydowanie (art. 30 ust. 2 Regulaminu Sejmu RP). Wniosek składa się Marszałkowi Sejmu w terminie 30 dni przed upływem kadencji bądź 21 dni od dnia odwołania lub stwierdzenia wygaśnięcia mandatu (art. 30 ust. 3 pkt 1-2 Regulaminu Sejmu RP). Wniosek w sprawie powołania przez Sejm danej osoby na stanowisko Rzecznika Marszałek Sejmu kieruje do właściwej komisji sejmowej w celu jego zaopiniowania. Inna zainteresowana komisja może delegować swoich przedstawicieli na posiedzenie tej komisji. Opinię w sprawie wniosku komisja przedstawia na piśmie Marszałkowi Sejmu. Wówczas Marszałek Sejmu zarządza doręczenie posłom druku zawierającego opinię komisji (art. 30 ust. 5-7 Regulaminu Sejmu RP).

Rozpatrzenie przez Sejm wniosku w sprawie powołania Rzecznika może się odbyć nie wcześniej niż następnego dnia po dniu doręczenia posłom druku zawierającego opinię komisji. Jednakże Sejm w szczególnych przypadkach może skrócić postępowanie przez przystąpienie do rozpatrzenia wniosku bez przesyłania do właściwej komisji bądź też rozpatrując wnioski w dniu doręczenia posłom druku zawierającego opinię komisji (art. 30 ust. 8 i 9 Regulaminu Sejmu RP). Z art. 30 ust. 4 Regulaminu Sejmu RP wynika jednak, że głosowanie w sprawie wniosku o powołanie na stanowisko Rzecznika nie może odbyć się wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku zawierającego kandydatury.

Powołanie na stanowisko Rzecznika następuje bezwzględną większością głosów (art. 31 ust. 1 Regulaminu Sejmu RP). W związku z tym rodzi się wątpliwość, co do zgodności w tym zakresie art. 31 ust. 1 Regulaminu Sejmu RP z art. 3 ust. 1 ustawy, który nie przewiduje kwalifikowanej większości głosów potrzebnych do powołania Rzecznika. Dodatkowo art. 3 ust. 2 ustawy przewiduje uregulowanie w uchwale Sejmu jedynie szczegółowego trybu zgłaszania kandydatów na Rzecznika.

Jeżeli zgłoszono więcej niż jednego kandydata na stanowisko Rzecznika, a w pierwszym głosowaniu żaden z kandydatów nie uzyskał bezwzględnej większości głosów, przed kolejnymi turami głosowania usuwa się z listy kandydatów nazwisko tego kandydata, który w poprzedniej turze uzyskał najmniejszą liczbę głosów. Jeżeli tę samą najmniejszą liczbę głosów uzyskało dwóch lub więcej kandydatów, przed kolejną turą głosowania usuwa się nazwiska tych kandydatów. Jeśli natomiast w wyniku zastosowania tej procedury nie dojdzie do dokonania wyboru Rzecznika, wybór ten przeprowadza się ponownie. Wydaje się, iż nie ma formalnych przeszkód prawnych, aby w ponownym wyborze jako kandydat na Rzecznika zgłoszony przez uprawniony podmiot wzięła udział osoba, która nie uzyskała uprzednio bezwzględnej większości głosów. Za takim poglądem przemawia m. in. treść art. 3 ust. 5 ustawy o Rzeczniku, który wyklucza powołanie przez Sejm na Rzecznika wyłącznie osoby, co do której Senat zajął negatywne stanowisko.

**II.** Rola Senatu w trakcie powoływania Rzecznika jest ograniczona do zaaprobowania uchwały Sejmu podjętej w tym zakresie. Senat ani też grupa senatorów (w przeciwieństwie do trybu powoływania Rzecznika Praw Dziecka) nie dysponują natomiast samodzielną inicjatywą zgłoszenia kandydatury na stanowisko Rzecznika. Oznacza to, że Se-

nat może wyrazić zgodę na powołanie przez Sejm danej osoby na Rzecznika bądź też może odmówić takiej zgody. Senat nie może natomiast sam wysunąć własnego kandydata do odsadzenia stanowiska Rzecznika. Ograniczenie roli Senatu w tym zakresie, polegające na pozbawieniu senatorów możliwości wysunięcia własnego kandydata na Rzecznika, nie znajduje żadnego merytorycznego uzasadnienia.

Uchwała Sejmu o powołaniu Rzecznika jest przesyłana niezwłocznie Marszałkowi Senatu przez Marszałka Sejmu. Ustawa, a także art. 91 ust. 1 pkt 1 uchwały Senatu RP z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M. P. z 2002 r. Nr 54, poz. 741 ze zm.) przewidują, że Senat wyraża w formie uchwały zgodę na powołanie Rzecznika w ciągu miesiąca od dnia przekazania mu uchwały Sejmu. Przed podjęciem uchwały w tym zakresie Senat może wezwać kandydata na stanowisko Rzecznika do złożenia wyjaśnień i udzielenia odpowiedzi na pytania senatorów (art. 91 ust. 2 Regulaminu Senatu).

Wobec braku w tym zakresie przepisów szczególnych, Senat podejmuje uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na powołanie Rzecznika zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów (art. 3 ust. 1 Regulaminu Senatu). Podjętą w tym trybie uchwałę Marszałek Senatu przekazuje Marszałkowi Sejmu.

Analiza obowiązujących przepisów prowadzi do wniosku, że podjęcie przez Senat uchwały w sprawie wyrażenia zgody na powołanie Rzecznika jest obowiązkiem Senatu, a nie jego prawem. Jeśli natomiast w ciągu miesiąca od dnia przekazania Senatowi uchwały Sejmu, Senat nie podejmie stosownej uchwały (a więc nie wywiąże się z ciążącego na nim obowiązku), z mocy ustawy (art. 3 ust. 4 zd. 2) oznacza to wyrażenie zgody na powołanie Rzecznika.

**III.** Jeśli Senat w formie uchwały odmówi wyrażenia zgody na powołanie Rzecznika, wówczas Sejm powołuje na stanowisko Rzecznika inną osobę. Osoba ta następnie musi uzyskać aprobatę Senatu. Z art. 3 ust. 5 ustawy wynika jednoznacznie, iż w razie odmowy ze strony Senatu wyrażenia zgody na powołanie danej osoby na stanowisko Rzecznika, osoba ta nie może ponownie, w danej kadencji Sejmu, zostać zgłoszona jako kandydat na stanowisko Rzecznika.

**IV.** Uchwała o powołaniu na stanowisko Rzecznika podlega publikacji w Monitorze Polskim. Zgodnie bowiem z art. 10 ust. 2 pkt 2 lit. g ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. Nr 62, poz. 718 ze zm.) w Monitorze Polskim ogłasza się uchwały Sejmu dotyczące wyboru, powołania lub odwoływania na określone w Konstytucji lub



ustawach stanowiska państwowe. Uchwałę o powołaniu wymagającym zgody Senatu ogłasza się zaś po wyrażeniu takiej zgody.

**V.** Procedura powoływania Rzecznika ze względu na brak możliwości uzyskania wymaganej przez przepisy prawa większości w parlamencie może ulec wydłużeniu, a w konsekwencji spowodować, że niemożliwe stanie się powołanie nowego Rzecznika przed końcem kadencji dotychczasowego Rzecznika. Przewidując taką sytuację, aby zapobiec ewentualnym negatywnym jej następstwom, ustawodawca w art. 3 ust. 6 ustawy przyjął, iż dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika. Rozwiązanie to może powodować, że faktyczny czas trwania kadencji Rzecznika wykroczy poza ramy pięcioletniej kadencji.

**Art. 4. Przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków Rzecznik składa przed Sejmem następujące ślubowanie :**

**„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 państwowej i służbowej.”**

**Ślubowanie może być złożone z dodaniem zdania: „Tak mi dopomóż Bóg.”**

Złożenie ślubowania przez Rzecznika jest obligatoryjne. Bez uprzedniego złożenia ślubowania osoba powołana na Rzecznika nie może wykonywać swoich obowiązków. Dopiero ślubowanie (por. art. 5 ust. 1 ustawy) rozpoczyna kadencję Rzecznika. Od dnia złożenia ślubowania należy więc liczyć pięcioletnią kadencję Rzecznika.

Ustawa wychodząc ze słusznego założenia, że osoba decydująca się na kandydowanie na stanowisko Rzecznika wie o czekającym ją po powołaniu obowiązku złożenia ślubowania, nie rozstrzyga natomiast o skutkach prawnych, które mogłaby wywołać ewentualna odmowa złożenia ślubowania. Odmowa taka z pewnością powodowała by ten skutek, iż nie rozpoczęłaby się kadencja Rzecznika. Wydaje się także, iż sam fakt odmowy złożenia ślubowania powinien zostać

potraktowany jako zrzeczenie się wykonywania obowiązków, co z powołaniem się na art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy otworzyłoby drogę Sejmowi do odwołania osoby powołanej na stanowisko Rzecznika.

Sprzeniewierzenie się złożonemu ślubowaniu stanowi podstawę do odwołania przez Sejm Rzecznika przed upływem okresu, na który został powołany (art. 7 ust. 2 ustawy).

**Art. 5. 1. Kadencja Rzecznika trwa pięć lat, licząc od dnia złożenia ślubowania przed Sejmem.**

**2. Ta sama osoba nie może być Rzecznikiem więcej niż przez dwie kadencje.**

**I.** Treść art. 5 ust. 1 ustawy odpowiada art. 209 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzecznik jest powoływany na 5 lat. Kadencja Rzecznika jest liczona od dnia złożenia przez niego ślubowania przed Sejmem, a nie od dnia powołania. Zwrócić jednak należy uwagę, że faktyczny okres pełnienia obowiązków przez Rzecznika może wykraczać poza pięcioletnią kadencję. W myśl bowiem art. 3 ust. 6 ustawy dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika. W przypadku więc, gdy parlament nie jest w stanie powołać nowego Rzecznika, dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki aż do momentu powołania przez parlament nowego Rzecznika i złożenia przez niego ślubowania przed Sejmem.

Art. 5 ust. 1 ustawy w pierwotnym brzmieniu przewidywał, iż kadencja Rzecznika trwa cztery lata. Konstytucja z 1997 r. we wspomnianym art. 209 ust. 1 przewidywała pięcioletnią kadencję Rzecznika, co spowodowało również konieczność stosownej zmiany ustawy. Zmiana ta została wprowadzona ustawą z dnia 12 maja 2000 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich... . Celem wydłużenia o rok kadencji Rzecznika było wzmocnienie niezależności Rzecznika. Ponieważ kadencja Sejmu i Senatu trwa cztery lata (art. 98 ust. 1 Konstytucji RP), wydłużenie kadencji Rzecznika powoduje, że ten sam parlament w zasadzie (poza przypadkiem odwołania Rzecznika przed upływem jego kadencji) nie ma możliwości dwukrotnego wyboru Rzecznika.

**II.** Zasada, iż ta sama osoba nie może być Rzecznikiem więcej niż przez dwie kadencje nie ma charakteru konstytucyjnego. Zakaz ten wynika wyłącznie z ustawy. Nie jest przy tym konieczne, aby owe dwie kadencje następowały bezpośrednio po sobie. Mogą to być rów-

niez kadencje przedzielone kadencją innej osoby powołanej na stanowisko Rzecznika.

Także i w tym przypadku ograniczenie kadencji ma na celu wzmocnienie niezawisłości i niezależności Rzecznika. Nieograniczone możliwości ponownego powołania na stanowisko Rzecznika mogłyby bowiem prowadzić do sytuacji, w której osoba pełniąca funkcję Rzecznika podejmowałaby czynności kierując się m. in. kalkulacją dotyczącą kolejnego parlamentarnego głosowania nad powołaniem jej na następną kadencję. Jednakże dotychczas żaden z powołanych w przeszłości Rzeczników nie był powoływany na drugą kadencję.

**Art. 6. Po zaprzestaniu wykonywania obowiązków Rzecznik ma prawo powrócić na stanowisko zajmowane poprzednio albo otrzymać stanowisko równorzędne poprzednio zajmowanemu, jeżeli nie ma przeszkód prawnych.**

Przepis ten gwarantuje osobie pełniącej funkcję Rzecznika powrót po zakończeniu kadencji na poprzednio zajmowane stanowisko albo stanowisko równorzędne. Warunkiem realizacji prawa do powrotu na stanowisko zajmowane poprzednio albo otrzymania stanowiska równorzędnego jest brak przeszkód prawnych. Przeszkody prawne mogą mieć różnorodny charakter. Mogą np. wynikać ze zmian organizacyjnych dotyczących jednostki, w której osoba powołana na Rzecznika zajmowała poprzednio stanowisko (likwidacja danej instytucji czy też jednostki organizacyjnej). Przeszkody prawne mogą też być związane z osobą pełniącą funkcję Rzecznika, a więc polegać np. na utracie kwalifikacji niezbędnych do zajmowania danego stanowiska.

Dla przykładu, gdyby na stanowisko Rzecznika został powołany sędzia Sądu Najwyższego, wówczas miałby zastosowanie art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.), zgodnie z którym sędzia, który został powołany do pełnienia funkcji w organach państwowych jest obowiązany zrzec się niezwłocznie swojego urzędu. Sędzia ten ma jednak prawo powrotu do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, jeżeli przerwa w pełnieniu obowiązków sędziego nie przekracza dziewięciu lat (art. 46 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym). W takim przypadku Krajowa Rada Sądownictwa, z inicjatywy zainteresowanego, przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosek o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.

Przepisy te z mocy art. 49 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269) mają również zastosowanie do sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Analogiczne rozwiązanie w stosunku do sędziów sądów powszechnych, a także sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych (por. art. 29 Prawa o ustroju sądów administracyjnych) zawiera art. 98 Prawa o ustroju sądów powszechnych.

**Art. 7. 1. Sejm odwołuje Rzecznika przed upływem okresu, na jaki został powołany, jeżeli :**

- 1) zrzekł się wykonywania obowiązków,
- 2) stał się trwale niezdolny do pełnienia obowiązków na skutek choroby, ułomności lub upadku sił – stwierdzonych orzeczeniem lekarskim.

**2. Sejm odwołuje Rzecznika przed upływem okresu, na jaki został powołany, również jeżeli Rzecznik sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu.**

**3. Sejm podejmuje uchwałę w sprawie odwołania Rzecznika, w przypadku określonym ust. 1 pkt 1, na wniosek Marszałka Sejmu.**

**4. Sejm podejmuje uchwałę w sprawie odwołania Rzecznika, w przypadkach określonych w ust. 1 pkt 2 oraz w ust. 2, na wniosek Marszałka Sejmu lub grupy co najmniej 35 posłów, większością co najmniej 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.**

**I.** Odwołanie Rzecznika z pełnionej funkcji przed upływem kadencji jest możliwe wyłącznie w przypadkach wskazanych w ustawie. Zwrócić trzeba uwagę, że w przeciwieństwie do ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka (por. art. 8 tej ustawy) przepisy ustawy nie przewidują jakiegokolwiek udziału Senatu w postępowaniu mającym na celu odwołanie Rzecznika, jest to sfera zastrzeżona do wyłącznej kompetencji Sejmu.

**II.** Sejm może, co jest oczywiste, odwołać Rzecznika przed upływem kadencji wówczas, gdy zrzekł się on wykonywania obowiązków. Wniosek Rzecznika o podjęcie przez Sejm uchwały o jego odwołaniu z uwagi na to, iż zrzekł się on wykonywania obowiązków powinien być złożony na ręce Marszałka Sejmu. Wyłącznie bowiem Marszałek Sejmu zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy jest legitymowany do złożenia w tym przypadku wniosku o odwołanie Rzecznika. Marszałek sto-

sownie do art. 30 ust. 5 Regulaminu Sejmu RP wnioski taki kieruje do właściwej komisji sejmowej w celu zaopiniowania. Inna komisja sejmowa może delegować swoich przedstawicieli na posiedzenie tej komisji. Komisja przedstawia opinię Marszałkowi Sejmu, zaś Marszałek zarządza doręczenie posłom druku zawierającego opinię komisji. Następnie na wniosek Marszałka Sejmu Sejm podejmuje uchwałę w sprawie odwołania Rzecznika.

Ustawa nie reguluje natomiast jaką większością głosów Sejm podejmuje uchwałę o odwołaniu Rzecznika, jeśli zrzekł się on wykonywania obowiązków. Nie czyni tego także art. 31 ust. 1 Regulaminu Sejmu RP, gdyż określa on jedynie większość głosów wymaganą do powołania Rzecznika. Przyjąć w związku z tym trzeba, iż w tym zakresie stosuje się art. 190 Regulaminu Sejmu RP. Stanowi on, że Sejm podejmuje uchwały większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, jeżeli przepisy Konstytucji, ustaw albo Regulaminu Sejmu nie stanowią inaczej.

**III.** Drugą przyczyną uzasadniającą odwołanie Rzecznika przez Sejm przed upływem jego kadencji jest trwała niezdolność do pełnienia obowiązków na skutek choroby, ułomności lub upadku sił. Niezdolność owa musi być stwierdzona ponadto orzeczeniem lekarskim.

Przepisy ustawy nie definiują w sposób autonomiczny, kiedy zachodzi stan trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków przez Rzecznika. Stąd też – jak się wydaje – konieczne jest w tym zakresie odwołanie się do rozwiązań zawartych w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.). Zgodnie z art. 12 ust. 2 tej ustawy całkowicie niezdolną do pracy jest osoba, która utraciła zdolność do wykonywania jakiejkolwiek pracy. W myśl zaś art. 13 ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS niezdolność do pracy orzeka się na okres nie dłuższy niż 5 lat. Jednakże niezdolność do pracy orzeka się na okres dłuższy niż 5 lat, jeżeli według wiedzy medycznej nie ma rokowań odzyskania zdolności do pracy przed upływem tego okresu (art. 13 ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS).

Trwała niezdolność do pełnienia obowiązków – jak już wspomniano – powinna być stwierdzona orzeczeniem lekarskim. W tym zakresie należy więc stosować art. 14 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS stanowiący, iż oceny niezdolności do pracy dokonuje w formie orzeczenia lekarz orzecznik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Orzeczenie lekarza orzecznika stwierdzające stan trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków stanowi więc podsta-

wę do wszczęcia procedury odwołania Rzecznika z przyczyn określonych w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Jednakże w tym przypadku tj. określonym w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy wniosek o odwołanie Rzecznika może złożyć nie tylko Marszałek Sejmu, lecz również grupa co najmniej 35 posłów. Sejm podejmuje zaś uchwałę w sprawie odwołania Rzecznika większością co najmniej 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

**IV.** Art. 7 ust. 2 ustawy przewiduje z kolei możliwość odwołania Rzecznika przed upływem jego kadencji wówczas, gdy sprzeniewierzył się on złożonemu ślubowaniu. Treść wskazanego art. 7 ust. 2 ustawy pozostaje w ścisłym związku z art. 210 Konstytucji RP stanowiącym, iż Rzecznik jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem, na zasadach określonych w ustawie. Art. 7 ust. 2 ustawy realizuje więc na poziomie ustawy konstytucyjną zasadę odpowiedzialności Rzecznika wyłącznie przed Sejmem. Wskazuje on jako przyczynę odwołania Rzecznika „sprzeniewierzenie się złożonemu ślubowaniu.” W ten sposób art. 7 ust. 2 ustawy nawiązuje do roty ślubowania zawartej w art. 4 ustawy. Treść tej roty stanowi punkt wyjścia do oceny, czy działania (zaniechania) Rzecznika mogą zostać uznane za sprzeniewierzenie się złożonemu ślubowaniu.

W języku polskim „sprzeniewierzenie się” oznacza dopuszczenie się zdrady, odstępstwa, niedotrzymanie czegoś (por. „Słownik języka polskiego” pod red. M. Szymczaka, t. III, PWN 1989). W tym przypadku chodzi więc o niedotrzymanie złożonego przed Sejmem przyrzeczenia. Za sprzeniewierzenie się może więc być uznane powtarzające się i przybierające postać utrwalonej praktyki podejmowanie działań mających na celu ograniczenie praw i wolności obywatelskich, uporczywa bezczynność Rzecznika przejawiająca się w niepodjęciu działań na rzecz ochrony praw i wolności obywatelskich w sprawach, w których w sposób nie budzący wątpliwości pożądana byłaby aktywność Rzecznika czy też brak bezstronności polegający np. na angażowaniu się w trakcie pełnienia funkcji Rzecznika w działalność polityczną. Nie ulega jednak wątpliwości, że podstawę do oceny czy Rzecznik sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu powinna w zasadzie stanowić suma działań (zaniechań) Rzecznika, a nie incydentalne przypadki.

Nie stanowi natomiast sprzeniewierzenia się złożonemu ślubowaniu sama okoliczność niepodjęcia przez Rzecznika konkretnej sprawy. Zgodzić należy się z poglądami doktryny (por. W. Sokolewicz

<w:> „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III, Wyd. Sejmowe Warszawa 2003, komentarz do art. 210, s. 3), że sprzeczne z zasadą niezawisłości Rzecznika byłoby ponoszenie odpowiedzialności za niepodjęcie sprawy zgłoszonej we wniosku jakiegokolwiek podmiotu. Podjęcie lub niepodjęcie konkretnej sprawy jest bowiem wynikiem aktu woli Rzecznika, której swoboda wyrażenia mieści się w zasadzie niezawisłości.

Nie ulega natomiast wątpliwości, iż popełnienie przestępstwa przez osobę zajmującą stanowisko Rzecznika mogłoby stanowić wystarczającą podstawę do odwołania Rzecznika z powołaniem się na art. 7 ust. 2 ustawy. Fakt ten stanowiłby bowiem sprzeniewierzenie się złożonemu ślubowaniu, którego elementem jest m. in. strzeżenie godności powierzonego stanowiska.

W przypadku określonym art. 7 ust. 2 ustawy Sejm podejmuje uchwałę w sprawie odwołania Rzecznika z inicjatywy Marszałka Sejmu lub grupy 35 posłów, większością co najmniej 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Wymagana przez ustawę większość potrzebna do odwołania Rzecznika stanowi niewątpliwie skuteczną gwarancję ochrony jego niezależności. Ma również zapobiegać próbom odwołania Rzecznika ze względów politycznych.

Uchwała Sejmu o odwołaniu Rzecznika podlega publikacji w Monitorze Polskim (art. 10 ust. 2 pkt 2 lit. g ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

**V.** Do możliwości odwołania Rzecznika na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy trzeba jednak podchodzić ze szczególną ostrożnością już choćby dlatego, że organem odwołującym jest Sejm, a więc organ o charakterze politycznym. Ponadto zasadą wyrażoną w art. 210 Konstytucji RP jest to, iż Rzecznik jest w swojej działalności niezawisły i niezależny od innych organów państwowych. W stosunkach Rzecznika z Sejmem zasada niezależności Rzecznika również nie podlega wyłączeniu, lecz jedynie ograniczeniu ze względu na jego odpowiedzialność przed Sejmem. Przy czym zasady tej odpowiedzialności muszą być w ten sposób ukształtowane przez ustawodawcę, aby nie przekreślały sfery niezależności Rzecznika.

Wskazać w tym miejscu trzeba, że Konstytucja niezbyt fortunnie używa określenia o niezależności Rzecznika od „innych organów państwowych”. Może to sugerować, iż istnieją takie organy władzy publicznej (niepaństwowe) w stosunku do których gwarancja owej niezależności nie ma zastosowania. Wniosek taki jest jednak nie do przyjęcia, stąd też uznać należy, iż niezależność Rzecznika jako orga-

nu, o której mowa w art. 210 Konstytucji RP dotyczy relacji zachodzących ze wszystkimi organami władzy publicznej. Relacje te nie mogą być oparte na więziach, które w konsekwencji prowadziłyby do uzależnienia Rzecznika od tych organów.

Sfera niezawisłości Rzecznika odnosi się natomiast do osoby pełniącej funkcję Rzecznika. W jej zdefiniowaniu pomocne mogą być poglądy dotyczące pojęcia niezawisłości sędziowskiej. Według Z. Czeszejko-Sochackiego („Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”, PiP z 1997 r., Nr 11-12, s. 99) „...niezawisłość definiowana jest w doktrynie jako : 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, 2) niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych, 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych, 4) niezależność od wpływu czynników społecznych, w tym i rekomendujących partii politycznych, 5) wewnętrzna niezależność sędziego.” Ponieważ art. 210 Konstytucji RP w sposób wyraźny oddziela niezawisłość od niezależności wydaje się, iż w przypadku Rzecznika elementami składającymi się na jego niezawisłość są: bezstronność, samodzielność, niezależność od wpływu czynników społecznych i politycznych oraz wewnętrzna niezależność.

Na marginesie wypada zwrócić uwagę na to, iż ustawodawca nie przypisał Rzecznikowi Praw Dziecka cechy niezawisłości, poprzestając wyłącznie na zagwarantowaniu jego niezależności. W myśl bowiem art. 7 ust. 1 ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka Rzecznik ten jest w swojej działalności niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie.

Gwarancję niezawisłości oraz niezależności Rzecznika stanowi immunitet przyznany mu art. 211 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 211 Konstytucji RP Rzecznik nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Rzecznik nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego. Immunitety Rzecznika mają charakter formalny. Zakazują pociągnięcia do odpowiedzialności karnej lub pozbawienia wolności bez względu na przesłanki prawne, jak również charakter względny, gdyż odstąpienie od nich jest możliwe za zgodą Sejmu lub Marszałka Sejmu. (por. W. Sokolewicz <w:> „Konstytucja...”, komentarz do art. 211, s.1).

**Art. 8. Rzecznik podejmuje czynności przewidziane w ustawie, jeżeli poweźmie wiadomość wskazującą na naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela.**

Przewidziane art. 8 ustawy „podjęcie czynności” z pewnością nie jest tożsame z podjęciem sprawy w rozumieniu ustawy. J. Świątkiewicz zauważa (por. „Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym”, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza 2001, s. 117), że „podjęcie sprawy” nie byłoby możliwe bez uprzedniego „podjęcia czynności”, ale nie każde podjęcie czynności doprowadzi do podjęcia sprawy.

Powstaje jednak pytanie, o jakie czynności chodzi w art. 8 ustawy. Przyjęcie koncepcji, iż chodzi o każdą czynność podejmowaną przez Rzecznika (a więc także i tą poprzedzającą podjęcie sprawy) uzasadniałoby wniosek, że treść art. 8 ustawy zawiera wewnętrzną sprzeczność. Otóż zgodnie z art. 8 ustawy czynność przewidziana w ustawie może być podjęta przez Rzecznika, jeśli poweźmie wiadomość wskazującą na naruszenie wolności i praw. W istocie jednak powzięcie tej wiadomości jest możliwe jedynie wówczas, gdy przed tym zostanie podjęta inna czynność polegająca na zapoznaniu się z wnioskiem. W związku tym prezentuję pogląd, że podjęcie czynności, o których mówi art. 8 ustawy odnosi się do tej fazy postępowania, którą rozpoczyna czynność polegająca na podjęciu sprawy. W rozumieniu art. 8 ustawy chodzi zatem o czynności, dla których podstawę stanowią przepisy art. 12-17 ustawy.

Oczywiście Rzecznik po wpłynięciu do niego wniosku podejmuje „czynności” w potocznym znaczeniu tego słowa, nie są to jednak jeszcze czynności podjęte w wyniku powzięcia wiadomości wskazującej na naruszenie wolności i praw. Czynnością jest już samo zapoznanie się przez Rzecznika ze skierowanym do niego wnioskiem. Jednak w wyniku zapoznania się z wnioskiem, Rzecznik może nie podjąć sprawy (art. 11 pkt 4 ustawy), gdyż na podstawie analizy wniosku nie powziął wiadomości wskazującej na naruszenie wolności i praw.

Ocena, czy przedstawiona Rzecznikowi wiadomość wskazuje na naruszenie wolności i praw należy do Rzecznika. W wyniku uznania, że wiadomość wskazuje na naruszenie wolności i praw, po stronie Rzecznika powstaje obowiązek podjęcia czynności określonych w ustawie, chyba że okaże się, że ze względów obiektywnych podjęcie tych czynności nie jest możliwe (np. upływ czasu uniemożliwiający złożenie środka zaskarżenia).

Czynności podejmowane przez Rzecznika w trybie ustawy o Rzeczniku nie są czynnościami z zakresu administracji publicznej. Z uwagi na to, zarówno te czynności jak też ewentualne zaniechanie ich podjęcia, nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 kwietnia 1998 r., sygn. akt I SAB 41/98).

Nie każde naruszenie prawa uzasadnia podjęcie czynności przez Rzecznika, lecz wyłącznie takie, które wskazuje na naruszenie wolności i praw. Rzecznik nie jest bowiem strażnikiem szeroko pojętej praworządności, lecz kontrolerem przestrzegania praw i wolności. Stąd też niewłaściwe byłoby typowo „adwokackie” podejście Rzecznika do kierowanych do niego spraw, a więc koncentrujące się wyłącznie na mechanicznym badaniu naruszeń prawa bez głębszej refleksji na tym, czy naruszenia te wywołują jakiegokolwiek skutki w sferze ochrony praw i wolności jednostki.

**Art. 9. Podjęcie czynności przez Rzecznika następuje:**

- 1) na wniosek obywateli lub ich organizacji,**
- 2) na wniosek organów samorządów,**
- 3) na wniosek Rzecznika Praw Dziecka,**
- 4) z własnej inicjatywy.**

I. Punkt wyjścia do rozważań nad treścią art. 9 ustawy stanowi art. 80 Konstytucji RP. Przewiduje on, iż każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. Wniosek, o którym mowa w art. 80 Konstytucji RP jest jednym z konstytucyjnych środków ochrony wolności i praw. Znamienne jest to, że o ile art. 79 ust. 1 Konstytucji RP dotyczący skargi konstytucyjnej czyni tę skargę środkiem ochrony wyłącznie konstytucyjnych wolności lub praw, to art. 80 Konstytucji RP nie zawiera takiego ograniczenia. Wniosek kierowany do Rzecznika w związku z tym służy ochronie wszelkich wolności lub praw określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych (por. art. 208 Konstytucji RP).

Z wnioskiem do Rzecznika o ochronę swoich wolności lub praw może wystąpić każdy. Ustrojodawca użył w tym przypadku najbardziej szerokiego pojęcia „każdy”, aby określić krąg podmiotów uprawnionych do zwracania się do Rzecznika. Pod tym pojęciem należy rozumieć każdą osobę fizyczną (obywatela, cudzoziemca, bezpań-

stwowca) niezależnie od tego czy posiada pełną zdolność do czynności prawnych (art. 11 k. c.), ograniczoną zdolność do czynności prawnych (art. 15 k. c.) czy też w ogóle nie posiada zdolności do czynności prawnych (art. 12 k. c.). Pojęcie „każdy” obejmuje jednak także inne podmioty niż osoby fizyczne takie jak osoby prawne, organizacje społeczne, stowarzyszenia, fundacje, partie polityczne itp.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na z gruntu nietrafny pogląd wypowiedziany przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 18 stycznia 2002 r. (sygn. akt III RN 199/00), według którego Rzecznik nie jest legitymowany do podjęcia działań (w tym składania środków zaskarżenia) w celu ochrony praw spółki kapitałowej. Pogląd ten spotkał się ze zdecydowaną krytyką. W głosie do wskazanego postanowienia A. Zieliński zauważył (PiP z 2002 r., Nr 6), iż „...brak jest podstaw do przyjęcia, że pojęcie „każdy” z art. 80 Konstytucji nie obejmuje spółek handlowych. Także spółki handlowe mogą bronić swoich praw przed sądem oraz wносить skargi konstytucyjne. Jedyne ograniczenie odnoszące się do skarg konstytucyjnych osób prawnych może dotyczyć osób prawnych prawa publicznego. Uznaje się bowiem, że osoby prawne prawa publicznego powinny korzystać z tego środka konstytucyjnego jedynie w sprawach, w których sytuacja tych osób jest analogiczna do sytuacji obywateli.” Pogląd zawarty w wymienionym postanowieniu został zweryfikowany następnie przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 2 kwietnia 2002 r. (sygn. akt III RN 133/01), w którym Sąd ten uznał, iż Rzecznik może chronić również prawa osób prawnych.

Wniosek, o którym mowa w art. 80 Konstytucji RP powinien dotyczyć ochrony wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. Zakresem wniosku mogą być zatem objęte te naruszenia, których źródłem jest działanie bądź zaniechanie (bezczynność) organu władzy publicznej. Zgodzić się trzeba z J. Trzecińskim (por. „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”, komentarz do art. 80, s. 5), że „...przez pojęcie „organu władzy publicznej” rozumieć należy organy państwa, organy samorządu terytorialnego, a także podmioty, które choć nie są organami państwa ani organami samorządu terytorialnego, to wykonują określone zadania publiczne niezależnie od formy zlecenia (powierzenia) im tych zadań, niezależnie od formy organizacyjnej, jaką ten podmiot posiada.”

Naruszenie przez organy władzy publicznej wolności lub praw może nastąpić zarówno w procesie stosowania prawa jak też w sferze jego stanowienia. Stylizacja art. 80 Konstytucji RP nie pozostawia natomiast moim zdaniem wątpliwości, iż legitymacja do skorzystania

z tego środka po stronie „każdego” powstaje dopiero wówczas, gdy nastąpiło już naruszenie praw lub wolności. Samo zagrożenie naruszenia w przyszłości praw lub wolności nie daje jeszcze podstaw do skorzystania z omawianego środka. Art. 80 Konstytucji RP nie wyklucza natomiast podjęcia przez Rzecznika sprawy z urzędu, co zresztą wynika wprost z art. 9 pkt 3 ustawy.

**II.** Przechodząc do analizy ustawy o Rzeczniku wskazać należy, iż w zakresie wszczęcia postępowania przez Rzecznika ustawa ta realizuje zarówno zasadę skargowości (art. 9 pkt 1-2a) jak również zasadę oficjalności (art. 9 pkt 3). Podjęcie czynności przez Rzecznika może bowiem nastąpić na wniosek oraz z urzędu.

Treść art. 9 ustawy łącznie z jej art. 18 (dotyczącym osób nie będących obywatelami polskimi, znajdujących się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej) wyznacza zakres właściwości Rzecznika w ujęciu podmiotowym. Z wnioskami do Rzecznika mogą się zwracać obywatele polscy, cudzoziemcy i bezpaństwowcy znajdujący się pod władzą Państwa Polskiego, ich organizacje (posiadające osobowość prawną i nie posiadające takiej osobowości) oraz organy samorządu. Przy czym chodzi tutaj zarówno o organy samorządu zawodowego jak też spółdzielczego, gospodarczego, samorządu terytorialnego, itp. Uznać jednakże należy, że organizacje jak też organy samorządu mogą zwracać się do Rzecznika tylko w tych sprawach, w których nie sprawują równocześnie władztwa publicznego.

W dotychczasowej praktyce Rzecznika przyjmowano – co zostało wskazane powyżej – iż na podstawie art. 9 pkt 2 ustawy zdolność wnioskowa przysługuje także organom samorządu terytorialnego w sprawach, w których nie sprawują one władztwa publicznego. Kwestia ta nie wydaje się jednak jednoznaczna, zwłaszcza na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego legitymacji jednostek samorządu terytorialnego do złożenia skargi konstytucyjnej. W postanowieniu z dnia 12 października 2004 r. (sygn. akt Ts 35/04, OTK z 2005 r. Nr 1/B, poz. 25) utrzymanym w mocy postanowieniem z dnia 23 lutego 2005 r. (sygn. akt Ts 35/04, OTK z 2005 r. Nr 1, poz. 26) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż organy władzy publicznej oraz inne podmioty realizujące zadania publiczne z natury rzeczy nie są adresatami uprawnień wynikających z poszczególnych wolności i praw konstytucyjnych przypisanych podmiotom prywatnym. We wskazanym postanowieniu Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „...jednostki samorządu terytorialnego są wprawdzie osobami prawnymi, ale mają one całkowicie odmienny charak-

ter niż osoby prawne tworzone przez osoby fizyczne w ramach korzystania z gwarantowanej konstytucyjnie wolności zrzeszania się. Podstawą osobowości prawnej przysługującej jednostkom samorządu terytorialnego jest przepis Konstytucji (art. 165 ust. 1 zd. 1), a o utworzeniu takiej jednostki nie rozstrzyga bezpośrednio wola członków wspólnoty samorządowej. Konstytucja odrębnie i odmiennie reguluje status człowieka i status jednostki samorządu terytorialnego. Podstawą wolności i praw człowieka jest jego godność, określona przez art. 30 Konstytucji jako przyrodzona i niezbywalna. Samorząd terytorialny został powołany dla wykonywania zadań publicznych (art. 16 ust. 2, art. 163 Konstytucji). Dla realizacji tego właśnie celu został on wyposażony w osobowość prawną i samodzielność podlegającą ochronie sądowej (art. 165 ust. 1 zd. 1 i ust. 2 Konstytucji). Co więcej, Konstytucja odrębnie reguluje ochronę prawa własności i innych praw majątkowych przysługujących podmiotom prywatnym (art. 64 Konstytucji) i przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 1 zd. 2 Konstytucji). (...) Jeżeli w świetle ustaw lub przepisów niższej rangi jednostkom samorządu terytorialnego przysługują takie same uprawnienia jak osobom fizycznym (np. jako uczestnikom postępowania sądowego), to nie oznacza to, że tym samym ochrona tych praw może być realizowana za pomocą także tych środków, w jakie Konstytucja wyposaża osoby fizyczne.”

Uważam jednak, że organy samorządu terytorialnego mają na podstawie art. 9 pkt 2 ustawy zdolność wnioskową. Jednakże przedmiot wniosku (tak jak każdego wniosku kierowanego do Rzecznika) powinien dotyczyć praw i wolności obywatelskich, a nie statusu jednostki samorządu terytorialnego. Za tym poglądem przemawia m. in. treść art. 10 ustawy, który przewiduje, iż wnioskodawcą nie musi być podmiot, którego wolności i praw sprawa dotyczy. Oznacza to więc, iż organ samorządu terytorialnego może złożyć wniosek do Rzecznika w imieniu członków wspólnoty samorządowej, którą reprezentuje.

Takie jak w art. 9 pkt 1 i 2 ustawy oraz w art. 18 ustawy określenie kręgu podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku do Rzecznika wyczerpuje użyte przez ustrojodawcę w art. 80 Konstytucji RP pojęcie „każdy”. Ustawodawca idzie jednak dalej, gdyż zgodnie z art. 9 pkt 2a ustawy podjęcie czynności przez Rzecznika następuje na wniosek Rzecznika Praw Dziecka. Odpowiednikiem tego przepisu jest w ustawie o Rzeczniku Praw Dziecka art. 10 ust. 1 pkt 2 stanowiący, że Rzecznik Praw Dziecka może zwrócić się do Rzecznika Praw

Obywatelskich o podjęcie działań na rzecz dziecka. Analiza tych przepisów prowadzi do konkluzji, że Rzecznik Praw Dziecka jest legitymowany do składania do Rzecznika Praw Obywatelskich wniosków wyłącznie w sprawach dzieci. W pozostałym zakresie, nawet wówczas gdyby sprawa w znaczeniu przedmiotowym dotyczyła wolności i praw człowieka i obywatela, Rzecznik Praw Dziecka nie ma zdolności wnioskowej. Pismo w tego typu sprawach pochodzące od Rzecznika Praw Dziecka może być potraktowane jedynie jako materiał do podjęcia decyzji o wszczęciu przez Rzecznika postępowania z urzędu (art. 9 pkt 3 ustawy).

Podjęcie czynności przez Rzecznika może nastąpić także z własnej inicjatywy (art. 9 pkt 3 ustawy), a więc gdy nie wpłynął w sprawie żaden wniosek do Rzecznika bądź też, gdy kierowane do Rzecznika sygnały o naruszeniu praw lub wolności nie mogą zostać uznane za wniosek w rozumieniu ustawy o Rzeczniku.

Z reguły podjęcie czynności przez Rzecznika z własnej inicjatywy następuje po zapoznaniu się z informacjami wskazującymi na naruszenie praw lub wolności zamieszczonymi w środkach masowego przekazu (prasa, radio, telewizja, internet). Informacje takie mogą również pochodzić z przesyłanych przez NIK Rzecznikowi raportów o wynikach przeprowadzonych kontroli, raportów Państwowej Inspekcji Pracy itp. Również kierowane do Rzecznika pisma pochodzące od podmiotów, które nie są uprawnione do składania wniosków (np. sądów, organów administracji publicznej) mogą stanowić inspirację do podjęcia przez Rzecznika czynności z własnej inicjatywy.

Odrębną grupę sygnałów wskazujących na potrzebę podjęcia czynności przez Rzecznika stanowią anonimy. Ze względu na to, że nie zawierają one oznaczenia wnioskodawcy, nie mogą zostać uznane za wniosek w rozumieniu ustawy o Rzeczniku (por. art. 10). Jeśli jednak ich treść w sposób wiarygodny wskazuje na naruszenie praw lub wolności, mogą one stanowić impuls do podjęcia sprawy z urzędu.

Zgodnie z § 43 załącznika do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego (M. P. Nr 11, poz. 176) przewodniczący wydziału w Naczelnym Sądzie Administracyjnym może zawiadomić o toczącym się przed tym Sądem postępowaniu Rzecznika, jeżeli wymaga tego ochrona praw obywateli. Zawiadomienie to może stanowić podstawę do podjęcia przez Rzecznika sprawy z urzędu i zgłoszenia udziału w postępowaniu zawisłym przed Naczelnym Sądem Administracyj-

nym. Analogiczne rozwiązanie zawiera utrzymany w tym zakresie w mocy (por. art. 211 § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych – Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.) § 128 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1987 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. Nr 38, poz. 218 ze zm.) stanowiąc, iż Rzecznika zawiadamia się o sprawie w szczególności wówczas, gdy wymaga tego ochrona praw obywateli.

W celu podjęcia sprawy z urzędu powinien być sporządzony przez pracownika Biura Rzecznika stosowny wniosek określający przedmiot sprawy, wskazujący na źródło powzięcia informacji oraz przedstawiający proponowany sposób postępowania. Wniosek podlega akceptacji przez Rzecznika (ewentualnie przez zastępcę Rzecznika).

Na odrębne omówienie zasługuje także specyficzna kategoria wniosków składanych przez posłów i senatorów, w których domagają się oni zbadania sprawy przez Rzecznika bądź też podjęcia interwencji. Składając wnioski do Rzecznika posłowie i senatorowie powołują się często na przepisy art. 20 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2199 ze zm.). Zgodnie z ich treścią poseł lub senator ma prawo podjąć – w wykonywaniu swoich obowiązków poselskich – lub senatorskich – interwencję w organie administracji rządowej i samorządu terytorialnego, zakładzie lub przedsiębiorstwie państwowym oraz organizacji społecznej, a także w jednostkach gospodarki niepaństwowej dla załatwienia sprawy, która wnosi we własnym imieniu albo w imieniu wyborcy lub wyborców, jak również zaznajamiać się z tokiem jej rozpatrywania. Natomiast organ lub jednostki, wobec których poseł lub senator podjął interwencję, są obowiązane najpóźniej w ciągu czternastu dni powiadomić posła lub senatora o stanie rozpatrywania sprawy i w terminie uzgodnionym z posłem lub senatorem ostatecznie ją załatwić.

Treść art. 20 ust. 1 i 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora wskazuje jednakże w sposób jednoznaczny, że nie daje on podstawy do podejmowania przez posła lub senatora w tym trybie interwencji u Rzecznika. Rzecznik nie jest bowiem organem administracji rządowej ani też innym organem wymienionym we wskazanych przepisach. Dlatego też wniosek pochodzący od posła lub senatora jest w istocie na gruncie obowiązującego prawa traktowany jako pochodzący od obywateli (art. 9 pkt 1 ustawy).

**Art. 10. Wniosek kierowany do Rzecznika jest wolny od opłat, nie wymaga zachowania szczególnej formy, lecz powinien zawierać oznaczenie wnioskodawcy oraz osoby, której wolności i praw sprawa dotyczy, a także określać przedmiot sprawy.**

Założeniem przyjętym przez ustawodawcę jest odformalizowanie postępowania przed Rzecznikiem. Brak rygorów formalnych ma służyć zapewnieniu jak najszerszego dostępu do Rzecznika. Wyrazem tego jest treść art. 10 ustawy.

Wszystkie wnioski kierowane do Rzecznika, również te dotyczące skorzystania przez Rzecznika z przysługujących mu środków procesowych (np. kasacji), są wolne od opłat.

Wniosek kierowany do Rzecznika nie wymaga zachowania szczególnej formy. Wniosek taki może zostać zatem złożony w dowolnej formie – pisemnie, ustnie (wówczas pracownik Biura Rzecznika sporządza stosowny protokół przyjęcia wniosku) jak też w formie elektronicznej.

Wniosek powinien zawierać oznaczenie wnioskodawcy oraz osoby, której wolności i praw sprawa dotyczy. Wynika z tego, że osoba wnioskodawcy może, lecz nie musi być tożsama z osobą, której wolności i praw sprawa dotyczy. W imieniu osoby, której wolności i prawa zostały naruszone może więc zwracać się inna osoba np. jej pełnomocnik, członek rodziny, sąsiad itp.

Wprowadzone w art. 10 ustawy rozróżnienie pomiędzy wnioskodawcą, a osobą, której wolności i praw dotyczy wniosek powoduje, że jeśli w imieniu swojego mocodawcy zwraca się adwokat (radca prawny, doradca podatkowy), powinien on zostać potraktowany jak wnioskodawca. W konsekwencji oznacza to, iż nie ma podstawy w tym przypadku do żądania wylegitymowania się przez adwokata (radcę prawnego, doradcę podatkowego) posiadaniem pełnomocnictwem. Zasada ta dotyczy również wniosków, których istota sprowadza się do żądania skorzystania przez Rzecznika z przysługujących środków zaskarżenia (kasacja, skarga do sądu administracyjnego itp.). Z punktu widzenia art. 10 ustawy nie ma bowiem prawnego znaczenia to, czy wnioskodawca posiada pełnomocnictwo do występowania w imieniu osoby, której wolności i praw sprawa dotyczy. Natomiast w sytuacjach wątpliwych, w których może zachodzić uzasadnione przypuszczenie, że osoba, w której imieniu zwraca się wnioskodawca, może nie życzyć sobie podejmowania przez Rzecznika w jej sprawie jakichkolwiek działań, Rzecznik może zwrócić się o zajęcie stanowiska do tej osoby.



Literalne brzmienie art. 10 ustawy skłania również to tezy, że wnioski kierowane do Rzecznika nie muszą być nawet podpisane, wystarczy bowiem, iż zawiera oznaczenie wnioskodawcy. Wniosek powinien jednak określać przedmiot sprawy, a więc musi być na tle precyzyjny, aby jego treść pozwalała na zrekonstruowanie problemu, z którym zwraca się wnioskodawca. Jeśli na podstawie treści wniosku nie sposób ustalić przedmiotu sprawy, Rzecznik może zwrócić się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku. Uzupełnienie wniosku może nastąpić zarówno poprzez udzielenie Rzecznikowi dodatkowych informacji o przedmiocie sprawy jak też poprzez nadesłanie kopii dokumentów dotyczących sprawy. W szczególności w sprawach, których wnioskodawca domaga się złożenia przez Rzecznika kasacji uzupełnienie wniosku może polegać na podaniu sygnatur, pod którymi toczyła się sprawa w sądzie.

Nie jest natomiast wnioskiem w rozumieniu art. 10 ustawy anonim, gdyż nie zawiera on oznaczenia wnioskodawcy. Anonim może jednak stanowić asumpt do podjęcia przez Rzecznika sprawy z własnej inicjatywy.

Szczególne przepisy regulują kwestię zwracania się do Rzecznika przez osoby pozbawione wolności. Stosownie do art. 102 pkt 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. Nr 90, poz. 557) skazany ma prawo do prowadzenia korespondencji z Rzecznikiem, bez jej cenzurowania. Z kolei zgodnie z art. 217b § 2 k. k. w. korespondencję tymczasowo aresztowanego z Rzecznikiem przesyła się adresatowi za pośrednictwem organu, do którego dyspozycji tymczasowo aresztowany pozostaje. Przepis ten dotyczy trybu postępowania z korespondencją tymczasowo aresztowanego kierowaną do Rzecznika. Nie odnosi się natomiast do kontroli korespondencji, tą ostatnią kwestię w odniesieniu do Rzecznika w sposób nie budzący wątpliwości rozstrzyga powoływany już art. 102 pkt 11 k. k. w. Takie stanowisko prezentuje też Minister Sprawiedliwości (por. pismo z dnia 16 września 2004 r. skierowane do Rzecznika do sprawy RPO-480974-VII/04/4.1).

Także korespondencja nieletniego umieszczonego w placówce, zakładzie lub schronisku dla nieletnich, kierowana do Rzecznika nie podlega kontroli (por. art. 66 § 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich – Dz.U. z 2002 r. Nr 11, poz. 109 ze zm.).

Wymaga podkreślenia w tym miejscu, iż w przeszłości na tle stanów faktycznych powstałych pod rządami przepisów poprzednio obo-

wiązującego Kodeksu karnego wykonawczego sprawa prowadzenia korespondencji z Rzecznikiem osób pozbawionych wolności była analizowana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. W wyroku z dnia 4 lipca 2000 r. (sprawa Niedbała przeciwko Polsce, skarga nr 27915/95) Trybunał stwierdził, iż obowiązujące w omawianym okresie prawo polskie pozwalało na automatyczną cenzurę korespondencji więźniów przez organy prowadzące postępowanie karne. Obowiązujące przepisy nie robiły różnicy między poszczególnymi kategoriami osób, z którymi więźniowie mogli korespondować. W konsekwencji także korespondencja z Rzecznikiem była poddana cenzurze. Ponadto przepisy te nie ustanawiały żadnych zasad regulujących wykonywanie tej cenzury. W szczególności brakowało określenia sposobu i limitów czasowych, w jakich powinna być przeprowadzana cenzura. Ponieważ cenzura była automatyczna, władze nie miały obowiązku wydawać umotywowanej decyzji wyszczególniającej podstawy, na jakich została ta decyzja wydana. Doprowadziło to Europejski Trybunał Praw Człowieka do konkluzji, że obowiązujące wówczas prawo polskie nie wskazywało z rozsądną jasnością zakresu i sposobu korzystania z uznania powierzonego władzom publicznym w odniesieniu do kontroli korespondencji więźniów. W efekcie Trybunał uznał, iż doszło do naruszenia art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności gwarantującego poszanowanie prawa do korespondencji.

**Art. 11. Rzecznik po zapoznaniu się z każdym skierowanym do niego wnioskiem może:**

- 1) podjąć sprawę,**
- 2) poprzestać na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania,**
- 3) przekazać sprawę według właściwości,**
- 4) nie podjąć sprawy**  
– **zawiadamiając o tym wnioskodawcę i osobę, której sprawa dotyczy.**

**I.** Z art. 11 ustawy wynika obowiązek zapoznania się przez Rzecznika z każdym skierowanym do niego wnioskiem. Ze względu na liczbę kierowanych do Rzecznika wniosków, owo zapoznanie się Rzecznika z wnioskiem może nastąpić przy pomocy pracowników Biura Rzecznika (por. art. 20 ust. 1 ustawy).

Ustawa przewiduje cztery sposoby postępowania z wnioskiem skierowanym do Rzecznika. W każdym z tych czterech przypadków Rzecznik powinien powiadomić wnioskodawcę i osobę, której sprawa dotyczy o swojej decyzji dotyczącej sposobu postępowania z wnioskiem. Stylistyka art. 11 ustawy wskazuje, iż obowiązkiem Rzecznika jest zawiadomienie wnioskodawcy i osoby, której sprawa dotyczy o swojej decyzji. Ustawa nie nakłada zatem na Rzecznika w tym zakresie obowiązku szczegółowego wyjaśnienia motywów, którymi kierował się podejmując decyzję o sposobie postępowania ze skierowaną do niego sprawą. Dopiero wówczas, gdy sprawa została podjęta przez Rzecznika, po jej zbadaniu Rzecznik, jeśli nie stwierdził naruszenia wolności i praw, jest zobowiązany wyjaśnić wnioskodawcy przesłanki tego typu ustalenia (art. 14 pkt 1 ustawy).

Zastosowanie art. 11 pkt 2–4 ustawy kończy w sprawie objętej wnioskiem postępowanie przed Rzecznikiem, natomiast skorzystanie z art. 11 pkt 1 ustawy nakłada na Rzecznika obowiązek podjęcia dalszych czynności w sprawie.

**II.** Rzecznik może w myśl art. 11 pkt 1 ustawy po zapoznaniu się ze skierowanym do niego wnioskiem podjąć sprawę. Podjęcie sprawy powoduje, iż dalsze czynności w tej sprawie są podejmowane na podstawie przepisów art. 12–17 ustawy. Podjęcie sprawy następuje wówczas, gdy na podstawie treści wniosku Rzecznik poweźmie wiadomość wskazującą na naruszenie wolności i praw człowieka (art. 8 ustawy). Jednakże podjęcie sprawy jest dodatkowo limitowane tym, czy Rzecznik dysponuje środkami działania, które mogłyby doprowadzić do usunięcia dostrzeżonych naruszeń wolności i praw. Brak takich środków, zwłaszcza wówczas, gdy w indywidualnej sprawie zapadło rozstrzygnięcie, od którego także Rzecznikowi nie przysługuje środek zaskarżenia, powoduje, iż sprawa nie może zostać podjęta.

Również jednak i te sprawy, w których Rzecznik nie ma możliwości dążenia za pomocą środków o charakterze procesowym do usunięcia naruszenia prawa, mogą stanowić asumpt do podjęcia działań generalnych. Przykładowo, kształtowanie się rozbieżnych linii orzeczniczych, nawet wtedy, gdy Rzecznik nie ma procesowej możliwości zaskarżenia poszczególnych orzeczeń, może stanowić podstawę do podjęcia sprawy i skierowania pytania prawnego do Sądu Najwyższego (art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy). Podobnie w sytuacji, gdy ostateczne rozstrzygnięcie jest co prawda zgodne z obowiązującym prawem, lecz podstawa prawna, na której te rozstrzygnięcia zostały oparte budzi wątpliwości z punktu widzenia standardów ochrony praw i wolności

człowieka, Rzecznik podejmuje sprawę do generalnego prowadzenia, którego finałem może być wystąpienie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego (art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy).

**III.** Art. 11 pkt 2 ustawy przewiduje, że po zapoznaniu się z wnioskiem Rzecznik może poprzestać na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania. W istocie treść tego przepisu realizuje zasadę subsydiarności polegającą na tym, że Rzecznik nie zastępuje i nie wyłącza obywateli w prowadzeniu ich spraw, a więc nie świadczy usług typowo adwokackich. Działania interwencyjne podejmuje dopiero wówczas, gdy wnioskodawca wykorzystał przysługujące mu przewidziane prawem środki działania i pomimo to w dalszym ciągu uważa, iż jego sprawa została załatwiona z naruszeniem praw i wolności.

Dotychczasowa praktyka wskazuje, iż wnioskodawcy często występują do Rzecznika w sprawach, w których w dalszym ciągu mają pełną możliwość korzystania z powszechnie dostępnych środków prawnych (odwołanie od decyzji administracyjnej, skarga do sądu administracyjnego, apelacja od orzeczenia sądu pierwszej instancji, itp.). W takiej sytuacji art. 11 pkt 2 ustawy stanowi podstawę do wskazania wnioskodawcy środków, z których może skorzystać. Na tym tle pojawia się dylemat, czy należy korzystać z pouczenia, o którym mówi art. 11 pkt 2 ustawy, gdy z okoliczności przedstawionej przez wnioskodawcę sprawy jednoznacznie wynika, iż sprawa na poziomie organu pierwszej instancji została załatwiona w sposób prawidłowy. Czy w takiej sytuacji Rzecznik powinien instruować wnioskodawcę o możliwości korzystania z bardzo bogatej gamy środków procesowych, skoro ostateczny efekt postępowania będzie wyłącznie sprowadzał się do tego, że wnioskodawca poniesie dodatkowe koszty, lecz nie doprowadzi do pozytywnego dla siebie załatwienia sprawy? Wydaje się, że w takiej sytuacji, a więc wówczas gdy Rzecznik ma pewność, iż kwestionowane rozstrzygnięcie nie mające jeszcze charakteru ostatecznego nie narusza praw i wolności, po zapoznaniu się z wnioskiem powinien poinformować wnioskodawcę, że nie podejmie sprawy (art. 11 pkt 4 ustawy) rezygnując ze wskazywania przysługujących mu środków działania.

Korzystanie przez Rzecznika z art. 11 pkt 2 ustawy ma walor edukacyjny. Poprzez wskazanie wnioskodawcy przysługujących środków działania Rzecznik zwraca bowiem uwagę, że w państwie prawa nie ma drogi „na skróty”. Załatwienie sprawy wymaga, aby zainteresowany skorzystał z przewidzianej prawem procedury.

**IV.** Po zapoznaniu się z wnioskiem Rzecznik może również stosownie do art. 11 pkt 3 ustawy przekazać sprawę według właściwości. Skorzystanie z tego trybu jest możliwe z reguły wówczas, gdy Rzecznik jest pierwszym organem publicznym, do którego w sprawie objętej wnioskiem zwraca się wnioskodawca. W sprawie przed skierowaniem wniosku do Rzecznika nie wystąpiły zatem jeszcze działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji obowiązanych do przestrzegania i realizacji wolności i praw. Nie aktualizuje się zatem jeszcze właściwość Rzecznika określona art. 1 ust. 3 ustawy. Przykładowo złożone do Rzecznika zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa, Rzecznik według właściwości przekazuje organom prokuratury.

Praktyka wskazuje, że do Rzecznika kierowane są także liczne prośby o udzielenie świadczeń z zakresu pomocy społecznej czy też o poparcie w staraniach o przyznanie „dobra rzadkiego” (np. skierowanie do sanatorium, przyznanie mieszkania z gminnego zasobu mieszkaniowego). W takich sytuacjach prośby te powinny zostać przekazane do załatwienia właściwym organom. Jeśli natomiast z treści wniosku wynika, że dotyczy on w istocie odmowy przyznania tego typu świadczenia przez właściwy organ, wówczas brak jest podstaw do przekazywania sprawy według właściwości, gdyż właściwy organ w ramach przysługujących mu kompetencji zajął już stanowisko w sprawie. Do właściwości Rzecznika należy wówczas ocena, czy stanowisko to jest zgodne ze standardami ochrony wolności i praw.

Według właściwości powinno natomiast zostać przekazane np. odwołanie od decyzji administracyjnej organu pierwszej instancji czy też inny środek zaskarżenia, mylnie skierowany do Rzecznika. Nie ma natomiast podstaw do przekazywania według właściwości kierowanych do Rzecznika wniosków, które w istocie przybierają jedynie pozór środka prawnego. Dla przykładu pismo zatytułowane „skarga konstytucyjna”, jeśli zostało sporządzone przez osobę, która nie jest adwokatem bądź radcą prawnym przekazane przez Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego nie jest w stanie wywołać jakiegokolwiek skutku prawnego. W tej przykładowej sytuacji zasadne jest korzystanie przez Rzecznika ze wskazania wnioskodawcy z powołaniem się na art. 11 pkt 2 ustawy warunków wnoszenia skargi konstytucyjnej, a także, że w razie niemożności poniesienia kosztów pomocy prawnej, może on zwrócić się do sądu rejonowego o ustanowienie dla niego adwokata lub radcy prawnego z urzędu.

Przekazując sprawę według właściwości Rzecznik zawiadamia o tym wnioskodawcę i osobę, której sprawa dotyczy. Rzecznik nie

może natomiast działając w trybie art. 11 pkt 3 ustawy żądać od organu, któremu przekazał sprawę informacji o sposobie jej załatwienia. Żądanie informacji czy też wyjaśnień jest możliwe bowiem dopiero wówczas, gdy Rzecznik podjął sprawę i prowadzi stosowne postępowanie (por. art. 13 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy).

**V.** Rzecznik może wreszcie nie podjąć sprawy, zawiadamiając o tym wnioskodawcę i osobę, której ta sprawa dotyczy. Rzecznik nie podejmuje sprawy przede wszystkim wówczas, gdy treść skierowanego do niego wniosku nie wskazuje na naruszenie wolności i praw. Sprawa została więc przez właściwy organ załatwiona z zachowaniem obowiązujących w zakresie ochrony wolności i praw standardów.

Brak też jest podstaw do podejmowania sprawy w sytuacji, gdy Rzecznik nie dysponuje środkami działania, za pomocą których mógłby podjąć interwencję. W szczególności dotyczy to spraw, w których zapadło rozstrzygnięcie, od którego również Rzecznikowi nie przysługuje środek zaskarżenia. Np. od orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego nie przysługuje żaden środek odwoławczy. Dlatego też sprawa, w której wnioskodawca kwestionuje takie orzeczenie, właśnie z uwagi na brak środka odwoławczego nie zostaje podjęta przez Rzecznika.

Nie ma również podstaw do podejmowania sprawy, która nie wskazuje na istnienie jakiegokolwiek związku ze sferą ochrony wolności i praw. Dotyczy to skarg kierowanych do Rzecznika na działalność podmiotów prawa prywatnego (spory cywilne pomiędzy osobami fizycznymi i prawnymi). Również zdarzenia wymagające wyłącznie ocen moralnych czy naukowych nie wchodzą w zakres kompetencji Rzecznika.

Wśród kompetencji Rzecznika nie przewidziano ponadto możliwości dokonywania wykładni przepisów prawa in abstracto. W związku z tym Rzecznik nie dokonuje wykładni obowiązującego prawa, jeżeli nie jest to związane z konkretnym przypadkiem naruszenia prawa w sprawie, która została podjęta do prowadzenia.

Z zasady Rzecznik nie podejmuje także działań interwencyjnych polegających na kierowaniu do właściwych organów administracji publicznej prośb w sprawie dystrybucji tzw. dóbr rzadkich (uzyskania mieszkania z zasobów komunalnych, przesunięcia w kolejce osób oczekujących na zabieg leczniczy, przyspieszenia skierowania do sanatorium itp.). Interwencja taka, nawet gdyby okazała się skuteczna, mogłaby spotkać się z zarzutem ze strony osób znajdujących się w równie trudnej lub trudniejszej sytuacji (które to osoby nie zwróciły się do Rzecznika), iż jest niesprawiedliwa. Natomiast w tego typu sprawach Rzecznik może działać tylko w takim

zakresie, w jakim w kierowanych do niego wnioskach pojawia się zarzut dyskryminacji bądź też zarzut niesprawiedliwości proceduralnej.

Ze względu na swoje kompetencje Rzecznik nie może i nie powinien angażować się jako reprezentant interesów poszczególnych grup społecznych czy też grup politycznych. Stąd też wszelkie próby angażowania Rzecznika w różnego rodzaju akcje, apele i protesty mające na celu wywarcie presji na władzę publiczną powinny kończyć się zastosowaniem art. 11 pkt 4 ustawy.

Rzecznik nie jest też organem właściwym do inicjowania zmian ani tym bardziej podważania obowiązującego porządku prawnego, z wyjątkiem sytuacji, gdy poszczególne elementy tego porządku naruszają standardy ochrony wolności i praw.

Rozważenia wymaga natomiast kwestia stosowania art. 11 pkt 4 ustawy w przypadku, gdy z wnioskiem o podjęcie sprawy zwrócił się do Rzecznika Rzecznik Praw Dziecka. Kategoryczna treść art. 10 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka stanowiącego, iż Rzecznik podejmuje sprawy skierowane przez Rzecznika Praw Dziecka, może sugerować, że w takim przypadku Rzecznik nie może odmówić podjęcia sprawy. Oznaczałoby to, że w przypadku wniosku pochodzącego od Rzecznika Praw Dziecka wykluczone jest zastosowanie art. 11 pkt 4 ustawy. W moim przekonaniu taka wykładnia art. 10 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka nie uwzględnia jednak regulacji zawartych w ustawie o Rzeczniku, a także konstytucyjnego usytuowania Rzecznika. Otóż podjęcie czynności przez Rzecznika następuje na wniosek Rzecznika Praw Dziecka (art. 9 pkt 2a ustawy). Jednakże zgodnie z art. 11 pkt 4 ustawy Rzecznik po zapoznaniu się z każdym skierowanym do niego wnioskiem (w tym więc także z wnioskiem Rzecznika Praw Dziecka) może nie podjąć sprawy. Argumentację tę wzmacnia odwołanie się do zasady niezawisłości Rzecznika określonej w art. 210 Konstytucji RP. Mianowicie przyjęcie założenia, iż Rzecznik jest związany wnioskiem Rzecznika Praw Dziecka w zakresie obowiązku podjęcia sprawy prowadziłoby wprost do naruszenia konstytucyjnej zasady, iż Rzecznik jest niezawisły w swojej działalności. Dlatego też przyjąć należy, że także w razie, gdy wniosek pochodzi od Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznik może odmówić podjęcia sprawy będącej przedmiotem tego wniosku.

W praktyce zdarza się, iż osoby zwracające się do Rzecznika po otrzymaniu informacji o niepodjęciu ich sprawy starają się wpłynąć na zmianę stanowiska Rzecznika kierując kolejne wnioski w tej sa-

mej sprawie. Ponowne złożenie wniosku do Rzecznika (jeśli jego analiza nie uzasadnia weryfikacji zajętego poprzednio stanowiska) może jednakże spowodować jego uproszczone załatwienie. Po porównaniu pierwotnej treści wniosku z kolejnym wnioskiem Rzecznik może bowiem stwierdzić tożsamość przedmiotu wniosku. Wówczas może też poprzestać na zawiadomieniu wnioskodawcy o wskazanej uprzednio bezzasadności wniosku i podtrzymaniu poprzedniego stanowiska w tej sprawie.

**VI.** Zdarza się, że osoby niezadowolone ze sposobu załatwienia sprawy przez Rzecznika kierują przeciw Rzecznikowi skargi do sądu administracyjnego. Jednakże jest oczywiste, iż rozpatrywanie przez Rzecznika kierowanych do niego wniosków nie następuje w formach przewidzianych art. 3 § 2 pkt 1-4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.). Dlatego też ocena podejmowanych przez Rzecznika działań nie należy do sądu administracyjnego. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (postanowienie z dnia 9 kwietnia 1998 r., sygn. akt I SAB 41/98; postanowienie z dnia 9 lutego 2000 r., sygn. akt II SA 2652/99), a ostatnio także w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych (postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 listopada 2004 r., sygn. akt II SAB/Wa 343/04). Z kolei Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 10 marca 2001 r. (sygn. akt Ts 128/00, OTK z 2001 r. Nr 3, poz. 64) stwierdził, iż jednostce przysługuje publiczne prawo podmiotowe w postaci żądania rozpoznania jej skargi przez Rzecznika, ale skarżący nie może domagać się już – w sposób wiążący dla Rzecznika – załatwienia jego sprawy zgodnie z postulatami skarżącego. Zamykając ten temat warto zaś odwołać się do wypowiedzi A. Zielińskiego („Rola Rzecznika Praw Obywatelskich w realizacji przepisów Konstytucji [w:] „Konstytucja i władza we współczesnym świecie”, Warszawa 2002, s. 117), iż „(...) ombudsman w pełni autonomicznie decyduje o sprawach, w których zamierza podjąć działania, planowanych środkach oraz prezentowanych poglądach. Jest bowiem organem niezależnym i niezawisłym (...). Bierze pod uwagę poglądy wypowiedziane w orzecznictwie, doktrynie i mediach. Ostatecznie rozstrzyga jednak sam. Dotyczy to również jego włączania się w działania na rzecz przestrzegania Konstytucji. Wprawdzie Rzecznik zawsze może zmienić swe rozstrzygnięcia, nie można jednak go do niczego w tym względzie zmusić.”

**Art. 12. Podejmując sprawę Rzecznik może:**

- 1) samodzielnie prowadzić postępowanie wyjaśniające,**
- 2) zwrócić się o zbadanie sprawy lub jej części do właściwych organów, w szczególności organów nadzoru, prokuratury, kontroli państwowej, zawodowej lub społecznej,**
- 3) zwrócić się do Sejmu o zlecenie Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenia kontroli dla zbadania określonej sprawy lub jej części.**

**I.** Wybór sposobu prowadzenia podjętej sprawy należy do Rzecznika. Kryteria tego wyboru mają charakter pragmatyczny, a więc sposób postępowania w sprawie podjętej do prowadzenia powinien być dostosowany do jej charakteru. Powinien to być również taki sposób postępowania, który skutecznie doprowadzi do wyjaśnienia czy w sprawie doszło do naruszenia wolności i praw.

**II.** Decyzja Rzecznika o samodzielnym prowadzeniu postępowania wyjaśniającego (art. 12 pkt 1 ustawy) oznacza, iż czynności wyjaśniające w tym zakresie są podejmowane na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy. Nie można jednak wykluczyć i takiej sytuacji, że przedstawiony przez wnioskodawcę materiał dowodowy (w szczególności dokumentacja sprawy) będzie na tyle kompletny i nie budzący wątpliwości, iż bez potrzeby przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego będzie on pozwalał na stwierdzenie naruszenia wolności i praw. Wówczas z pominięciem fazy postępowania wyjaśniającego Rzecznik może skorzystać ze środków określonych w art. 14 pkt 2–8 ustawy. Zastrzec jednak należy od razu, iż będą to sytuacje ze swej natury wyjątkowe. Z reguły bowiem zastosowanie środków określonych art. 14 pkt 2–8 ustawy musi być poprzedzone fazą postępowania wyjaśniającego.

**III.** Podejmując sprawę Rzecznik może zwrócić się o jej zbadanie do właściwych organów. Art. 12 pkt 2 ustawy wymienia w szczególności jako organy właściwe organy nadzoru, prokuratury, kontroli państwowej, zawodowej lub społecznej. Wylczenie to jednak ma charakter wyłącznie przykładowy, a nie wyczerpujący.

Pod pojęciem właściwości należy w tym przypadku rozumieć zdolność organu do rozpoznania określonej sprawy. Właściwość organu może wynikać z przepisów powszechnie obowiązującego prawa bądź też np. porozumień zawieranych pomiędzy organami administracji publicznej.

Zwrócenie się do właściwego organu o zbadanie sprawy należy odróżnić od żądania wyjaśnień w związku z samodzielnym prowadzonym

postępowaniem (art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy). Zwracając się o zbadanie sprawy Rzecznik powoduje uruchomienie przez właściwy organ określonej procedury, która w końcowym efekcie, w razie stwierdzenia naruszenia wolności lub praw, powinna doprowadzić do zastosowania przez ów organ przewidzianych przez prawo środków.

Treść art. 12 pkt 2 ustawy uprawniająca Rzecznika podejmującego sprawę do zwrócenia się o jej zbadanie do właściwego organu może sugerować, że w istocie jest to powtórzenie art. 11 pkt 3 ustawy, według którego Rzecznik może przekazać sprawę według właściwości. W mojej ocenie tak nie jest, gdyż zwracając się w trybie art. 12 pkt 2 ustawy o zbadanie sprawy do właściwego organu Rzecznik może wskazywać na kierunki, w których organ powinien prowadzić postępowanie badając sprawę, okoliczności, które powinny zostać przeanalizowane w toku badania sprawy, a także wskazywać na konieczność proobywatelskiej wykładni przepisów prawa podczas badania sprawy. W istocie stosując art. 12 pkt 2 ustawy Rzecznik wyznacza właściwemu organowi granice, w jakich sprawa powinna być badana. Rzecznik określa w tym przypadku także zakres przedmiotowy sprawy badanej przez właściwy organ, skoro może zwrócić się o zbadanie „sprawy lub jej części”. W ten sposób prowadzone przez właściwy organ postępowanie staje się elementem składowym postępowania przed Rzecznikiem. Wyniki badania sprawy właściwy organ przedstawia Rzecznikowi. Jeśli w wyniku zbadania sprawy właściwy organ zastosował środki prawne, które doprowadziły do usunięcia naruszenia wolności lub praw, kończy to postępowanie przed Rzecznikiem. Obowiązkiem Rzecznika jest jedynie poinformowania wnioskodawcy o osiągniętych w jego sprawie efektach. Jeśli natomiast w wyniku badania sprawy właściwy organ nie potwierdził zawartych w skierowanej do Rzecznika skardze zarzutów, wyniki te podlegają ocenie Rzecznika. W efekcie Rzecznik może po zapoznaniu się z przedłożonym mu przez właściwy organ materiałem wyjaśnić wnioskodawcy, że nie stwierdził naruszenia wolności i praw (art. 14 pkt 1 ustawy), skorzystać z jednego ze środków określonych art. 14 pkt 2–8 ustawy, może również skorzystać z uprawnień przewidzianych art. 16 ustawy.

Odmienne przedstawia się natomiast sytuacja w przypadku przekazania sprawy według właściwości. Przekazując sprawę według właściwości Rzecznik po pierwsze uznaje, że przedmiot tej sprawy nie wskazuje na naruszenie wolności lub praw, po drugie, Rzecznik nie może wskazywać właściwemu organowi, w jaki sposób sprawa ta po-

winna być załatwiana, po trzecie, nie może w niej podejmować dalszych czynności (chyba, że ujawnią się nowe okoliczności nieznane wcześniej Rzecznikowi).

Wśród właściwych organów, do których Rzecznik może zwrócić się o zbadanie sprawy ustawa wymienia organy nadzoru. Nadzór polega nie tylko na wykonywaniu kontroli, lecz także na uprawnieniu do narzucania w granicach obowiązującego prawa swojej woli podmiotowi nadzorowanemu. Pojęcie „nadzoru” znane jest przede wszystkim przepisom o charakterze ustrojowym. Dla przykładu art. 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.) stanowi, iż wojewoda jest organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. Z kolei na podstawie art. 11 ust. 1 tej ustawy Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad działalnością wojewody. Do pojęcia „nadzoru” odwołują się także art. 6 ust. 2, 9 ust. 3, 9a ust. 2, 11 ust. 2, 14 ust. 2, 15 ust. 2, 16 ust. 2, 19 ust. 3, 23 ust. 3 i 4, 23b ust. 2, 27 ust. 2, 28 ust. 3, 29 ust. 4, 31 ust. 3, 33 ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1548). W zakresie administracji sądowej prezes sądu okręgowego sprawuje nadzór nad działalnością sądów rejonowych (art. 22 § 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych), zaś prezes sądu apelacyjnego nad działalnością sądów okręgowych (art. 22 § 4 Prawa o ustroju sądów powszechnych).

W postępowaniu administracyjnym i podatkowym instrument nadzoru stanowi np. instytucja stwierdzenia nieważności decyzji. Zgodnie z art. 157 § 1 k. p. a. właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji jest organ wyższego stopnia, a gdy decyzja wydana została przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze – ten organ. Natomiast w myśl art. 248 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.) właściwym w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest: 1) organ wyższego stopnia, 2) minister właściwy do spraw finansów publicznych, dyrektor izby skarbowej, dyrektor izby celnej lub samorządowe kolegium odwoławcze, jeżeli decyzja została wydana przez ten organ, 3) minister właściwy do spraw finansów publicznych, jeżeli decyzja została wydana przez dyrektora izby skarbowej lub dyrektora izby celnej, z tym że w tym przypadku postępowanie może być wszczęte wyłącznie z urzędu. Stąd też, jeśli w sprawie zakończonej decyzją administracyjną Rzecznik zwraca się o jej zbadanie do właściwego organu, reakcją na to ze strony tego organu może być wszczęcie

z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. Jednakże art. 12 pkt 2 ustawy nie obliguje organu do wszczęcia takiego postępowania. Obowiązek wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji aktualizuje się po stronie organu dopiero w razie, gdy Rzecznik skorzysta z art. 14 pkt 6 ustawy, a więc zwróci się o wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. Odmowa wszczęcia postępowania w tym ostatnim przypadku nosiłaby bowiem cechy rażącego naruszenia prawa (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lutego 1986 r., II SA 2400/85, ONSA z 1986 r., Nr 1, poz. 16 dotyczący analogicznej pozycji prokuratora).

Wśród organów, do których Rzecznik może zwrócić się o zbadanie sprawy art. 12 pkt 2 ustawy wymienia również prokuraturę. Zgodnie z art. 2 ustawy o prokuraturze zadaniem prokuratury jest strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw. Zadanie te prokuratura wykonuje m. in. poprzez prowadzenie lub nadzorowanie postępowania przygotowawczego w sprawach karnych oraz sprawowanie funkcji oskarżyciela publicznego przed sądami (art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o prokuraturze) oraz przez wytaczanie powództw w sprawach karnych i cywilnych oraz składanie wniosków i udział w postępowaniu sądowym w sprawach cywilnych, ze stosunku pracy i ubezpieczeń społecznych, jeżeli tego wymaga ochrona praworządności, interesu społecznego, własności lub praw obywateli (art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o prokuraturze), a także zaskarżanie do sądu niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych oraz udział w postępowaniu sądowym w sprawach zgodności z prawem takich decyzji (art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o prokuraturze).

Co do zasady przyjąć trzeba, iż Rzecznik nie powinien występować do prokuratury o badanie sprawy pod kątem istnienia podstaw do wytoczenia powództwa w sprawach cywilnych oraz udziału prokuratury w postępowaniu cywilnym. Art. 12 pkt 2 ustawy nie powinien także co do zasady być wykorzystywany w celu angażowania prokuratury w badanie sprawy administracyjnej z punktu widzenia istnienia podstaw do złożenia przez ten organ skargi do sądu administracyjnego bądź zgłoszenia udziału w postępowaniu zawisłym przed tym sądem. Takie same uprawnienia w tym zakresie posiada bowiem Rzecznik, który po przeprowadzeniu samodzielnie postępowania wyjaśniającego, może skorzystać z przysługujących mu środków procesowych. Od tej zasady można jednak odstąpić wówczas, gdy sprawa cywilna czy też sprawa administracyjna pozostaje w ścisłym związku

z prowadzonymi przez prokuraturę postępowaniami w sprawach karnych. Posiadając informację o prowadzonym przez prokuraturę postępowaniu karnym w sprawie, Rzecznik może zwrócić się do niej o zbadanie aspektów cywilnych oraz administracyjnych tej sprawy z uwagi na potrzebę ochrony w tym zakresie praw obywateli. Za taką praktyką przemawia zasada koncentracji materiału dowodowego danej sprawy w jednym organie. Przemawia za tym także treść art. 49a k. p. k. dająca prokuratorowi uprawnienie do składania do sądu wniosku o orzeczenie tytułem środka karnego obowiązku naprawienia wyrządzonej szkody. Nie bez znaczenia jest także i to, że prokurator jest legitymowany do wytoczenia powództwa cywilnego przeciw oskarżonemu w celu dochodzenia w postępowaniu karnym roszczeń majątkowych wynikających bezpośrednio z popełnienia przestępstwa (art. 64 k. p. k.).

W wyjątkowych sytuacjach, gdy skala naruszeń wolności i praw obywateli to uzasadnia (a więc Rzecznik sam, przy pomocy swojego Biura ze względu na ilość spraw nie jest w stanie reagować na wszystkie te naruszenia), Rzecznik niezależnie od tego czy sprawy pozostają w związku z prowadzonymi przez organy prokuratury postępowaniami karnymi, powinien zwracać się do prokuratury o badanie tych spraw pod kątem stosowania środków określonych art. 3 ust. 1 pkt 2 i 6 ustawy o prokuraturze. Ze swej istoty muszą to jednak zawsze być sytuacje wyjątkowe.

Art. 12 pkt 2 ustawy powinien być wykorzystywany przez Rzecznika jako podstawa zwrócenia się do prokuratury o zbadanie sprawy przede wszystkim wtedy, gdy okoliczności przedstawionej przez wnioskodawcę sprawy wskazują na możliwość popełnienia tzw. „przestępstwa urzędniczego”. W szczególności może chodzić np. o przestępstwo łapownictwa biernego (art. 228 k. k.), przestępstwo nadużycia władzy (art. 231 k. k.). Art. 12 pkt 2 ustawy nie stanowi natomiast podstawy zwrócenia się o zbadanie sprawy do prokuratury wówczas, gdy zawarte w skardze skierowanej do Rzecznika zarzuty popełnienia przestępstwa nie dotyczą funkcjonariusza publicznego, lecz osoby prywatnej. W tym przypadku sprawa powinna zostać przekazana do prokuratury według właściwości (art. 11 pkt 3 ustawy).

Wśród organów, do których Rzecznik może zwrócić się o zbadanie sprawy art. 12 pkt 2 ustawy wymienia także organy kontroli państwowej. Naczelnym organem kontroli państwowej jest Najwyższa Izba Kontroli (art. 202 ust. 1 Konstytucji RP). Na wstępie jednak już należy wykluczyć, iż art. 12 pkt 2 ustawy stanowi podstawę dla

Rzecznika, aby zwrócił się o zbadanie sprawy do Najwyższej Izby Kontroli w tym znaczeniu, że wniosek Rzecznika obliguje Izbę do podjęcia czynności kontrolnych. Relacje Rzecznika z Najwyższą Izbą Kontroli w takim znaczeniu reguluje art. 12 pkt 3 ustawy, z którego treści jednoznacznie wynika, iż pośrednikiem w tych relacjach jest Sejm. Ponadto art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.) w sposób wyczerpujący określa krąg podmiotów uprawnionych do zlecenia Izbie kontroli, nie wymieniając wśród tych podmiotów Rzecznika. Stąd też z powołaniem się na art. 12 pkt 2 ustawy Rzecznik nie może żądać przeprowadzenia kontroli przez NIK. Nie przekreśla to moim zdaniem możliwości wykorzystania art. 12 pkt 2 ustawy jako podstawy zwrócenia się bezpośrednio do NIK o przeprowadzenie kontroli określonej sprawy, z tym zastrzeżeniem, iż taki wniosek Rzecznika nie rodzi po stronie NIK obowiązku przeprowadzenia kontroli. W takim przypadku dzieląc opinię Rzecznika o zasadności przeprowadzenia kontroli NIK podejmuje czynności kontrolne z własnej inicjatywy (art. 6 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli).

Spośród innych organów kontroli państwowej, do których Rzecznik na podstawie art. 12 pkt 2 ustawy ma prawo zwracać się o zbadanie sprawy wymienić można przykładowo Państwową Inspekcję Pracy jako organ powołany do nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy (por. ustawa z dnia 6 marca 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy – Dz.U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1362 ze zm.), Głównego Inspektora Środowiska jako organ powołany do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania stanu środowiska (por. ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2002 r. Nr 112, poz. 982 ze zm.), Inspekcję Handlową jako organ powołany do ochrony interesów i praw konsumentów (por. ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej – Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 25 ze zm.).

Art. 12 pkt 2 ustawy daje Rzecznikowi prawo zwracania się o zbadanie sprawy do organów kontroli zawodowej. Niejasne jest w tym przypadku użyte przez ustawodawcę określenie „organ kontroli zawodowej”. W szczególności analiza tego przepisu nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie czy chodzi tutaj o charakter kontroli, która w tym przypadku jest zawodowa czy też chodzi o przedmiot tej kontroli, którym jest kontrola prawidłowości wykonywania zawodu. Moim zdaniem należy przyjąć, iż chodzi tu o organy czuwające nad prawidłowością wykonywania określonego zawodu, a nie o organy

zajmujące się zawodowo kontrolą, co sugerowałoby zastosowane przez ustawodawcę powiązanie z kontrolą społeczną. Kontrola zawodowa w tym ostatnim znaczeniu jest bowiem wykonywana przez organy kontroli państwowej, a więc pojęcie „kontroli państwowej” pochłaniałoby w tym przypadku pojęcie „kontroli zawodowej”.

Jeśli przyjąć, iż w znaczeniu użytym w art. 12 pkt 2 ustawy kontrola zawodowa to nic innego niż czuwanie nad prawidłowością wykonywania określonego zawodu, to organami tej kontroli mogą być zarówno państwowe organy kontroli zawodowej jak też organy o charakterze niepaństwowym wykonujące w tym zakresie zadania zlecone przez władzę publiczną. Przyjąć trzeba, że w tym ostatnim przypadku przede wszystkim dotyczy to zawodów zaufania publicznego. Z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP wynika, iż w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytyim wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu społecznego i dla jego ochrony. Status zawodu zaufania publicznego i obligatoryjna przynależność do korporacji zawodowej uzasadniają wprowadzenie pewnych ograniczeń w zakresie wolności wykonywania zawodu. W związku z tym poszczególne ustawy ustanawiające samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego, przewidują także rozwiązania nakładające na organy tych samorządów obowiązek czuwania nad prawidłowością wykonywania zawodu. Przejawem realizacji tego obowiązku są przepisy dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej członków poszczególnych korporacji (por. np. ustawa z dnia 26 maja 182 r. – Prawo o adwokaturze – Dz.U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058 ze zm., ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych – Dz.U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059 ze zm., ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie – Dz.U. z 2002 r. Nr 42, poz. 369 ze zm.) za postępowanie sprzeczne z prawem, zasadami etyki lub godności zawodu bądź za naruszenie obowiązków zawodowych. Art. 12 pkt 2 ustawy daje Rzecznikowi podstawę do tego, aby w sprawach, w których pojawia się tego typu zarzut zwrócić się do organów samorządu zawodowego o zbadanie sprawy.

Kontrola prawidłowości wykonywania zawodu może być również – jak już wspomniano – wykonywana przez organy administracji publicznej. Przykładem takiej kontroli są przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.) dotyczące nadawania uprawnień i licencji zawodowych rzeczoznawcom majątkowym, pośrednikom w obrocie nie-

ruchościami i zarządom nieruchomości oraz orzekania w sprawach odpowiedzialności zawodowej.

Art. 12 pkt 2 ustawy pozwala Rzecznikowi także zwrócić się o zbadanie sprawy do organów kontroli społecznej. W dzisiejszych realiach prawnych niezwykle rzadko jednak ten sposób działania Rzecznika jest stosowany ze względu na brak rozbudowanego systemu organów kontroli społecznej.

Funkcje kontroli społecznej sprawuje przede wszystkim społeczna inspekcja pracy, która zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy (Dz.U. Nr 35, poz. 163 ze zm.) jest służbą społeczną pełnioną przez pracowników, mającą na celu zapewnienie przez zakład pracy bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz ochronę uprawnień pracowniczych. Nie można także wykluczyć, iż w sprawach mieszkaniowych Rzecznik zwróci się o zbadanie sprawy do organu kontroli społecznej. Zgodnie bowiem z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. Nr 71, poz. 733 ze zm.) zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać m. in. tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej. Jednakże w tym ostatnim przypadku zwrócenie się do organu kontroli społecznej jest możliwe jedynie po uprzednim zapoznaniu się z uchwałą danej gminy tworzącą ten organ.

**IV.** Art. 12 pkt 3 ustawy upoważnia Rzecznika do zwrócenia się do Sejmu o zlecenie Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenia kontroli dla zbadania określonej sprawy lub jej części, Rzecznik nie jest bowiem podmiotem legitymowanym do zlecenia bezpośrednio Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzania kontroli. Krąg podmiotów korzystających z prawa zlecenia kontroli – jak już wspomniano – określa wyczerpująco art. 6 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli zaliczając do nich Sejm, jego organy, Prezydenta, Prezesa Rady Ministrów. Wśród tych podmiotów nie został natomiast wymieniony Rzecznik. Stąd też jedynie wtedy, gdy Sejm podzieli pogląd Rzecznika o potrzebie kontroli określonej sprawy przez NIK, na jego zlecenie zostaną podjęte czynności kontrolne. Tryb określony art. 12 pkt 3 ustawy polegający na angażowaniu Sejmu w sprawę prowadzoną przez Rzecznika powinien być wykorzystywany jedynie w wyjątkowych sytuacjach i uzasadniony potencjalnie wielką skalą naruszeń wolności lub praw.



Rzecznik zgłasza natomiast na prośbę Prezesa NIK zagadnienia, które z jego punktu widzenia powinny być objęte w następnym roku planem pracy NIK. Są to zagadnienia związane ze sprawami prowadzonymi przez Rzecznika, na których tle pojawiają się problemy istotne z punktu widzenia właściwości NIK.

**Art. 13. 1. Prowadząc postępowanie, o którym mowa w art. 12 pkt 1, Rzecznik ma prawo:**

- 1) zbadać, nawet bez uprzedzenia, każdą sprawę na miejscu,
- 2) żądać złożenia wyjaśnień, przedstawienia akt każdej sprawy prowadzonej przez naczelne i centralne organy administracji państwowej, organy administracji rządowej, organy organizacji spółdzielczych, społecznych, zawodowych i społeczno-zawodowych oraz organy jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, a także organy jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostek organizacyjnych,
- 3) żądać przedłożenia informacji o stanie sprawy prowadzonej przez sądy, a także prokuraturę i inne organy ścigania oraz żądać do wglądu w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich akt sądowych i prokuratorskich oraz akt innych organów ścigania po zakończeniu postępowania i zapadnięciu rozstrzygnięcia,
- 4) zlecać sporządzanie ekspertyz i opinii.

**2. W sprawach objętych tajemnicą państwową udzielanie informacji lub umożliwianie Rzecznikowi wglądu do akt następuje na zasadach i w trybie określonym w przepisach o ochronie informacji niejawnych.**

**3. Rzecznik odmawia ujawnienia nazwiska i innych danych osobowych skarżącego, w tym także wobec organów władzy publicznej, jeżeli uzna to za niezbędne dla ochrony wolności, praw i interesów jednostki.**

I. Przepisy art. 13 ust. 1 ustawy znajdują zastosowanie wówczas, gdy Rzecznik samodzielnie prowadzi postępowanie wyjaśniające. Określają on czynności, jakie może podejmować Rzecznik w toku postępowania wyjaśniającego.

Stosownie do art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy prowadząc postępowanie Rzecznik ma prawo zbadać, nawet bez uprzedzenia, każdą sprawę na

miejscu. W przypadku spraw podejmowanych przez Rzecznika z własnej inicjatywy (art. 9 pkt 3 ustawy) badanie sprawy na miejscu musi zostać poprzedzone formalnym podjęciem sprawy. Materialnym dowodem podjęcia sprawy w tym trybie jest pisemny wniosek o podjęcie sprawy z urzędu przedstawiany przez pracowników Biura Rzecznikowi i aprobowany przez niego.

Pracownicy Biura Rzecznika badający sprawę na miejscu muszą posiadać stosowne upoważnienie do dokonywania czynności kontrolnych wystawione przez Rzecznika (Zastępcę Rzecznika). Upoważnienie takie przedstawiane jest w organie, organizacji, instytucji lub jednostce, w której prowadzi się kontrolę wraz z okazaniem legitymacji służbowej. W tym miejscu wskazać warto na treść § 95 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 października 2003 r. w sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej (Dz.U. Nr 194, poz. 1902), zgodnie z którą do jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, na podstawie dokumentu umożliwiającego ustalenie tożsamości i pełnionej funkcji, może wejść Rzecznik w porze dziennej i nocnej. Natomiast w myśl § 95 ust. 2 tego rozporządzenia, na podstawie dokumentu umożliwiającego ustalenie tożsamości i pisemnego upoważnienia mogą wejść do jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w porze dziennej, a w porze nocnej – jeżeli w upoważnieniu zostało to określone – osoby delegowane przez Rzecznika.

Art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy pozwala Rzecznikowi na badanie sprawy na miejscu bez uprzedzenia organu (jednostki) o zamiarze przeprowadzenia kontroli jak również na badanie sprawy po uprzednim poinformowaniu o tym organu (jednostki). Ustawa nie formułuje żadnych warunków, od których uzależnione jest powiadamianie podmiotu kontrolowanego o zamiarze kontroli, pozostawiając w tym zakresie swobodę Rzecznikowi. W tym przypadku wybór metody postępowania (powiadomienie bądź niepowiadomienie podmiotu kontrolowanego o zamiarze kontroli) ma charakter typowo pragmatyczny. Jeśli istnieje prawdopodobieństwo tego, iż przekazanie do podmiotu kontrolowanego informacji o zapowiedzianej kontroli może w istotny sposób wpłynąć na rezultaty tej kontroli (np. poprzez próby odpowiedniego „przygotowania się” do kontroli), może zostać ona przeprowadzona bez uprzedzenia. Należy jednak przyjąć, iż regułą powinno być informowanie danego podmiotu o zamiarze zbadania sprawy na miejscu po to, aby podejmowane czynności kontrolne nie sparaliżowały bieżącej działalności tego podmiotu, a więc w istocie nie generowały kolejnych naruszeń wolności lub praw.

Art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy nie określa zakresu przedmiotowego spraw, które mogą zostać zbadane przez Rzecznika na miejscu. Dotychczasowa praktyka wskazuje jednak, iż istnieją kategorie spraw, w których szczególne znaczenie ma ich badanie na miejscu. Najogólniej ujmując chodzi o te sprawy, w których ograniczona jest swoboda jednostki. Kierując się tym kryterium Rzecznik wizytuje przede wszystkim zakłady karne, areszty śledcze, zakłady psychiatryczne, jednostki wojskowe itp.

Przebieg oraz wyniki badania sprawy na miejscu są utrwalane w formie notatki służbowej. Materiał faktograficzny zawarty w tej notatce stanowi natomiast podstawę do podejmowania w sprawie dalszych działań przez Rzecznika.

**II.** Art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy stanowi podstawę do żądania przez Rzecznika wyjaśnień lub akt od wymienionych w tym przepisie organów oraz jednostek. Rzecznik żądając wyjaśnień lub akt może określić termin, w jakim organ (jednostka) ma spełnić to żądanie (art. 17 ust. 2 ustawy).

Wśród podmiotów, do których Rzecznik może zwracać się z żądaniem złożenia wyjaśnień lub przedstawienia akt ustawa wymienia naczelne i centralne organy administracji państwowej. Redakcja art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy posługującego się pojęciem „naczelne i centralne organy administracji państwowej” nie uwzględnia w tym zakresie zmian wprowadzonych do Kodeksu postępowania administracyjnego ustawą z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. Nr 162, poz. 1126 ze zm.). W szczególności nie uwzględnia tego, że ustawodawca zrezygnował z posługiwania się pojęciem „organu administracji państwowej” zastępując je pojęciem „organu administracji publicznej”. Ponadto pojęcie „organ naczelny” zostało zastąpione pojęciem „minister”. Stąd też obecnie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy w tym zakresie należy odczytywać z uwzględnieniem aktualnie obowiązującej treści art. 5 § 2 pkt 3 i 4 k. p. a.

Wskazać trzeba również w tym miejscu na przepisy szczególne regulujące zagadnienie udzielania Rzecznikowi informacji. Art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. Nr 124, poz. 1151 ze zm.) nakłada na zakłady ubezpieczeń i osoby w nim zatrudnione lub osoby i podmioty, za pomocą których zakład ten wykonuje czynności ubezpieczeniowe obowiązek zachowania tajemnicy dotyczącej poszczególnych umów ubezpieczenia. Zakaz powyższy nie dotyczy jednak informacji udzielanych na

wniosek Rzecznika, w zakresie wykonywania ustawowych zadań, w związku z podjętą interwencją (art. 19 ust. 2 pkt 13 ustawy o działalności ubezpieczeniowej). Z kolei zgodnie z art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczeń Komunikacyjnych (Dz.U. Nr 124, poz. 1152 ze zm.) Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny pełniący funkcję ośrodka informacji ubezpieczeniowej udostępnia Rzecznikowi zgromadzone dane, o których mowa w art. 102 ust. 2 i 3 oraz art. 103 tej ustawy.

Żądanie wyjaśnień Rzecznik kieruje przede wszystkim do tego podmiotu, który zajmował się sprawą będącą przedmiotem wniosku do Rzecznika. Wyjaśnienia te mają służyć weryfikacji zarzutów zawartych w skargach kierowanych do Rzecznika, mają również umożliwić organowi ustosunkowanie się do tych zarzutów. Dlatego też kierując w trybie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy do właściwego organu żądanie wyjaśnień Rzecznik powinien wskazać, które okoliczności z punktu widzenia zarzutów zawartych w skardze obywatela są istotne i wymagają wyjaśnienia. Celem postępowania wyjaśniającego nie jest bowiem uzyskanie jak największej ilości informacji o sprawie, lecz ustalenie, czy w toku załatwiania sprawy przez właściwy organ nastąpiło naruszenie wolności lub praw.

Na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy Rzecznik może żądać również wyjaśnień (przede wszystkim od ministrów i centralnych organów administracji publicznej, ale także od organów jednostek samorządu terytorialnego), gdy istotą zarzutów zawartych we wnioskach kierowanych do Rzecznika jest wadliwość obowiązujących aktów normatywnych o charakterze powszechnie obowiązującym. Wówczas postępowanie wyjaśniające zmierza do uzyskania stanowiska właściwego organu dotyczącego tych zarzutów oraz wyjaśnienia motywów, którymi kierował się organ podejmując daną decyzję legislacyjną.

Wyjaśnienia udzielone przez organy i inne jednostki wskazane w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy stanowią materiał dowodowy w sprawie prowadzonej przez Rzecznika. Materiał ten podlega ocenie Rzecznika. W wyniku tej oceny Rzecznik może: po pierwsze, zażądać dodatkowych wyjaśnień ze względu na to, iż otrzymane dotychczas wyjaśnienia nie pozwalają na stwierdzenie czy w sprawie nastąpiło naruszenie wolności lub praw; po drugie, zażądać akt sprawy z uwagi na konieczność samodzielnego rozstrzygnięcia rozbieżności pomiędzy tre-

ścią skargi, a treścią wyjaśnień uzyskanych od organu (jednostki); po trzecie, wyjaśnić wnioskodawcy, że nie stwierdził naruszenia wolności lub praw (art. 14 pkt 1 ustawy); po czwarte, stwierdzając naruszenie wolności lub praw skorzystać ze środków działania określonych w art. 14 pkt 2-8 ustawy; wreszcie po piąte, uznając, że naruszenie wolności lub praw ma charakter systemowy i wykracza poza ramy indywidualnej sprawy skorzystać ze środków działania określonych w art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1, 2 i 4 ustawy.

Stosownie do art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy Rzecznik może też żądać przedstawienia akt każdej sprawy prowadzonej przez wymienione w tym przepisie organy i jednostki. Żądanie przedstawienia akt sprawy jest szczególnie uzasadnione w wypadku, gdy sprawa jest badana pod kątem istnienia podstaw do skorzystania przez Rzecznika z przysługujących mu środków procesowych (np. skarga do sądu administracyjnego, powództwo w sprawie cywilnej). Rzecznik może żądać akt sprawy także wtedy, gdy udzielone przez organ wyjaśnienia w sprawie budzą istotne wątpliwości. W każdym przypadku jednak czynność polegająca na żądaniu akt sprawy ma służyć realizacji nadrzędnego celu, jakim jest ustalenie czy w sprawie doszło do naruszenia wolności i praw.

Treść art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy wskazuje, iż nie istnieją żadne ograniczenia przedmiotowe w zakresie żądania przez Rzecznika akt. Rzecznik zgodnie ze wskazanym przepisem może bowiem żądać akt każdej sprawy, jeśli jest bądź była prowadzona przez wymienione w nim organy i jednostki.

Zasada, iż Rzecznik może żądać akt każdej sprawy doznaje jednak pewnych ograniczeń z uwagi na rozwiązania zawarte w przepisach szczególnych. W świetle art. 34a ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 65 ze zm.) akta zawierające informacje wymienione w art. 33 tej ustawy (m. in. dotyczące posiadanych rachunków bankowych, ich liczby, a także obrotów i stanów tych rachunków; posiadanych rachunków pieniężnych lub rachunków papierów wartościowych, zawartych umów kredytowych lub umów pożyczki, nabytych za pośrednictwem banków akcji Skarbu Państwa lub obligacji Skarbu Państwa, a także obrotu tymi papierami wartościowymi) organy kontroli skarbowej udostępniają Rzecznikowi w związku z jego udziałem w postępowaniu przed sądem administracyjnym. W takim przypadku akta sprawy są oznaczone klauzulą „Tajemnica skarbowa” i przekazywane w trybie przewidzianym dla dokumentów zawierających informacje

niejawne stanowiące tajemnicę służbową w rozumieniu przepisów o ochronie informacji niejawnych (art. 34a ust. 3 ustawy o kontroli skarbowej). Natomiast inne akta nie zawierające informacji określonych w art. 33 ustawy o kontroli skarbowej organy kontroli skarbowej udostępniają Rzecznikowi na ogólnych zasadach (art. 34a ust. 5 pkt 7 ustawy o kontroli skarbowej). Z kolei stosownie do art. 297 § 1 pkt 4 ustawy – Ordynacja podatkowa akta, w tym akta zawierające informacje wymienione w art. 182 Ordynacji podatkowej (są to w istocie analogiczne informacje do wskazanych w art. 33 ustawy o kontroli skarbowej), naczelnicy urzędów skarbowych oraz naczelnicy urzędów celnych udostępniają Rzecznikowi w związku z jego udziałem w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Akta te są przekazywane Rzecznikowi w analogicznym trybie jak akta organów kontroli skarbowej.

Wskazać trzeba, iż zarówno art. 34a ust. 1 pkt 4 ustawy o kontroli skarbowej jak też art. 297 § 1 pkt 4 Ordynacji podatkowej przewidują, iż akta są udostępniane Rzecznikowi tylko w związku z jego udziałem w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Stąd też w tych przypadkach udostępnienie akt Rzecznikowi jest możliwe dopiero po zgłoszeniu przez niego udziału w postępowaniu toczącym się przed sądem administracyjnym bądź po samodzielnym złożeniu skargi do tego sądu. Takie ukształtowanie dostępu Rzecznika do akt w omawianym zakresie powoduje utrudnienie w podjęciu przez Rzecznika decyzji o wniesieniu skargi do sądu administracyjnego bądź przystąpieniu do toczącego się już przed tym sądem postępowania. Decyzja ta musi bowiem zostać podjęta bez możliwości zapoznania się z aktami pozostającymi w dyspozycji wskazanych powyżej organów administracji publicznej. Dopiero udział Rzecznika w postępowaniu sądowym zapewnia mu dostęp do akt. Stąd też wszelkie decyzje procesowe w tym zakresie muszą być podejmowane na podstawie materiałów i dokumentów dostarczonych przez wnioskodawcę.

**III.** Ustawa odmiennie niż z organami administracji publicznej i innymi jednostkami organizacyjnymi kształtuje relacje Rzecznika z sądami i prokuraturą oraz innymi organami ścigania w sytuacji, gdy Rzecznik samodzielnie prowadzi postępowanie wyjaśniające. Relacje te są regulowane przez art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy.

Rzecznik prowadząc samodzielnie postępowanie może żądać przedłożenia informacji o stanie sprawy prowadzonej przez sądy, prokuraturę i inne organy ścigania. W tym przypadku ustawodawca nie wyposażył Rzecznika w prawo żądania złożenia wyjaśnień, lecz

ograniczył się do przyznania Rzecznikowi prawa do żądania przedłożenia informacji o stanie sprawy. O ile zatem organy administracji publicznej i inne jednostki udzielając Rzecznikowi wyjaśnień w trybie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy są obowiązane uzasadnić swoje postępowanie w sprawie obywatela oraz wytłumaczyć przyczyny określonego postępowania w tej sprawie, to na sądach, prokuraturze oraz innych organach ścigania ciąży wyłącznie prawny obowiązek powiadomienia Rzecznika o stanie prowadzonej sprawy. Powiadomienie to może zawierać opis zdarzeń, które miały miejsce w danej sprawie oraz informację na temat etapu, na którym znajduje się prowadzona sprawa. Wskazane w art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy organy nie mają natomiast obowiązku przedstawiania w tym trybie Rzecznikowi motywów, którymi kierowały się podejmując określone czynności w sprawie.

Ponieważ art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy mówi o żądaniu informacji o stanie prowadzonej sprawy, toteż uznać należy, iż w tym przypadku chodzi o sprawę, w której postępowanie nie zostało jeszcze zakończone. Żądanie przedłożenia informacji może dotyczyć każdej bez wyjątku sprawy prowadzonej przez sądy, prokuraturę i inne organy ścigania.

Na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy Rzecznik może zwracać się o informację do sądów powszechnych, sądów administracyjnych, sądów wojskowych oraz Sądu Najwyższego. Użyte w tym przepisie ogólne określenie „sądy” uprawnia do wniosku, iż Rzecznik może zwrócić się o przedłożenie informacji o stanie sprawy także do sądu dyscyplinarnego. Podmiotami zobowiązanymi do udzielenia informacji są także prokuratura i inne organy ścigania. Ustawa nie określa *expressis verbis* innych organów ścigania, do których Rzecznik może zwrócić się z żądaniem przedłożenia informacji. Katalog tych organów można jednak zrekonstruować na podstawie przepisów szczególnych. Niewątpliwie należą do nich Policja, organy Straży Granicznej (art. 1 ust. 2 pkt 4 i 2a ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej – Dz.U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1399 ze zm.) oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (art. 5 ust. 1 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu – Dz.U. Nr 74, poz. 676 ze zm.) w zakresie swojej właściwości. Takim organem jest też w sprawach z zakresu ochrony przyrody dyrektor parku narodowego (art. 102 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody – Dz.U. Nr 92, poz. 880), strażnicy Państwowej Straży Łowieckiej w sprawach o przestępstwa, których przedmiotem jest zwierzyzna (art. 39 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 13 października

1995 r. – Prawo łowieckie – Dz.U. z 2002 r. Nr 42, poz. 372 ze zm.), a także strażnicy leśni (art. 47 ust. 2 pkt 7 i art. 48 ustawy z dnia 29 września 1991 r. o lasach – Dz.U. z 2000 r. Nr 56, poz. 679 ze zm.). Wskazać także należy na rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 czerwca 2003 r. w sprawie określenia organów uprawnionych obok Policji do prowadzenia dochodzeń oraz organów uprawnionych do wnoszenia i popierania oskarżenia przed sądem pierwszej instancji w sprawach podlegających rozpoznaniu w postępowaniu uproszczonym, jak również zakresu spraw zleconych tym organom (Dz.U. Nr 108, poz. 1019 ze zm.), które określa organy uprawnione do prowadzenia dochodzenia w wymienionych w nim sprawach. Rozporządzenie zalicza do tych organów organy Inspekcji Handlowej, organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, urzędy skarbowe i inspektorów kontroli skarbowej, Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji.

Nie sposób nie zauważyć, iż wiele z organów wskazanych powyżej jako organy ścigania w podstawowym zakresie swojej działalności pełni funkcje właściwe dla organów administracji publicznej. O tym czy Rzecznik powinien zwracać się do tych organów jako organów administracji publicznej o wyjaśnienia na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy czy na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy jak do organów ścigania o przedłożenie informacji o stanie sprawy decyduje charakter sprawy podjętej przez Rzecznika. Jeśli sprawa dotyczy prowadzonego przez te organy postępowania w sprawie o przestępstwo czy też wykroczenie, to powinny one zostać potraktowane jako organy ścigania, co z kolei uzasadnia skorzystanie przez Rzecznika z art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy. Jeśli natomiast sprawa jest prowadzona przez te organy w innym trybie (np. właściwym dla postępowania administracyjnego), wówczas żądanie Rzecznika powinno dotyczyć złożenia wyjaśnień.

Art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy pozwala Rzecznikowi żądać także do wglądu w Biurze Rzecznika akt sądowych i prokuratorskich oraz akt innych organów ścigania po zakończeniu postępowania i zapadnięciu rozstrzygnięcia. Warunkiem żądania przez Rzecznika akt do wglądu w jego Biurze jest więc zakończenie postępowania i zapadnięcie rozstrzygnięcia. Art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy nie pozwala w związku z tym na żądanie akt, wówczas gdy w sprawie toczy się postępowanie i nie zapadło jeszcze rozstrzygnięcie. Omawiany przepis nie mówi natomiast o tym, czy rozstrzygnięcie, które aktualizuje prawo Rzecznika do żądania akt ma mieć charakter ostateczny bądź prawomocny. Można w związku z tym bronić poglądu, iż uprawnienie Rzecznika

ka do żądania akt powstaje po zakończeniu postępowania w danej instancji i zapadnięciu rozstrzygnięcia niezależnie od tego czy to rozstrzygnięcie korzysta z cech ostateczności (prawomocności). Jednakże nawet przy przyjęciu tego założenia, ze względu na subsydiarność działań podejmowanych przez Rzecznika (por. art. 11 pkt 2 ustawy), do wyjątków będą należały sytuacje, w których Rzecznik będzie żądał akt, pomimo że strona postępowania ma prawną możliwość korzystania w sprawie ze środków zaskarżenia. Ponadto żądanie akt w takiej sytuacji stwarzałoby stronie przeszkody w korzystaniu ze środków zaskarżenia (brak dostępu do akt sprawy).

Wciąż obowiązujący Regulamin wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych przewiduje dwie możliwości zapoznania się Rzecznika z aktami sądowymi – na miejscu w sądzie oraz po przesłaniu przez sąd w Biurze Rzecznika. Zgodnie z § 103 Regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych przewodniczący wydziału udostępnia akta sprawy Rzecznikowi lub upoważnionemu przez niego przedstawicielowi. Natomiast w myśl § 105 ust. 1 Regulaminu akta sprawy przesyła się na każde żądanie po wykonaniu niezbędnych czynności w sprawie m. in. Rzecznikowi. Zarządzając przesłanie akt sprawy nie zakończonej, potrzebnych jako dowód w innej sprawie, przewodniczący wydziału określa termin zwrotu akt, uwzględniając czas potrzebny do dokonania odpowiednich czynności przez organ wzywający (§ 105 ust. 3 Regulaminu). Wskazane przepisy § 105 ust. 1 i 3 Regulaminu pozostają jednak w oczywistej sprzeczności z obecną treścią art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy w zakresie, w jakim przewidują przesłanie Rzecznikowi akt sądowych sprawy nie zakończonej. Stąd też uzasadniony jest wniosek, iż w tym zakresie zostały one derogowane w dniu 15 lipca 2000 r. wraz z wejściem w życie zmian w art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy wprowadzonych ustawą z dnia 12 maja 2000 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 48, poz. 552)

Z reguły żądanie do wglądu w Biurze Rzecznika akt ma na celu ustalenie istnienia podstaw prawnych do skorzystania przez Rzecznika z procesowych form ochrony wolności lub praw (np. kasacji – art. 14 pkt 8 ustawy). Nie ma jednak przeszkód, aby Rzecznik zapoznał się z aktami także w innym celu np. ustalenia czy w sprawie wystąpiła przewlekłość postępowania.

**IV.** Prowadząc samodzielnie postępowanie Rzecznik ma prawo zlecać również sporządzanie ekspertyz i opinii. Ustawa (art. 13 ust. 1

pkt 4) nie określa natomiast, co może być przedmiotem ekspertyzy i opinii, nie określa też, do jakich podmiotów Rzecznik może zwrócić się o sporządzenie ekspertyzy i opinii. Przyjąć należy, kierując się w tym zakresie doświadczeniami właściwymi dla postępowań sądowych oraz dla postępowania administracyjnego, że konieczność sporządzenia ekspertyzy i opinii dla potrzeb prowadzonego przez Rzecznika postępowania wyjaśniającego powstaje wówczas, gdy zajęcie stanowiska przez Rzecznika wymaga wiadomości specjalnych. W toku postępowania wyjaśniającego musi zatem wyłonić się wymagające wiadomości specjalnych zagadnienie mające znaczenie z punktu widzenia dokonywanej przez Rzecznika oceny, czy w danej sprawie nastąpiło naruszenie wolności i praw. Ekspertyza i opinia może dotyczyć zarówno zagadnień z zakresu prawa (potrzeba skorzystania ze specjalistycznej wiedzy prawniczej) jak też innych zagadnień (np. zagadnień medycznych, jeśli przedmiot sprawy prowadzonej przez Rzecznika dotyczy naruszeń praw pacjenta).

Ustawa nie precyzuje, do jakich podmiotów Rzecznik może kierować zlecenie sporządzenia ekspertyz i opinii. Dlatego też należy przyjąć, że zlecenie sporządzenia ekspertyzy i opinii może być skierowane do osób fizycznych jak też do instytutu naukowego czy też do innej jednostki organizacyjnej dysponującej w danym zakresie wiadomościami specjalnymi.

Rzecznik nie jest związany sporządzonymi na jego zlecenie ekspertyzami i opiniami. Stanowią one materiał w postępowaniu wyjaśniającym prowadzonym przez Rzecznika podlegający ocenie Rzecznika.

**V.** W art. 13 ust. 2 ustawy zostały określone zasady dostępu Rzecznika do informacji oraz akt stanowiących tajemnicę państwową. Zgodnie z jego treścią w sprawach objętych tą tajemnicą udzielanie informacji lub umożliwianie Rzecznikowi wglądu do akt następuje na zasadach i w trybie określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych. W myśl zaś art. 2 pkt 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych tajemnicą państwową jest informacja niejawna określona w wykazie rodzajów informacji niejawnych, stanowiącym załącznik nr 1 do tej ustawy, której nieuprawnione ujawnienie może spowodować istotne zagrożenie dla podstawowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej dotyczących porządku publicznego, obronności, bezpieczeństwa, stosunków międzynarodowych lub gospodarczych państwa.

Z mocy art. 1 ust. 2 pkt 1 lit. f ustawy o ochronie informacji niejawnych stanowiącego, iż przepisy tej ustawy mają zastosowanie do

organów kontroli państwowej i organów ochrony prawa ustawę tą stosuje się wprost do Rzecznika. W świetle tej ustawy (art.3) informacje niejawne mogą być udostępnione wyłącznie osobie dającej rękojmię zachowania tajemnicy i tylko w zakresie niezbędnym do wykonywania przez nią pracy na zajmowanym stanowisku. Na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych Rzecznik określa stanowiska oraz rodzaje prac zleconych, z którymi może łączyć się dostęp do informacji niejawnych, odrębnie dla każdej klauzuli tajności. Dopuszczenie pracownika Biura Rzecznika do pracy na takim stanowisku może zaś nastąpić po przeprowadzeniu postępowania sprawdzającego oraz przeszkoleniu tej osoby w zakresie ochrony informacji niejawnych (art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych). Niezależnie od tego Rzecznik może wyrazić pisemną zgodę na udostępnienie informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową osobie, wobec której wszczęto postępowanie sprawdzające (art. 49 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych), zaś w wyjątkowych, szczególnie uzasadnionych przypadkach Rzecznik może wyrazić pisemną zgodę na jednorazowe udostępnienie określonych informacji niejawnych osobie nieposiadającej odpowiedniego poświadczenia bezpieczeństwa (art. 49 ust. 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych).

Kwestię postępowania sprawdzającego w stosunku do osoby Rzecznika regulują przepisy art. 26 ust. 6 i 7 ustawy o ochronie informacji niejawnych (por. komentarz do art. 2 ustawy).

W Biurze Rzecznika na podstawie art. 50 ustawy o ochronie informacji niejawnych działa kancelaria tajna, która stanowi wyodrębnioną organizacyjnie komórkę podległą pełnomocnikowi do spraw ochrony informacji niejawnych, odpowiadającemu za przestrzeganie przepisów o ochronie informacji niejawnych. Kancelaria ta jest odpowiedzialna za właściwe rejestrowanie, przechowywanie, obieg i wydawanie dokumentów objętych tajemnicą uprawnionym osobom.

**VI.** Stosownie do art. 13 ust. 3 ustawy Rzecznik odmawia ujawnienia nazwiska i innych danych osobowych skarżącego, w tym także wobec organów władzy publicznej, jeżeli uzna to za niezbędne dla ochrony wolności, praw i interesów jednostki. Przepis ten pełni funkcję gwarancyjną, iż osoba składająca skargę do Rzecznika nie będzie narażona na negatywne konsekwencje tej czynności. Wykazuje on w tym zakresie pewne podobieństwo do art. 225 § 1 k. p. a., zgodnie z którym nikt nie może być narażony na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu złożenia skargi lub wniosku albo z powodu dostar-

czenia materiału do publikacji o znamionach skargi lub wniosku, jeżeli działał w granicach prawem dozwolonych.

Art. 13 ust. 3 ustawy pozwala Rzecznikowi odmówić ujawnienia nazwiska i innych danych osobowych skarżącego. Przez dane osobowe należy rozumieć wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. Przy czym osobą możliwą do zidentyfikowania jest osoba, której tożsamość można określić bezpośrednio lub pośrednio, w szczególności przez powołanie się na numer identyfikacyjny albo jeden lub kilka specyficznych czynników określających jej cechy fizyczne, fizjologiczne, umysłowe, ekonomiczne, kulturowe lub społeczne (art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych – Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.). Ujawnienia tak określonych danych osobowych może odmówić Rzecznik. Jednakże dane powyższe, których ujawnienia może odmówić Rzecznik dotyczą wyłącznie osoby skarżącego. Brak jest w związku z tym podstaw do tego, aby z powołaniem się na art. 13 ust. 3 ustawy Rzecznik mógł odmówić udostępnienia danych dotyczących innych osób niż skarżący.

Odmowa może nastąpić zarówno wobec organów władzy publicznej jak też wobec podmiotów prawa prywatnego. Warunkiem odmowy jest uznanie przez Rzecznika, iż zachowanie w tajemnicy danych o osobie skarżącej jest niezbędne dla ochrony wolności, praw i interesów jednostki. Warunek ten został ujęty bardzo szeroko. Po pierwsze bowiem, to wyłącznie od uznania Rzecznika zależy ujawnienie danych, po drugie, odmowa ujawnienia może nastąpić nie tylko z uwagi na potrzebę ochrony wolności i praw podmiotu skarżącego, ale też ze względu na potrzebę ochrony jego interesów.

Ponieważ art. 13 ust. 3 ustawy posługuje się pojęciem „organ władzy publicznej”, stąd też należy wyprowadzić wniosek, iż Rzecznik może odmówić ujawnienia nazwiska i innych danych osobowych skarżącego także wobec sądów oraz prokuratury. Nie stoi temu w szczególności na przeszkodzie art. 180 § 1 k. p. k. Stosownie do jego treści osoby obowiązane do zachowania tajemnicy służbowej lub tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu mogą odmówić zeznań co do okoliczności, na które rozciąga się ten obowiązek, chyba że sąd lub prokurator zwolni te osoby od obowiązku zachowania tajemnicy. Według mojej oceny w omawianym zakresie art. 13 ust. 3 ustawy stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 180 § 1 k. p. k. Nie wyłącza on ponadto w ogóle możliwości składania przez Rzecznika zeznań na potrzeby postępowania sądowego bądź postępowania pro-

kuratorskiego, lecz wyłącznie pozwala on Rzecznikowi na odmowę ujawnienia nazwiska i innych danych osobowych skarżącego i to tylko wówczas, gdy uzna to za niezbędne dla ochrony wolności, praw i interesów jednostki. Za taką wykładnią relacji zachodzących pomiędzy art. 13 ust. 3 ustawy, a art. 180 § 1 k. p. k. przemawia także konstytucyjna zasada niezawisłości Rzecznika (art. 210 Konstytucji RP). Elementem tej niezawisłości jest także podejmowana przez Rzecznika na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy decyzja dotycząca odmowy ujawnienia danych osobowych skarżącego.

Podobnie – moim zdaniem – należy oceniać relacje zachodzące pomiędzy art. 13 ust. 3 ustawy, a art. 304 § 2 k. p. k. Zgodnie z art. 304 § 2 k. p. k. instytucje państwowe (a więc także Rzecznik) i samorządowe, które w związku ze swoją działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję oraz przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez ten organ stosownego zarządzenia, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa. Przy czym niedopełnienie obowiązku wynikającego z art. 304 § 2 k. p. k. stanowi przestępstwo niedopełnienia obowiązku służbowego określone w art. 231 k. k. Z art. 304 § 2 k. p. k. wynika, iż obowiązek zawiadomienia, o którym mowa w tym przepisie nie dotyczy wszystkich przestępstw ściganych z urzędu, lecz tylko tych, które pozostają w związku z działalnością Rzecznika. Dla aktualizacji powyższego obowiązku nie jest zaś wystarczające samo przypuszczenie, że przestępstwo zostało popełnione. Rzecznik musi posiadać dowody uzasadniające podejrzenie popełnienia przestępstwa.

Zwrócić jednak w tym miejscu trzeba uwagę, iż niektóre kategorie spraw nie mogą być podjęte przez Rzecznika bez ujawnienia danych osobowych skarżącego. W szczególności są to sprawy, w których ich podjęcie wiąże się z żądaniem wyjaśnień w określonej indywidualnej sprawie osoby oznaczonej co do tożsamości. W takiej sprawie, zwłaszcza wówczas, gdy w piśmie skarżącego skierowanym do Rzecznika zawarte jest wyraźne żądanie nieujawniania danych skarżącego, w istocie Rzecznik nie może podjąć interwencji.

**Art. 14. Po zbadaniu sprawy Rzecznik może:**

- 1) **wyjaśnić wnioskodawcy, że nie stwierdził naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela,**
- 2) **skierować wystąpienie do organu, organizacji lub instytucji, w których działalności stwierdził naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela; wystąpienie takie nie może naruszać niezawisłości sędziowskiej,**
- 3) **zwrócić się do organu nadrzędnego nad jednostką, o której mowa w pkt 2, z wnioskiem o zastosowanie środków przewidzianych w przepisach prawa,**
- 4) **żądać wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych, jak również wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu – na prawach przysługujących prokuratorowi,**
- 5) **żądać wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu,**
- 6) **zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi,**
- 7) **wystąpić z wnioskiem o ukaranie, a także o uchylenie prawomocnego rozstrzygnięcia w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach,**
- 8) **wnieść kasację lub rewizję nadzwyczajną od prawomocnego orzeczenia, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach.**

**I.** Art. 14 ustawy określa sposób postępowania Rzecznika po zbadaniu indywidualnej sprawy. Po pierwsze, Rzecznik może zakończyć postępowanie wyjaśniając wnioskodawcy, iż nie stwierdził naruszenia wolności i praw (art. 14 pkt 1 ustawy). Po drugie, Rzecznik może, po stwierdzeniu takiego naruszenia, skorzystać z postulatywnych środków działania (art. 14 pkt 2 i 3 ustawy). Wreszcie po trzecie, Rzecznik stwierdzając naruszenie wolności i praw może skorzystać ze środków o charakterze procesowym (art. 14 pkt 4–8 ustawy).

**II.** W myśl art. 14 pkt 1 ustawy po zbadaniu sprawy Rzecznik może wyjaśnić wnioskodawcy, że nie stwierdził naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela. Przepis ten znajduje zastosowanie

wówczas, gdy przeprowadzone postępowanie wyjaśniające nie dostarczyło podstaw do postawienia zarzutu, iż w trakcie załatwiania sprawy obywatela przez właściwy organ (instytucję) doszło do naruszenia wolności i praw. Na tej podstawie Rzecznik odmawia też wniesienia kasacji od prawomocnego orzeczenia sądowego, gdy analiza sprawy doprowadziła go do wniosku, że brak jest podstaw do skorzystania z tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia.

Przewidziane w art. 14 pkt 1 ustawy „wyjaśnienie wnioskodawcy”, iż Rzecznik nie stwierdził naruszenia wolności i praw oznacza, że Rzecznik powinien przedstawić wnioskodawcy co najmniej najważniejsze motywy swojej decyzji w tym zakresie. W tym przypadku, a więc po zbadaniu sprawy, nie wystarczy już proste zawiadomienie wnioskodawcy o stanowisku Rzecznika.

**III.** Jeśli w wyniku badania sprawy Rzecznik stwierdzi naruszenie wolności i praw, może skierować wystąpienie do organu, organizacji lub instytucji, które dopuściły się tego naruszenia (art. 14 pkt 2 ustawy). Wystąpienie powinno wskazywać, jakie naruszenia wolności i praw zostały stwierdzone przez Rzecznika w działalności danego organu, argumenty uzasadniające taką ocenę, a także stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy co najmniej opinie i wnioski co do sposobu załatwienia sprawy. Obowiązki organu, organizacji lub instytucji będących adresatami wystąpienia Rzecznika określa art. 15 ust. 2 ustawy. Nakłada on na wskazane podmioty obowiązek informowania Rzecznika o podjętych w sprawie działaniach lub zajętych stanowisku.

Wystąpienie jest środkiem o charakterze postulatywnym, nie powoduje więc automatycznie wszczęcia przez dany podmiot sformalizowanego postępowania w tych sprawach, które są załatwiane w formach procesowych. Jednakże rezultatem uwzględnienia opinii i wniosków Rzecznika może być wszczęcie takiego postępowania, jeśli w ten sposób dojdzie do usunięcia stwierdzonych naruszeń wolności i praw.

Wystąpienie Rzecznika kierowane na podstawie art. 14 pkt 2 ustawy nie może naruszać niezawisłości sędziowskiej. Zasada niezawisłości sędziowskiej wyrażona w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP nie została zdefiniowana. Jednak w świetle ukształtowanego już w tej mierze orzecnictwa Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K. 3/98, OTK z 1998 r., Nr 4, poz. 52; wyrok z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K. 8/99, OTK z 1999 r., Nr 3, poz. 41) niezawisłość sędziowska obejmuje takie elementy jak : 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, 2) niezależność wobec organów i instytucji pozasądowych, 3) samodzielność

sędziego wobec władz i innych organów sądowych, 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych, 5) wewnętrzną niezależność sędziego. Odnosząc wymienione elementy zasady niezawisłości sędziowskiej do relacji zachodzących pomiędzy Rzecznikiem, a sądami należy stwierdzić, iż wykluczają one jakiegokolwiek formy oddziaływania Rzecznika w trybie art. 14 pkt 2 ustawy na działalność orzeczniczą sądów. Sędzia w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości podlega wyłącznie normie prawnej oraz własnemu wewnętrznemu przekonaniu.

Nie ma natomiast przeszkód, aby sąd był adresatem wystąpienia Rzecznika w trybie art. 14 pkt 2 ustawy wówczas, gdy przedmiot tego wystąpienia nie wkracza w dziedzinę niezawisłości sędziowskiej, lecz dotyczy administracyjnej działalności sądów.

**IV.** W wyniku zbadania sprawy Rzecznik może również zwrócić się do organu nadrzędnego nad jednostką, w której działalności stwierdził naruszenie wolności i praw z wnioskiem o zastosowanie środków przewidzianych w przepisach prawa. Zastosowanie tego sposobu działania Rzecznika w razie stwierdzenia naruszenia wolności i praw ma miejsce wtedy, gdy po pierwsze istnieje jednostka nadrzędna nad jednostką, która dopuściła się naruszenia, po drugie, owa jednostka nadrzędna posiada kompetencję do stosowania przewidzianych przepisami prawa środków. Ustawa nie precyzuje, o jakiego rodzaju środki chodzi w tym przypadku. W grę mogą – jak się wydaje – wchodzić środki dwojakiego rodzaju. Przede wszystkim będą to środki nakierowane na osiągnięcie celu w postaci usunięcia wskazanego przez Rzecznika naruszenia wolności i praw. Mogą to jednak być także środki mające na celu wyciągnięcie konsekwencji wobec osób bezpośrednio odpowiedzialnych za doprowadzenie do naruszenia wolności i praw.

Przykładowo korzystając z podstawy prawnej zawartej w art. 14 pkt 3 ustawy Rzecznik może zwrócić się do organu wyższego stopnia z wnioskiem o wszczęcie z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wydanej w ogólnym postępowaniu administracyjnym (art. 157 k. p. a.) czy decyzji wydanej w postępowaniu podatkowym (art. 248 Ordynacji podatkowej). Uprawnienie zawarte w art. 14 pkt 3 ustawy dotyczące spraw załatwianych w trybie określonej procedury administracyjnej należy jednak odróżnić od uprawnień Rzecznika zawartych w art. 14 pkt 6 ustawy. Nie nakłada ono bowiem na organ wyższego stopnia prawnego obowiązku wszczęcia w wyniku wystąpienia Rzecznika postępowania nadzorczego. Nakłada



jedynie na ten organ obowiązek poinformowania Rzecznika o zajętym stanowisku, stanowisko to może natomiast, lecz nie musi, zawierać informację o wszczęciu z urzędu postępowania w trybie nadzoru.

W ramach art. 14 pkt 3 ustawy mieści się również wystąpienie przez Rzecznika do prokuratora przełożonego o zastosowanie środków przewidzianych w przepisach art. 8 ustawy o prokuraturze. W tym samym trybie Rzecznik może zwracać się również do prezesów sądów i Ministra Sprawiedliwości o zastosowanie środków z zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów (art. 37–41 Prawa o ustroju sądów powszechnych).

**V.** Art. 14 pkt 4 ustawy przewiduje, że po zbadaniu sprawy Rzecznik może żądać wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych, jak również wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu na prawach przysługujących prokuratorowi. W związku z tym do Rzecznika stosuje się art. 7 k. p. c. określający formy i przesłanki udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym z modyfikacjami wynikającymi z kompetencji Rzecznika (art. 1 ust. 2 ustawy). Rzecznik może żądać więc wszczęcia postępowania w każdej sprawie, jak również może wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona wolności i praw człowieka i obywatela. W sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego może zaś wytaczać powództwa tylko w wypadkach wskazanych w ustawie (por. art. 22, 86, 127 k. r. o.).

Ocena czy zachodzą przesłanki do żądania wszczęcia postępowania w sprawie cywilnej oraz wzięcia udziału w toczącym się już postępowaniu należy wyłącznie do Rzecznika. Ocena ta nie podlega kontroli sądu i stanowi realizację konstytucyjnej zasady niezawisłości Rzecznika (art. 210 Konstytucji RP). Oczywiście ocena ta powinna jednak uwzględniać to, iż zadaniem Rzecznika (art. 1 ust. 3 ustawy) jest badanie, czy skutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa, zasad współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej. W konsekwencji żądanie przez Rzecznika wszczęcia postępowania jak również zgłoszenie udziału w toczącym się już postępowaniu powinno być formą reakcji na stwierdzone powyżej naruszenia.

Należy jednak pamiętać, że rolą Rzecznika nie jest wykonywanie funkcji adwokackich, a więc wyręczanie obywateli w realizacji przed sądami przysługujących im praw podmiotowych. Stąd też z możliwości stworzonych przez art. 14 pkt 4 ustawy Rzecznik powinien korzy-

stać wyjątkowo na zasadzie subsydiarności, zwłaszcza wówczas gdy wymaga tego szczególna nieporadność strony w dochodzeniu przysługującego jej prawa, gdy istnieje konieczność rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego budzącego wątpliwości z punktu widzenia ochrony praw i wolności, wreszcie gdy sprawa ma charakter precedensowy, a jej rozstrzygnięcie będzie miało istotne znaczenie dla ukształtowania sytuacji prawnej innych obywateli.

Należy podkreślić, że skorzystanie przez Rzecznika z uprawnień przewidzianych art. 14 pkt 4 ustawy nie wymaga zgody wnioskodawcy czy też zgody osoby, której sprawa dotyczy.

Obowiązujące przepisy pozwalają wyróżnić dwa rodzaje powództw Rzecznika : na rzecz określonej osoby (art. 55 k. p. c.) oraz gdy nie działa on na rzecz określonej osoby (art. 57 k. p. c.). W pierwszym przypadku Rzecznik wytaczając powództwo na rzecz oznaczonej osoby, powinien ją wskazać w pozwie. Nie dotyczy to jednak spraw niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. W drugim przypadku, a więc gdy Rzecznik wytaczając powództwo, nie działa na rzecz oznaczonej osoby, wnosi on pozew przeciwko wszystkim osobom będącym stronami stosunku prawnego, którego dotyczy powództwo. Decydując się na wniesienie powództwa Rzecznik staje się stroną procesu.

Rzecznik może również wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu (art. 14 pkt 4 ustawy w zw. z art. 60 k. p. c.). Wstąpienie Rzecznika do postępowania może nastąpić (art. 60 § 1 k. p. c.) w każdym jego stadium i niezależnie od tego, czy zawisła przed sądem sprawa należy do kategorii spraw, w których Rzecznik mógłby żądać wszczęcia postępowania. Wstępując do postępowania Rzecznik nie jest związany z żadną ze stron. Może on składać oświadczenia i wnioski, jakie uzna za celowe, oraz przytaczać fakty i dowody na ich potwierdzenie. Od chwili, gdy Rzecznik zgłosi udział w postępowaniu, należy mu doręczać pisma procesowe, zawiadomienia o terminach i posiedzeniach oraz orzeczenia sądowe. Ponadto biorąc udział w postępowaniu Rzecznik może (art. 60 § 2 k. p. c.) zaskarżyć każde orzeczenie sądowe, od którego służy środek odwoławczy. Terminy do zaskarżenia orzeczeń sądowych, ustanowione dla stron wiążą w tym przypadku także Rzecznika.

Wstąpienie Rzecznika do postępowania powinno przybrać formę oświadczenia o wstąpieniu skierowanego do sądu. Oświadczenie takie powinno zostać złożone na piśmie i może być połączone z określoną czynnością procesową np. zaskarżeniem orzeczenia. Nie ma

jednak również przeszkód, aby oświadczenie o wstąpieniu do postępowania zostało złożone ustnie do protokołu sądowego. Również rezygnacja Rzecznika z udziału w postępowaniu wymaga złożenia w tym zakresie stosownego oświadczenia skierowanego do sądu.

Wstąpienie Rzecznika do toczącego się postępowania nie podlega kontroli sądu, kontrola taka byłaby bowiem równoznaczna z wkroczeniem sądu w sferę objętą niezawisłością Rzecznika.

**VI.** W myśl art. 14 pkt 5 ustawy po zbadaniu sprawy Rzecznik może żądać wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu. Skorzystanie z tego środka działania jest możliwe w dwóch sytuacjach. Po pierwsze wtedy, gdy żądanie wszczęcia postępowania przygotowawczego służy przełamaniu beczynności organu powołanego do ścigania przestępstw. Po drugie wówczas, gdy w toku badania sprawy Rzecznik poweźmie wiadomość wskazującą na popełnienie przestępstwa np. przez urzędnika załatwiającego sprawę obywatela.

Żądanie wszczęcia postępowania przygotowawczego służy realizacji zupełnie innego celu niż przewidziany art. 304 § 2 k. p. k. obowiązek zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa. Żądanie to mianowicie jest środkiem działania Rzecznika, którego celem jest doprowadzenie do usunięcia stwierdzonych naruszeń praw i wolności obywatelskich. Przewidziane art. 14 pkt 5 ustawy żądanie wszczęcia postępowania przygotowawczego jest więc zawsze następstwem przeprowadzonego przez Rzecznika w danej sprawie badania (art. 1 ust. 3 ustawy), czy skutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do realizacji wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa.

Należy wskazać, iż zgodnie z art. 10 § 1 k. p. k. organ powołany do ścigania przestępstw jest obowiązany do wszczęcia i przeprowadzenia postępowania przygotowawczego, a oskarżyciel publiczny także do wniesienia i popierania oskarżenia – o czyn ścigany z urzędu. Stąd też sygnalizowana w skargach kierowanych do Rzecznika i następnie potwierdzona w toku badania skarg beczynność organu powołanego do ścigania z urzędu przestępstw, a więc niewykonywanie obowiązku określonego we wspomnianym art. 10 § 1 k. p. k. może stanowić podstawę do żądania przez Rzecznika w trybie art. 14 pkt 5 ustawy wszczęcia postępowania przygotowawczego.

Na podstawie art. 14 pkt 5 ustawy Rzecznik może żądać wszczęcia postępowania przygotowawczego również wówczas, gdy w toku badania sprawy indywidualnej ustalili, iż przyczyną naruszeń praw

i wolności skarżącego jest popełnienie przestępstwa przez funkcjonariusza publicznego.

Żądanie wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego może dotyczyć wyłącznie tych czynów, które są ścigane z urzędu. Nie może zatem dotyczyć czynów ściganych na wniosek oraz z oskarżenia prywatnego.

Żądanie wszczęcia postępowania przygotowawczego ma ten walor, iż Rzecznik staje się uczestnikiem tego postępowania, może więc uczestnicząc w tym postępowaniu wnosić zażalenie na postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa (dochodzenia), a jeśli prokurator nadrzędny nie przychylił się do zażalenia, po skierowaniu sprawy do sądu uczestniczyć w postępowaniu sądowym (art. 306 k. p. k.).

**VII.** Stosownie do art. 14 pkt 6 ustawy po zbadaniu sprawy Rzecznik może zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi. Podobnie więc jak w sprawach cywilnych, w sprawach administracyjnych ustawa w zakresie uprawnień Rzecznika odsyła do przepisów regulujących pozycję procesową prokuratora.

Żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego, skarga do sądu administracyjnego jak również zgłoszenie udziału w postępowaniu administracyjnym bądź w postępowaniu przed sądem administracyjnym jest środkiem służącym Rzecznikowi do doprowadzenia do usunięcia zaobserwowanych naruszeń wolności i praw. O ile więc prokuratorowi zgodnie z art. 182 k. p. a. służy prawo zwrócenia się do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem, to legitymacja Rzecznika do działania w tym zakresie oparta jest na przesłance naruszenia praw i wolności i konieczności usunięcia dostrzeżonego przez Rzecznika naruszenia. W istocie więc Rzecznik może zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego wówczas, gdy stwierdzi beczynność właściwego organu administracji publicznej, której efektem jest naruszenie praw i wolności obywatelskich. Zawarte w art. 14 pkt 6 ustawy w zw. z art. 182 k. p. a. uprawnienie do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego nie służy natomiast wyręczeniu zainteresowanego w czynnościach zmierzających do wszczęcia tego postępowania.

Jak wskazuje J. Borkowski (<w>: B. Adamiak, J. Borkowski „Kodeks postępowania administracyjnego”, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 1996, s. 799), a uwagi te należy odnieść także do Rzecznika, wszczę-

cie postępowania na żądanie prokuratora będzie miało miejsce w przypadkach, „(...) w których postępowanie administracyjne może być wszczęte przez organ administracyjny z urzędu. Jeżeli postępowanie może być wszczęte wyłącznie na wniosek strony, żądanie prokuratora może być wniesione, gdy ma miejsce naruszenie przez organ administracyjny przepisu art. 61 § 2 (...). Żądanie wszczęcia postępowania nie może być wniesione przez prokuratora, gdy załatwienie sprawy wymaga zgody strony lub też następuje w drodze decyzji wydanej na zasadzie uznania administracyjnego.” Ta ostatnia kwestia dotycząca możliwości żądania przez prokuratora, a więc także i Rzecznika, wszczęcia postępowania w sprawie załatwianej na zasadzie uznania administracyjnego budzi jednak wątpliwości. Okoliczność, iż sprawa załatwiana jest na zasadzie uznania administracyjnego nie oznacza bowiem zezwolenia na to, aby organ administracji publicznej kierował się dowolnością. Uznanie musi mieścić się w granicach zakreślonych przez przepisy prawa. Stąd też – w mojej ocenie – nie można wykluczyć legitymacji Rzecznika do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego tylko z tego względu, że sprawa załatwiana jest na zasadzie uznania administracyjnego.

Skierowane do właściwego organu administracji publicznej żądanie Rzecznika wszczęcia postępowania jest dla tego organu wiążące. Adresat żądania wszczyna postępowanie administracyjne z urzędu. Rzecznik nie ma natomiast obowiązku brać udziału w postępowaniu wszczętym w wyniku zgłoszonego przez niego żądania. Za J. Borkowskim (op. cit., s. 801) należy przyjąć, iż tak jak prokurator może on ograniczyć swoje czynności tylko do żądania wszczęcia postępowania, ale może również, jeśli uzna to za niezbędne z uwagi na konieczność ochrony praw i wolności, brać czynny udział w zainicjowanym przez siebie postępowaniu.

Rzecznikowi służy także prawo udziału w każdym stadium postępowania administracyjnego (art. 14 pkt 6 ustawy w zw. z art. 183 § 1 k. p. a.). Decyzja o tym, czy wziąć udział w danym postępowaniu należy do Rzecznika i jest limitowana koniecznością ochrony praw i wolności obywatelskich. Udział Rzecznika w postępowaniu ma na celu usunięcie stwierdzonych w wyniku badania danej sprawy naruszeń tych praw i wolności. Z chwilą powiadomienia właściwego organu o udziale w postępowaniu, Rzecznik uzyskuje prawa strony (art. 188 k. p. a.), w tym także możliwość korzystania na zasadach przysługujących stronom postępowania z przewidzianych prawem środków zaskarżenia rozstrzygnięć administracyjnych.

Ponieważ Rzecznik może na prawach przysługujących prokuratorowi zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, stąd też znajdują do niego zastosowanie również te przepisy k. p. a. (art. 184–189), które dotyczą wnoszonego przez prokuratora sprzeciwu od ostatecznej decyzji administracyjnej. Rzecznik może w związku z tym wnieść sprzeciw od decyzji ostatecznej, jeżeli przepisy k. p. a. lub przepisy szczególne przewidują wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji albo jej uchylenie lub zmianę. Środek ten powinien być skierowany do organu właściwego do wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylenia lub zmiany. Jeśli jednak podstawą sprzeciwu Rzecznika jest naruszenie przepisu art. 145 § 1 pkt 4 k. p. a. (a więc jeżeli strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu), jego wniesienie wymaga zgody strony.

Korzystając z omawianego środka Rzecznik zobowiązany jest wskazać, iż w sprawie zachodzą ustawowe przesłanki uzasadniające wzruszenie kwestionowanej decyzji na podstawie przepisów k. p. a. lub przepisów szczególnych.

Zgodzić należy się z J. Borkowskim (op. cit., s. 803), że „(...) sprzeciw prokuratorski nie stanowi samodzielnego środka zaskarżenia ostatecznych decyzji administracyjnych, lecz stanowi wspólne określenie kilku różnych środków prawnych. Słowo „sprzeciw” służy podkreśleniu imperatywnego charakteru zaskarżenia decyzji przez prokuratora. Skutki sprzeciwu regulują art. 185–187 i są one bardziej kategoryczne od powstających w przypadku wniesienia odpowiedniego podania lub żądania przez stronę postępowania.”

Z art. 185 k. p. a. wynika, iż sprzeciw powinien być rozpatrzony i załatwiony w terminie trzydziestu dni od daty jego wniesienia. W razie zaś niezakończoności sprzeciwu w tym terminie mają odpowiednie zastosowanie przepisy art. 36–38 k. p. a. Wniesienie sprzeciwu obliguje organ do wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie i zawiadomienia o tym stron (art. 186 k. p. a.).

W wyroku z dnia 26 lutego 1986 r. (sygn. akt II SA 2400/85, ONSA z 1986 r., Nr 1, poz. 16) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że skoro wniesienie sprzeciwu w formie żądania stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej było niewątpliwe, to organ administracji właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji obowiązany był wszcząć postępowanie w tym przedmiocie. Obowiązek ten wynika wyraźnie z treści art. 186 k. p. a. Dopiero zatem po przeprowadzeniu postępowania z udziałem stron w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji, organ w zależności od wyników tego postępowania stwierdza

nieważność tej decyzji albo odmawia stwierdzenia jej nieważności. Jeżeli sprzeciw prokuratora zawierał żądanie stwierdzenia nieważności decyzji, odmowa wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, mimo kategorycznego nakazu wynikającego z art. 186 k. p. a., jest równoznaczna z rażącym naruszeniem tego przepisu w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k. p. a.

Zgodnie z art. 14 pkt 6 ustawy Rzecznik może także po zbadaniu sprawy wnieść skargę do sądu administracyjnego na prawach przysługujących prokuratorowi. Zasady wnoszenia przez Rzecznika skargi do sądu administracyjnego oraz udziału w postępowaniu przed sądami administracyjnymi regulują przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).

W myśl ogólnej reguły zawartej w tym zakresie w art. 8 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi prokurator oraz Rzecznik mogą wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według ich oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują im prawa strony.

W pełni trzeba zgodzić się z J. Świątkiewiczem (<w>: „Rzecznik Praw Obywatelskich a sądownictwo administracyjne po reformie”, Biuro RPO, Warszawa 2004, s. 11), iż to do autonomicznej oceny Rzecznika należy, czy ochrona praw człowieka i obywatela uzasadnia jego udział w toczącym się postępowaniu, a także wnoszenie przewidzianych środków prawnych zaskarżenia. Zbieżny w tym zakresie pogląd prawny reprezentuje także J. P. Tarno (<w>: „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz”, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 41), który stwierdza, że „(...) decyzja co do wszczęcia postępowania, jak i przystąpienia do już toczącego się postępowania należy wyłącznie do prokuratora (Rzecznika Praw Obywatelskich). Trafność decyzji o udziale w tym postępowaniu nie podlega ocenie sądu.”

W tym miejscu trzeba jednak zaznaczyć, że korzystanie przez Rzecznika z uprawnień określonych w art. 8 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi tak jak i w innych przypadkach odbywa się na zasadzie subsydiarności. Przede wszystkim więc to na stronie postępowania spoczywa ciężar wykorzystania przysługujących jej środków działania. Stąd też w razie, gdy strona postępowania dysponuje środkami ochrony swoich praw (wciąż otwarty termin do zło-

żenia skargi do sądu administracyjnego, możliwość wniesienia skargi kasacyjnej, zażalenia itp.), Rzecznik może poprzestać na wskazaniu stronie przysługujących jej środków działania (art. 11 pkt 2 ustawy).

Udział Rzecznika w postępowaniu przed sądami administracyjnymi może polegać na żądaniu wszczęcia postępowania, którego zewnętrzną formę stanowi skarga wniesiona do sądu administracyjnego. Może polegać również na zgłoszeniu przez Rzecznika udziału w już toczącym się postępowaniu.

Legitymacja formalna do wniesienia przez Rzecznika skargi do sądu administracyjnego wynika z art. 50 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Prawne formy działania (zaniechania) organów sprawujących administrację publiczną podlegające kognicji sądu administracyjnego wymienia art. 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W myśl art. 52 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator lub Rzecznik. Obowiązek wyczerpania środków zaskarżenia nie dotyczy więc przypadku, gdy skargę wnosi Rzecznik. Wymaga jednak podkreślenia, iż Rzecznik nie ma obowiązku wyczerpania środków zaskarżenia jedynie wówczas, gdy nie brał udziału w postępowaniu administracyjnym na prawach strony. Jeśli natomiast Rzecznik brał udział w postępowaniu administracyjnym na prawach strony, to może wnieść skargę do sądu administracyjnego dopiero po wyczerpaniu środków zaskarżenia. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 maja 2004 r. (sygn. akt OSK 55/04, Wokanda z 2004 r., Nr 7-8, poz. 56), w którym w odniesieniu do prokuratora NSA uznał, iż występując w postępowaniu administracyjnym na prawach strony może on zaskarżyć decyzję administracyjną do sądu administracyjnego po wyczerpaniu środków odwoławczych.

Jeśli Rzecznik brał udział w postępowaniu na prawach strony, to może wnieść skargę do sądu administracyjnego w terminie trzydziestu dni od doręczenia mu rozstrzygnięcia w sprawie (art. 53 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Natomiast jeśli nie uczestniczył w postępowaniu, wówczas może wnieść skargę w terminie sześciu miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej, a w pozostałych przypadkach w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie aktu lub podjęcia innej czynności uzasadniającej wniesienie skargi. Prawo Rzecznika do

wniesienia skargi na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej nie jest zaś ograniczone żadnym terminem (art. 53 § 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Również wniesienie skargi na bezczynność organu administracji publicznej nie jest ograniczone żadnym terminem.

Rzecznik tak jak i strona wnosi skargę do sądu administracyjnego za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi (art. 54 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Skarga powinna spełniać warunki formalne określone w art. 57 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Zgodnie z art. 92 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi postępowanie przed sądem toczy się z udziałem Rzecznika, jeśli wniósł skargę albo gdy zgłosił swój udział w postępowaniu. Sąd zawiadamia Rzecznika o terminie rozprawy na zasadach określonych w art. 91 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Jednakże nieobecność Rzecznika na rozprawie nie wstrzymuje rozpoznania sprawy przez sąd (art. 92 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Jeżeli Rzecznik brał udział w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym, a skarga została oddalona, w celu uzyskania uzasadnienia powinien w terminie siedmiu dni od dnia ogłoszenia wyroku albo doręczenia odpisu sentencji wyroku złożyć do sądu wniosek o sporządzenie uzasadnienia (art. 141 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Złożenie w przewidzianym przez prawo terminie wniosku o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia jest bowiem warunkiem koniecznym, który należy spełnić przed wniesieniem skargi kasacyjnej (art. 177 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Jeżeli zaś Rzecznik nie brał udziału w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym, to może złożyć wniosek o sporządzenie uzasadnienia w przedłużonym terminie przewidzianym art. 177 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Mianowicie, jeżeli orzeczenia nie doręcza się stronie Rzecznik może w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia.

Rzecznikowi służy prawo wniesienia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie

w sprawie. Skargę taką Rzecznik może wnieść po doręczeniu mu odpisu orzeczenia z uzasadnieniem (art. 173 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez Rzecznika wynosi trzydzieści dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem. Skarga kasacyjna jest sformalizowanym środkiem zaskarżenia i powinna w tym względzie jako pismo procesowe odpowiadać warunkom określonym w art. 176 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Treść skargi kasacyjnej musi obejmować podstawy kasacyjne wraz z uzasadnieniem. Podstawy te zostały wymienione w art. 174 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Należą do nich naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie oraz naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. W ramach ostatniej z podstaw kasacyjnych tj. naruszenia przepisów postępowania wnosząc skargę kasacyjną należy bezwzględnie powołać przepisy postępowania sądowoadministracyjnego, którym uchybił sąd, uzasadnić ich naruszenie oraz wykazać, że wytknięte uchybienia mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 czerwca 2004 r., sygn. akt GSK 73/04).

Rzecznik tak jak i strony wnosi skargę kasacyjną do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie (art. 177 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Rzecznik został również wyposażony w legitymację (art. 22 § 3 pkt 5 k. p. a.) do występowania do sądu administracyjnego z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej (art. 22 § 2 k. p. a.), a także sporu o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego (art. 22 § 1 pkt 1 k. p. a.).

**VIII.** Art. 14 pkt 7 ustawy uprawnia Rzecznika do wystąpienia po zbadaniu sprawy z wnioskiem o ukaranie, a także o uchylenie prawomocnego rozstrzygnięcia w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach.

Rozważając uprawnienia Rzecznika wynikające z art. 14 pkt 7 ustawy należy przede wszystkim mieć na uwadze to, iż sprawy o wykroczenie są aktualnie rozpoznawane przez sądy powszechne. W związku z tym instytucja „uchylenia prawomocnego rozstrzygnięcia w postępowaniu w sprawach o wykroczenia” przestała już funkcjonować, w to miejsce natomiast Rzecznik uzyskał możliwość zaskarżenia

kasacją każdego prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie sądowe w sprawach o wykroczenia, o czym będzie mowa szerzej przy okazji omawiania kasacji Rzecznika w sprawach karnych.

Wskazany art. 14 pkt 7 ustawy daje Rzecznikowi jednak również prawo do wystąpienia po zbadaniu sprawy z wnioskiem o ukaranie w sprawach o wykroczenia. Należy uznać, iż prawo to Rzecznik zachował także pod rządami ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. Nr 106, poz. 1148 ze zm.). Za takim poglądem przemawia treść art. 2 § 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. Nr 106, poz. 1149 ze zm.), zgodnie z którą pozostają w mocy przepisy ustaw w zakresie, w jakim uprawniają określone organy do ścigania wykroczeń i występowania w tych sprawach w charakterze oskarżyciela publicznego. Oczywiście, tak jak i w innych przypadkach, również w zakresie korzystania z uprawnienia wynikającego z art. 14 pkt 7 ustawy Rzecznik powinien kierować się regułą, iż jest to środek służący ochronie wolności i praw. Korzystanie z tego środka jest więc uzasadnione o tyle, o ile może on być efektywnym instrumentem ochrony wolności i praw.

Formalne wymogi, jakie powinien zawierać wniosek o ukaranie zostały określone w przepisach art. 57 § 2-4 k. p. w.

**IX.** W sprawach cywilnych uprawnienie Rzecznika do złożenia kasacji do Sądu Najwyższego w przedłużonym terminie wywoływało w przeszłości kontrowersje. Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw wprowadziła do k. p. c. przepis umożliwiający Rzecznikowi wniesienie kasacji w przedłużonym terminie 6 miesięcy od dnia doręczenia orzeczenia stronie. Postanowieniem z dnia 5 marca 2002 r. (sygn. akt II UKN 151/01) Sąd Najwyższy przedstawił do rozstrzygnięcia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne o zgodność tego przepisu z Konstytucją. Podstawę wątpliwości wysuwanych przez Sąd Najwyższy co do konstytucyjności kasacji Rzecznika stanowiła okoliczność, iż Rzecznik mógł wnieść kasację po upływie ogólnego terminu przewidzianego dla stron i innych podmiotów dopuszczonych do udziału w procesie cywilnym. W wyroku z dnia 19 lutego 2003 r. (sygn. akt P 11/02, OTK z 2003 r. Nr 2/A, poz. 12) Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność objętego pytaniem prawnym Sądu Najwyższego przepisu (ówczesny art. 393<sup>4</sup> § 2 k. p. c.) z konstytucyjnym pra-

wem do sądu, z uwagi na to, że przepis ten nie określał w sposób jednoznaczny momentu uprawomocnienia się orzeczenia, od którego służyła kasacja Rzecznika. Równocześnie jednak postanowieniem z dnia 12 marca 2003 r. (sygn. akt S 1/03, OTK z 2003 r., Nr 3/A, poz. 24) Trybunał Konstytucyjny stwierdzając brak systemowych unormowań środków zaskarżenia prawomocnych orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych, naruszających konstytucyjne wolności i prawa człowieka i obywatela, przedstawił Sejmowi uwagi dotyczące niezbędności działań ustawodawczych zmierzających do usunięcia tej luki dla zapewnienia spójności systemu prawnego. Uzasadniając swoje stanowisko Trybunał stwierdził, iż „(...) konstytucyjne prawo do sądu, zakładające trwałość i stabilność orzeczeń sądowych, a w konsekwencji zapewniające pewność i bezpieczeństwo obrotu prawnego, nie ma charakteru absolutnego. Realizacja innych wartości i norm konstytucyjnych może wymagać wzruszenia prawomocnych orzeczeń sądowych. W wyjątkowych i ściśle określonych sytuacjach rażących naruszeń prawa należy więc dopuścić możliwość odstąpienia od zasady trwałości orzeczeń sądowych. Zapewnienie ochrony wolności i praw jest jedną z zasad obowiązujących w państwie prawnym (art. 5 Konstytucji). Zasada ta sprzeciwia się takiemu ukształtowaniu systemu środków zaskarżenia, który nie pozwala na wyeliminowanie – w drodze precyzyjnie uregulowanych nadzwyczajnych środków zaskarżenia – orzeczeń, które stały się prawomocne, mimo że z powodu swojej treści naruszają konstytucyjne wolności i prawa człowieka i obywatela.”

Odnosząc powyższe stwierdzenia zawarte w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego do pozycji Rzecznika stwierdzić trzeba, że środek w postaci wystąpienia do Rzecznika (art. 80 Konstytucji RP) przysługuje każdemu, gdy nastąpiło naruszenie praw lub wolności przez organ władzy publicznej. Systematyka Konstytucji, a w szczególności jej art. 10 nie pozostawia zaś żadnej wątpliwości, że również sądy są organami władzy publicznej w rozumieniu art. 80 Konstytucji RP. W konsekwencji każdy ma prawo wystąpienia do Rzecznika z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez sądy. Nie ulega zaś wątpliwości, z uwagi na konstytucyjną zasadę niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP), że jedynym dopuszczalnym środkiem działania Rzecznika w sytuacji, gdy źródłem naruszenia wolności lub praw jest akt stosowania prawa w postaci orzeczenia sądowego, może być wyłącznie środek o charakterze procesowym. Wówczas bowiem ocena Rzecznika uze-

wnętrzniona w postaci stosownego środka zaskarżenia, dotycząca naruszenia przez sąd sfery wolności lub praw obywatelskich podlega weryfikacji w postępowaniu sądowym. W przypadku kasacji weryfikacja taka następuje przez Sąd Najwyższy, który sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych w zakresie orzekania (art. 183 ust. 1 Konstytucji RP). W sytuacji, gdyby Rzecznik został pozbawiony uprawnienia do składania kasacji od prawomocnych orzeczeń sądowych, doszłoby w sposób oczywisty do tego, że w odniesieniu do sądów powszechnych konstytucyjny środek ochrony wolności lub praw, o którym mowa w art. 80 Konstytucji RP nie miałby jakiegokolwiek realnej treści.

Ustawa z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98) przywróciła uprawnienie Rzecznika do wnoszenia w przedłużonym terminie w sprawach cywilnych kasacji do Sądu Najwyższego. Jednocześnie ustawa ta przesądziła, iż w obecnym kształcie skarga kasacyjna stała się nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, jest ona bowiem wnoszona zarówno przez Rzecznika jak i przez same strony od prawomocnego orzeczenia.

Skargę kasacyjną Rzecznika w sprawach cywilnych należy w świetle dokonanych zmian rozpatrywać na dwóch płaszczyznach : pierwsza obejmuje sytuację, gdy Rzecznik brał udział w postępowaniu przed sądem drugiej instancji, druga dotyczy sytuacji, gdy Rzecznik nie uczestniczył przed wniesieniem skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowym w danej sprawie.

W pierwszym przypadku Rzecznik bierze udział w toczącym się postępowaniu na prawach przysługujących prokuratorowi i jego kompetencja do działania w tym zakresie (w tym do wniesienia skargi kasacyjnej) wynika z art. 14 pkt 4 ustawy w zw. z art. 60 k. p. c. W tym zakresie terminy do zaskarżenia orzeczeń sądowych ustanowione dla stron wiążą także Rzecznika (art. 60 § 2 k. p. c.). W konsekwencji w tym przypadku skarga kasacyjna może zostać wniesiona przez Rzecznika w terminie dwóch miesięcy od dnia doręczenia mu prawomocnego orzeczenia z uzasadnieniem (art. 398<sup>5</sup> § 1 k. p. c.).

O wiele częściej występuje sytuacja, że Rzecznik nie uczestniczył w postępowaniu przed sądami i jest powiadamiany o rozstrzygnięciu sądu drugiej instancji po jego uprawomocnieniu się. W takim przypadku przepisy k. p. c. z pewnymi modyfikacjami regulują instytucję skargi kasacyjnej przyznanej Rzecznikowi oraz Prokuratorowi Generalnemu.

Omawiając szczególne uprawnienie Rzecznika do wnoszenia w spra-

wach cywilnych w przedłużonym terminie skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego na wstępie trzeba zauważyć, że nie istnieje instytucja „podania” do Rzecznika o wniesienie takiej skargi. Każde pismo kierowane do Rzecznika, nawet jeśli dotyczy zarzutów odnoszących się do prawomocnego orzeczenia sądowego, jest wnioskiem w rozumieniu ustawy o Rzeczniku. Obliguje ono więc Rzecznika do zapoznania się z jego treścią, zajęcia stanowiska w sposób określony w art. 11 ustawy i zawiadomienia o tym stanowisku wnioskodawcy. Nie oznacza to natomiast, że w każdej sprawie, w której wnioskodawca domaga się wniesienia przez Rzecznika skargi kasacyjnej, Rzecznik powinien żądać akt sądowych i badać je pod kątem prawnych możliwości złożenia takiej skargi. Etap badania akt sądowych aktualizuje się dopiero wówczas, gdy treść skierowanego do Rzecznika wniosku wskazuje na naruszenie wolności i praw (art. 8 ustawy) oraz wskazuje, że źródłem tego naruszenia jest prawomocne orzeczenie sądowe.

Ponadto z okoliczności sprawy musi wynikać, że istnieje możliwość zakwestionowania prawomocnego orzeczenia sądowego poprzez wniesienie skargi kasacyjnej. Dlatego już na etapie wstępnego badania Rzecznik odmawia podjęcia nie tylko tych spraw, które nie wskazują na naruszenie wolności albo praw, ale również tych spraw, w których skarga kasacyjna jest niedopuszczalna (art. 398<sup>2</sup> k. p. c.) jak również tych, w których zarzuty podnoszone przez skarżącego dotyczą dokonanego przez sąd ustalenia faktów lub oceny dowodów (art. 398<sup>3</sup> § 3 k. p. c.). Zauważyć w tym miejscu należy, iż zgodnie z art. 398<sup>1</sup> § 2 k. p. c. wniesienie skargi kasacyjnej przez stronę wyłącza – w zaskarżonym zakresie – wniesienie skargi kasacyjnej przez Rzecznika. Dlatego też informacja wskazująca na to, iż strona wniosła skargę kasacyjną wyłącza możliwość działania Rzecznika w zakresie objętym tą skargą.

Kierując się zasadą subsydiarności (art. 11 pkt 2 ustawy) Rzecznik może odmówić podjęcia do zbadania sprawy pod kątem podstaw do złożenia skargi kasacyjnej wówczas, gdy wniosek do Rzecznika wpłynie w otwartym dla strony terminie do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 398<sup>5</sup> § 1 k. p. c.). W tym przypadku czynność Rzecznika może ograniczyć się do wskazania wnioskodawcy przysługujących środków działania. Natomiast zwrócenie się przez stronę do Rzecznika z wnioskiem o wniesienie skargi kasacyjnej nie powoduje zawieszenia biegu terminu do wniesienia takiej skargi przez stronę (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 sierpnia 2003 r., sygn. akt II UZ 68/03, OSNP z 2004 r., Nr 12, poz. 216).

Nie stanowi samodzielnej podstawy do podjęcia sprawy przez

Rzecznika pod kątem badania możliwości wniesienia skargi kasacyjnej okoliczność, iż skarga ta w przypadku strony postępowania jest objęta tzw. przymusem adwokackim (art. 87<sup>1</sup> § 1 k. p. c.), zaś strona nie dysponuje środkami na opłacenie adwokata bądź radcy prawnego. Okoliczność ta uzasadnia skorzystanie przez stronę z instytucji pomocy prawnej, nie jest ona natomiast samodzielną przesłanką uzasadniającą badanie przez Rzecznika sprawy z punktu widzenia zastosowania środka działania służącego usunięciu naruszenia wolności i praw w postaci skargi kasacyjnej.

Jeśli Rzecznik nie brał udziału w postępowaniu, to przewidziany dla niego termin do wniesienia skargi kasacyjnej wynosi sześć miesięcy od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, a jeżeli strona zażądała doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem – od chwili doręczenia orzeczenia stronie (art. 398<sup>5</sup> § 2 k. p. c.). Skarga kasacyjna Rzecznika jest dopuszczalna na ogólnych zasadach (art. 398<sup>2</sup> k. p. c. i art. 519<sup>1</sup> k. p. c.). Rzecznik może oprzeć skargę kasacyjną na podstawach określonych w art. 398<sup>3</sup> § 1 k. p. c. tj. naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie oraz naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Warunkiem oparcia skargi kasacyjnej na tych podstawach jest jednak wykazanie, że przez wydanie prawomocnego orzeczenia doszło do naruszenia konstytucyjnych wolności albo praw człowieka i obywatela (art. 398<sup>3</sup> § 2 k. p. c.). Skarga kasacyjna Rzecznika powinna spełniać wymogi formalne określone przepisami art. 398<sup>4</sup> k. p. c. i jest ona wnoszona do sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie (art. 398<sup>5</sup> § 1 k. p. c.).

Elementem skargi kasacyjnej, w tym też skargi wnoszonej przez Rzecznika, jest zawarty w niej wniosek wraz z uzasadnieniem o przyjęcie przez Sąd Najwyższy skargi do rozpoznania. Wniosek ten powinien wskazywać na jedną z poniższych okoliczności (art. 398<sup>9</sup> § 1 k. p. c.), a mianowicie, że:

- 1) w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne,
- 2) istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów,
- 3) zachodzi nieważność postępowania,
- 4) skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona.

Zupełnie nową instytucją wprowadzoną do systemu prawnego przez ustawę z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów po-

wszechnych jest skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Celem tej skargi jest realizacja art. 77 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działanie sądów.

Stosownie do art. 417<sup>1</sup> § 2 k. c., jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu jego niezgodności z prawem. W sprawach, których przysługuje skarga kasacyjna (a contrario art. 398<sup>2</sup> k. p. c. i art. 519<sup>1</sup> k. p. c.), to właśnie ona jest instrumentem stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego. W takim przypadku orzeczenie Sądu Najwyższego traktuje się jako orzeczenie wydane w postępowaniu wywołanym wniesieniem skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego (art. 424<sup>1</sup> §3 in fine k. p. c.). W pozostałych sprawach funkcję prejudykatu spełnia orzeczenie Sądu Najwyższego wydane w wyniku wniesienia omawianej skargi, stwierdzające niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego.

Legitymacja do wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia służy samej stronie, a także Rzecznikowi oraz Prokuratorowi Generalnemu. Co do zasady zgodnie z art. 424<sup>1</sup> § 1 k. p. c. omawiana skarga przysługuje od prawomocnego orzeczenia sądu drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie, gdy przez jego wydanie stronie została wyrządzona szkoda, a zmiana lub uchylenie tego orzeczenia w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe. Jednakże w myśl art. 424<sup>1</sup> § 2 k. p. c. w wyjątkowych wypadkach, gdy niezgodność z prawem wynika z naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego lub konstytucyjnych wolności albo praw człowieka i obywatela, skarga przysługuje także od prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie wydanego przez sąd pierwszej lub drugiej instancji, jeżeli strony nie skorzystały z przysługujących im środków prawnych, chyba że jest możliwa zmiana lub uchylenie orzeczenia w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych.

W wypadkach określonych przepisami art. 424<sup>1</sup> § 1 i 2 k. p. c. skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia może wnieść Rzecznik, jeśli owa niezgodność wynika z naruszenia konstytucyjnych wolności albo praw człowieka i obywatela (art. 424<sup>2</sup> k. p. c.). Nie każde zatem naruszenie prawa uzasadnia wniesienie skargi przez Rzecznika, lecz wyłącznie takie, które może zostać zakwalifikowane jako naruszenie konstytucyjnych wolności al-



bo praw. Skarga Rzecznika musi więc być oparta zgodnie z ogólnymi wymogami określonymi w art. 424<sup>4</sup> k. p. c. na podstawie naruszeń prawa materialnego lub przepisów postępowania, które spowodowały niezgodność orzeczenia z prawem, gdy przez jego wydanie została wyrządzona szkoda. Ponadto powinna ona wskazywać na naruszenie konstytucyjnych wolności albo praw. Podstawy skargi nie mogą natomiast stanowić zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów.

Wymogi formalne, jakim powinna odpowiadać skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia określają przepisy art. 424<sup>5</sup> k. p. c. Wymogi te odnoszą się również do skargi wnoszonej przez Rzecznika. Skarga powinna m. in. zawierać uprawdopodobnienie wyrządzenia szkody, spowodowanej przez wydanie orzeczenia. Jest przy tym oczywiste, że szkoda ta musi pozostawać w związku przyczynowym ze zdarzeniem w postaci wydania orzeczenia, a nie wadliwym jego wykonaniem.

Rzecznik tak jak i strona wnosi skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia do sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie w terminie dwóch lat od dnia jego uprawomocnienia się (art. 424<sup>6</sup> § 1 k. p. c.). Zwrócić w tym miejscu trzeba uwagę, że stosownie do art. 424<sup>3</sup> k. p. c. od tego samego orzeczenia strona może wnieść tylko jedną skargę. Ograniczenie dotyczy więc strony, a nie wszystkich podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi. Przepis ten pozwala więc na przyjęcie poglądu, iż przypadku, gdy skarga strony nie zostanie przyjęta przez Sąd Najwyższy do rozpoznania (art. 424<sup>9</sup> k. p. c.) bądź też zostanie ona oddalona przez Sąd Najwyższy (art. 424<sup>11</sup> § 1 k. p. c.), to Rzecznik w dalszym ciągu będzie mógł wnieść skargę od tego orzeczenia, o ile nie upłynie jeszcze dwuletni termin od uprawomocnienia się skarżonego orzeczenia. Dopuszczalne jest także wniesienie skargi przez Rzecznika w przewidzianym przez prawo terminie, gdy strona zaskarżyła prawomocne orzeczenie jedynie w określonym zakresie i w tym zakresie Sąd Najwyższy orzekł jego niezgodność z prawem. Skarga Rzecznika może wówczas dotyczyć tego zakresu prawomocnego orzeczenia, który przez samą stronę nie został zaskarżony do Sądu Najwyższego.

**X.** W postępowaniu karnym uprawnienie Rzecznika do wniesienia kasacji wynika z art. 521 k. p. k. Decyzję Rzecznika o wniesieniu kasacji poprzedza żądanie do wglądu w Biurze Rzecznika akt sądowych (art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy) i ich badanie. Stąd też także i w tym przypadku wniosek kierowany do Rzecznika, aby spowodo-

wał podjęcie sprawy i jej badanie pod kątem zastosowania nadzwyczajnego środka zaskarżenia w postaci kasacji musi zawierać wiadomość wskazującą na naruszenie wolności i praw (por. art. 8 ustawy). Tak jak w przypadku spraw cywilnych, także w sprawach karnych nie istnieje więc instytucja „podania o kasację” kierowanego do Rzecznika, która automatycznie powoduje rutynowe badanie akt sądowych pod kątem stwierdzenia, czy w sprawie istnieją podstawy kasacyjne.

Rzecznik podobnie jak Prokurator Generalny może wnieść kasację od każdego prawomocnego orzeczenia sądu kończącego postępowanie. Uprawnienie Rzecznika do wniesienia kasacji nie jest ograniczone czasowo (art. 524 § 2 k. p. k.), a zatem kasacja może zostać wniesiona przez Rzecznika w każdym czasie. Przy czym wniesieniu kasacji na korzyść oskarżonego nie stoi na przeszkodzie wykonanie kary, zatarcie skazania, akt łaski ani też okoliczność wyłączająca ściganie lub uzasadniająca zawieszenie postępowania (art. 529 k. p. k.). W tym miejscu należy jednak wskazać, że stosownie do art. 524 § 3 k. p. k. niedopuszczalne jest uwzględnienie kasacji na niekorzyść oskarżonego wniesionej po upływie sześciu miesięcy od daty uprawomocnienia się orzeczenia. Stąd też w tym przypadku w istocie ów sześciomiesięczny termin wyznacza granice działania Rzecznika w sprawach, w których kasacja miałaby zostać wniesiona na niekorzyść oskarżonego.

W uchwale z dnia 24 listopada 1999 r. (sygn. akt I KZP 42/99, OSNKW z 2000 r., Nr 1–2, poz. 3) Sąd Najwyższy stwierdził, że uprawnienie do wniesienia kasacji przez podmioty wymienione w art. 521 k. p. k. dotyczy również prawomocnych orzeczeń wydanych przed wejściem w życie Kodeksu postępowania karnego tj. przed dniem 1 września 1998 r., w tym orzeczeń Sądu Najwyższego wydanych w następstwie rozpoznania rewizji nadzwyczajnej. Pod rządami obecnego k. p. k. zachował również aktualność pogląd prawny wyrażony przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 21 grudnia 1994 r. (sygn. akt I KZP 33/94, OSNKW z 1995 r., Nr 1–2, poz. 5), iż kasacja (poprzednio rewizja nadzwyczajna) przysługuje także od kończących postępowanie orzeczeń wydanych przez Komisję Specjalną do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym.

O ile strona może wnieść kasację od prawomocnego wyroku sądu odwoławczego, to Rzecznik na podstawie art. 521 k. p. k. może zakwestionować każde prawomocne orzeczenie sądu kończące postępowanie. Kasacja Rzecznika może w związku z tym zostać złożona nie tylko od prawomocnego wyroku, lecz również od prawomocnego po-

stanowienia sądu kończącego postępowanie. Rzecznik może także zaskarżyć kasacją te orzeczenia sądowe kończące postępowanie, które uprawomocniły się w pierwszej instancji z powodu nieskorzystania przez strony z przysługujących im środków odwoławczych.

Stosownie do art. 522 k. p. k. kasację w stosunku do tego samego oskarżonego i od tego samego orzeczenia każdy uprawniony może wnieść tylko raz. Dokonana w wyroku z dnia 8 października 2000 r. (sygn. akt III KKN 119/01, OSNKW z 2003 r., Nr 1–2, poz. 17) wykładnia tego przepisu doprowadziła Sąd Najwyższy do wniosku, iż dopuszczalna jest kasacja wnoszona przez uprawniony podmiot od orzeczenia podlegającego zaskarżeniu tym środkiem, po uprzednim oddaleniu kasacji innego podmiotu od tego orzeczenia, choćby podnosiła ona taki sam zarzut, czyli wskazywała na obrazę prawa, co do której wypowiedział się uprzednio Sąd Najwyższy, rozpoznając poprzednią skargę kasacyjną. Uzasadniając swoje stanowisko Sąd Najwyższy wskazał, że „(...) art. 539 k. p. k. stanowi, że niedopuszczalna jest jedynie kasacja od orzeczenia Sądu Najwyższego zapadłego w następstwie rozpoznania kasacji. W wypadku oddalenia skargi kasacyjnej funkcjonuje jednak nadal prawomocne orzeczenie, które było przedmiotem zaskarżenia kasacją, a Kodeks postępowania karnego nie wyklucza wielokrotnego występowania z kasacją od prawomocnego orzeczenia podlegającego zaskarżeniu tym nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia. Przedmiotem skargi jest tu zatem nadal to orzeczenie, a nie rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego wydane w następstwie poprzedniej kasacji.” W konsekwencji Rzecznik może złożyć kasację także od tego orzeczenia, które uprzednio było już skarżone przez stronę bądź Prokuratora Generalnego kasacją, zaś kasacja ta została oddalona przez Sąd Najwyższy.

Podstawy kasacyjne zostały określone w jednolity sposób dla stron oraz dla podmiotów kwalifikowanych. Stąd też zgodnie z art. 523 § 1 k. p. k. kasacja Rzecznika może być wniesiona tylko z powodu uchybień wymienionych w art. 439 k. p. k. lub innego rażącego naruszenia prawa, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na treść orzeczenia. Kasacja nie może natomiast być wniesiona wyłącznie z powodu niewspółmierności kary. Ograniczenia kasacyjne wynikające z art. 523 § 2 i 3 k. p. k. nie dotyczą kasacji wnoszonych przez Rzecznika (art. 523 § 4 k. p. k.). W postanowieniu z dnia 19 lutego 2003 r. (sygn. akt V KK 128/02) Sąd Najwyższy zwrócił natomiast uwagę, że powinnością Prokuratora Generalnego, a także Rzecznika, jeżeli decyduje się wnieść kasację po upływie sześciu miesięcy od daty uprawo-

mocnienia się skarżonego nią wyroku, jest wyraźne wskazanie kierunku zaskarżenia (na korzyść skazanego) oraz wskazanie okoliczności, które taki kierunek uzasadniają.

W przeciwieństwie do kasacji składanych w sprawach cywilnych, które są wnoszone za pośrednictwem sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie, Rzecznik w sprawach karnych wnosi kasację bezpośrednio do Sądu Najwyższego (art. 525 § 2 k. p. k.).

Kasację od wyroku Sąd Najwyższy rozpoznaje na rozprawie, a od postanowienia może rozpoznać na posiedzeniu (art. 535 § 1 k. p. k.). Jednakże w myśl art. 535 § 2 k. p. k. Sąd Najwyższy może oddalić na posiedzeniu bez udziału stron kasację w razie jej oczywistej bezzasadności. Nie dotyczy to kasacji wniesionej na podstawie art. 521 k. p. k. Oddalenie kasacji jako oczywiście bezzasadnej nie wymaga pisemnego uzasadnienia. W postanowieniu z dnia 29 maja 2003 r. (sygn. akt I KZP 15/03, OSNKW z 2003 r., Nr 7-8, poz. 63) Sąd Najwyższy uznał, że nie wymaga pisemnego uzasadnienia oddalenie kasacji jako oczywiście bezzasadnej w rozumieniu art. 535 § 2 k. p. k. bez względu na to, czy orzeczenie zostało wydane na posiedzeniu czy na rozprawie, i niezależnie od tego czy kasacja pochodzi od podmiotu określonego w art. 521 k. p. k. czy też określonego w art. 520 § 1 k. p. k. Oznacza to, iż kasacja Rzecznika może zostać oddalona przez Sąd Najwyższy na rozprawie jako oczywiście bezzasadna bez potrzeby sporządzania pisemnego uzasadnienia.

Rzecznik jest także podmiotem uprawnionym do wniesienia kasacji w sprawach o wykroczenia. Zgodnie z art. 110 § 1 k. p. w. kasację w sprawach o wykroczenia może wnieść wyłącznie Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny lub Rzecznik, a w sprawach podlegających orzecznictwu sądów wojskowych także Naczelny Prokurator Wojskowy. Kasację można wnieść od każdego prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie sądowe. Z powyższego wynika, że w sprawach o wykroczenia kasacja nie przysługuje stronie, lecz wyłącznie wskazanym w art. 110 § 1 k. p. w. podmiotom uprawnionym.

W postanowieniu z dnia 23 października 2003 r. (sygn. akt IV KK 94/03, OSNKW z 2004 r., Nr 2, poz. 16) Sąd Najwyższy uznał, że „sprawą o wykroczenie” w rozumieniu art. 110 § 1 k. p. w. jest nie tylko sprawa, którą od początku do końca prowadzono w postępowaniu uregulowanym w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia, ale także sprawa wszczęta w trybie przepisów postępowania karnego, jeżeli sąd pierwszej instancji, w oparciu o art. 400 k. p. k., uznał za wykroczenie czyn zarzucany oskarżonemu jako przestęp-

stwo, a orzeczenia tego nie skarżono lub sąd odwoławczy, wskazany w przepisach Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, podzielił takie stanowisko oraz sprawa rozpoznawana w postępowaniu karnym, w której dopiero sąd drugiej instancji, rozpoznając środek odwoławczy od orzeczenia w sprawie o przestępstwo, uznał w orzeczeniu kończącym postępowanie czyn, którego ono dotyczyło, za wykroczenie. W efekcie również w tego rodzaju sprawie kasacja może zostać wniesiona wyłącznie przez jeden z podmiotów uprawnionych wymienionych w art. 110 § 1 k. p. w.

Sąd Najwyższy nie może uwzględnić kasacji na niekorzyść obwionego wniesionej po upływie 3 miesięcy od daty uprawomocnienia się orzeczenia (art. 110 § 2 k. p. w.), dlatego też po upływie tego terminu praktycznie wykluczone jest wniesienie przez Rzecznika kasacji w sprawach o wykroczenie. Również i w przypadku kasacji w sprawach o wykroczenia jest ona wnoszona bezpośrednio do Sądu Najwyższego (art. 110 § 3 k. p. w.).

W myśl art. 111 k. p. w. kasacja w sprawach o wykroczenia może być wniesiona tylko z powodu uchybień wskazanych w art. 104 § 1 k. p. w. (a więc z powodu tzw. bezwzględnych przyczyn uchylenia orzeczenia) lub innego rażącego naruszenia prawa, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na treść orzeczenia. Również i w tym przypadku kasacja nie może być wniesiona wyłącznie z powodu niewspółmierności kary.

W sprawach o przestępstwa skarbowe Rzecznik jest uprawniony do wnoszenia kasacji na przedstawionych powyżej zasadach określonych w Kodeksie postępowania karnego. Natomiast kasacja w sprawie o wykroczenie skarbowe może być wniesiona wyłącznie przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego i Rzecznika, a w sprawach podlegających orzecznictwu sądów wojskowych – także przez Naczelnego Prokuratora Wojskowego. Kasację w sprawie wykroczeń skarbowych uprawnione podmioty mogą wnieść od każdego orzeczenia kończącego postępowanie sądowe (art. 167a k. k. s.). W istocie w tym zakresie treść art. 167a k. k. s. jest powtórzeniem art. 110 § 1 k. p. w.

Kodeks karny skarbowy nie reguluje natomiast w sposób autonomiczny podstaw kasacji wnoszonej w sprawie o wykroczenie skarbowe. W związku z tym w tego typu sprawie kasacja powinna być oparta na podstawach określonych w art. 523 § 1 k. p. k. w zw. z art. 113 § 1 k. k. s. Zgodnie bowiem z treścią art. 113 § 1 k. k. s. w postępowaniu w sprawach o wykroczenia skarbowe stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego, jeżeli przepisy tego kodeksu nie stanowią inaczej.

Rzecznik posiada także zdolność wnioskową wynikającą z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz.U. Nr 34, poz. 149 ze zm.) w zakresie inicjowania postępowań o stwierdzenie nieważności określonych w tej ustawie orzeczeń. Wniosek o uznanie za nieważne może dotyczyć orzeczeń wydanych przez polskie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub przez organy pozasądowe w okresie od rozpoczęcia ich działalności na ziemiach polskich, poczynając od dnia 1 stycznia 1944 r. do dnia 31 grudnia 1956 r., jeżeli czyn zarzucony lub przypisany był związany z działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego albo orzeczenie wydano z powodu takiej działalności, jak również orzeczeń wydanych za opór przeciw kolektywizacji wsi i obowiązkowym dostawom (art. 1 ust. 1 tej ustawy). Za nieważne w tym trybie mogą także zostać uznane orzeczenia wydane po dniu 31 grudnia 1956 r., jeżeli dotyczyły one czynu lub działalności mającej miejsce od dnia 1 stycznia 1944 r. do dnia 31 grudnia 1956 r. (art. 1 ust. 4 omawianej ustawy).

Rzecznik na podstawie art. 40 ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. Nr 197, poz. 1661 ze zm.) jest obok Prokuratora Generalnego jedynym podmiotem uprawnionym do wniesienia kasacji od wydanego na podstawie przepisów tej ustawy prawomocnego orzeczenia sądowego kończącego postępowanie.

Ponadto szereg przepisów szczególnych zawiera uprawnienie dla Rzecznika do składania kasacji do Sądu Najwyższego. Zgodnie z art. 91a ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. ustawy – Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058 ze zm.) Rzecznik jest jedynym z podmiotów uprawnionych do wniesienia kasacji od orzeczenia wydanego przez Wyższy Sąd Dyscyplinarny w drugiej instancji w sprawie odpowiedzialności dyscyplinarnej adwokatów. Kasacja taka może być wniesiona z powodu rażącego naruszenia prawa, jak również rażącej niewspółmierności kary dyscyplinarnej (art. 91b Prawa o adwokaturze). Kasację wnosi się do Sądu Najwyższego za pośrednictwem Wyższego Sądu Dyscyplinarnego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem (art. 91c Prawa o adwokaturze). Analogiczne rozwiązania dotyczące kasacji wnoszonej w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej radców prawnych zawierają przepisy art. 62<sup>2</sup> – 62<sup>4</sup> ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059 ze zm.),

a także przepisy art. 63a–63c ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. z 2002 r. Nr 42, poz. 369 ze zm.) w zakresie dotyczącym zaskarżania orzeczeń wydanych w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej notariuszy.

**Art. 15. 1. W wystąpieniu, o którym mowa w art. 14 pkt 2, Rzecznik formułuje opinie i wnioski co do sposobu załatwienia sprawy, a także może żądać wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub zastosowania sankcji służbowych.**

**2. Organ, organizacja lub instytucja, do których zostało skierowane wystąpienie, obowiązane są bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 30 dni, poinformować Rzecznika o podjętych działaniach lub zajętych stanowisku. W wypadku gdy Rzecznik nie podziela tego stanowiska, może zwrócić się do właściwej jednostki nadrzędnej o podjęcie odpowiednich działań.**

I. Rzecznik zgodnie z art. 14 pkt 2 ustawy może skierować wystąpienie do organu, organizacji lub instytucji, w których działalności stwierdził naruszenie wolności i praw. Art. 15 ust. 1 ustawy określa elementy, które powinno zawierać wystąpienie Rzecznika oparte na tej podstawie prawnej. Obligatoryjnie wystąpienie powinno zawierać opinie i wnioski dotyczące sposobu załatwienia sprawy. Wynika z tego, iż wystąpienie nie tylko powinno wskazywać na dostrzeżone przez Rzecznika w toku badania sprawy naruszenia praw i wolności, lecz powinno formułować również opinie i wnioski wskazujące w jaki sposób organ, który dopuścił się tych naruszeń powinien doprowadzić sprawę do stanu zgodności z tymi prawami i wolnościami.

Elementem fakultatywnym wystąpienia, o którym mowa w art. 14 pkt 2 ustawy jest natomiast żądanie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub zastosowania sankcji służbowych. Wskazać w tym miejscu należy, iż wielu przypadkach naruszenie praw i wolności jest tożsame z naruszeniem przez określonego funkcjonariusza publicznego zakresu jego obowiązków. Np. w myśl art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.) urzędnik państwowy jest obowiązany chronić interesy państwa i słusze interesy obywateli. W ramach realizacji tych obowiązków urzędnik państwowy jest obowiązany m. in. przestrzegać Konstytucji i innych przepisów prawa, a także strzec autorytetu Państwa Polskiego oraz dążyć do pogłębiania zaufania

obywateli do organów państwa (art. 17 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych). Za naruszenie swoich obowiązków urzędnicy państwowi mianowani ponoszą zaś odpowiedzialność porządkową lub dyscyplinarną (art. 34 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych). Z kolei w myśl art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.) do podstawowych obowiązków pracownika samorządowego należy dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesów państwa oraz indywidualnych interesów obywateli. W ramach tak określonego obowiązku pracownik samorządowy powinien m. in. przestrzegać prawa, wykonywać zadania urzędu sumiennie, sprawnie i bezstronnie, a także informować organy, instytucje i osoby fizyczne oraz udostępniać dokumenty znajdujące się w posiadaniu urzędu, jeżeli prawo tego nie zabrania (art. 15 ust. 2 pkt 1 – 3 ustawy o pracownikach samorządowych). Naruszenie wskazanych obowiązków może stanowić zaś podstawę odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej (art. 25–30 ustawy o pracownikach samorządowych).

Również przepisy ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 49, poz. 483 ze zm.) przewidują, iż urzędnicy służby cywilnej oraz pracownicy służby cywilnej odpowiadają dyscyplinarnie za naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej.

Także ustawa o prokuraturze w art. 66 ust. 1 stanowi, iż prokurator odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienia godności urzędu prokuratorskiego.

W powołanych powyżej, ale także i innych nie wymienionych tutaj przypadkach naruszenia obowiązków przez funkcjonariuszy publicznych, Rzecznik może żądać wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub wyciągnięcia sankcji służbowych.

II. Art. 15 ust. 2 ustawy wyznacza organowi, organizacji lub instytucji, do których Rzecznik skierował wystąpienie maksymalny termin udzielenie Rzecznikowi informacji o podjętych działaniach lub zajętych stanowisku. Informacja taka powinna być przekazana bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia Rzecznika. W tym miejscu warto wskazać, iż niedotrzymanie tego terminu stanowi nie tylko naruszenie ustawy o Rzeczniku, lecz z reguły stanowi również naruszenie danej pragmatyki służbowej. Np. z art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pracownikach urzędów państwowych wynika, iż urzędnik powinien terminowo wy-

konywać powierzone mu zadania. Powoływany już art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych nakłada na tych pracowników obowiązek informowania organów (a więc także Rzecznika). Stąd też rażące i niczym nieuzasadnione przekroczenie terminu określonego art. 15 ust. 2 ustawy może również stanowić podstawę do żądania wyciągnięcia wobec osób winnych konsekwencji służbowych, włącznie z wnioskiem o wszczęcie wobec tych osób postępowania dyscyplinarnego.

W sytuacji, gdy Rzecznik nie podziela przedstawionego mu stanowiska, może zwrócić się do jednostki nadrzędnej (o ile oczywiście taka jednostka istnieje) o podjęcie odpowiednich działań. Przewidziana art. 15 ust. 2 zdanie drugie ustawy możliwość zwrócenia się do jednostki nadrzędnej w swojej merytorycznej (a nie stylistycznej) treści odpowiada art. 14 pkt 3 ustawy. Odpowiednie działania mogą bowiem zostać podjęte przez jednostkę nadrzędną o tyle, o ile możliwość taka jest przewidziana przepisami prawa. A zatem jednostka nadrzędna musi posiadać wynikające z przepisów prawa kompetencje do zastosowania w sprawie określonych środków.

**Art. 16. 1. W związku z rozpatrywanymi sprawami Rzecznik może przedstawiać właściwym organom, organizacjom i instytucjom oceny i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela i usprawnienia trybu załatwiania ich spraw.**

**2. Rzecznik może również :**

- 1) występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela,**
- 2) występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji,**
- 3) zgłosić udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach skarg konstytucyjnych i brać udział w tym postępowaniu,**
- 4) występować z wnioskami do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie.**

**I.** Ustawa w art. 16 ust. 1 wyposaża Rzecznika w uprawnienie do formułowania uwag i ocen wykraczających poza ramy sprawy indywidualnej. Potrzeba skorzystania przez Rzecznika z środka przewidzianego w art. 16 ust. 1 ustawy pojawia się wówczas, gdy rozpatrywane sprawy indywidualne wskazują na utrwalającą się po stronie organów i instytucji praktykę stosowania prawa w sposób, który narusza sferę wolności i praw. Oceny i wnioski przekazywane przez Rzecznika z powołaniem się na art. 16 ust. 1 ustawy mogą ponadto zmierzać do zapewnienia sprawniejszego załatwiania spraw obywateli.

Art. 16 ust. 1 ustawy znajduje zastosowanie, gdy źródłem naruszeń praw i wolności jest wadliwa i powtarzalna (a więc wykraczająca poza ramy indywidualnej sprawy) praktyka stosowania prawa przez organy i instytucje. Treść wystąpienia Rzecznika oparta na tej podstawie prawnej powinna zawierać wskazanie dostrzeżonych naruszeń wolności i praw oraz powinna zawierać wnioski pozwalające na zapobieżenie tego typu naruszeniom w przyszłości.

**II.** Art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy upoważnia Rzecznika do korzystania z prawa tzw. pośredniej inicjatywy prawodawczej. Rzecznik nie posiada prawa inicjatywy ustawodawczej, może jednak występować do organów, które taką inicjatywę posiadają o jej podjęcie. Wystąpienie Rzecznika może dotyczyć również wydania lub zmiany rozporządzenia jak również wydania lub zmiany przepisów prawa miejscowego.

Rzecznik korzysta z możliwości stworzonych przez art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy wówczas, gdy w toku badania kierowanych do niego skarg dojdzie do wniosku, iż źródłem naruszeń wolności i praw nie jest wadliwe stosowanie prawa przez właściwy organ, lecz wadliwość samego prawa. W takiej sytuacji, w celu usunięcia wskazanych przez Rzecznika naruszeń wolności i praw konieczna jest interwencja prawodawcza.

Wystąpienie kierowane na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy może dotyczyć także konieczności usunięcia luki w prawie jak również spełnienia obowiązku wydania aktu normatywnego, jeśli taki obowiązek wynika z przepisów prawa.

Organy właściwe do podjęcia inicjatywy ustawodawczej określa art. 118 ust. 1 Konstytucji RP stanowiący, iż taka inicjatywa przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi i Radzie Ministrów. W praktyce wystąpienia Rzecznika o podjęcie takiej inicjatywy są kierowane do właściwych komisji sejmowych i senackich oraz do właściwych ministrów.

Wystąpienia w sprawie wydania lub zmiany przepisów rozporządzenia Rzecznik kieruje do organu, który jest upoważniony do wydania takiego rozporządzenia. W ramach wystąpienia, o którym mowa w art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy Rzecznik może także zwrócić się do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie czynności zmierzających do uchylecia rozporządzenia lub zarządzenia wydanego przez ministra, jeśli akt ten godzi w wolności i prawa. W myśl bowiem art. 149 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji RP Rada Ministrów, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może uchylć rozporządzenie lub zarządzenie ministra.

Skierowane na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy wystąpienie może – jak już wspomniano – dotyczyć ponadto aktów prawa miejscowego ustanawianych przez organy samorządu terytorialnego (wojewódzkiego, powiatowego i gminnego) oraz terenowe organy administracji rządowej.

Organ, do którego Rzecznik występuje na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o wydanie lub zmianę aktu prawnego zobowiązany jest ustosunkować się do ocen, uwag i opinii Rzecznika (art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy). Jeśli organ ten natomiast nie podziela owych ocen, uwag i opinii, poprzestaje na przekazaniu swojego stanowiska Rzecznikowi, gdyż nie jest związany stanowiskiem Rzecznika w zakresie konieczności podjęcia inicjatywy prawodawczej. Wskazany organ musi się jednak liczyć z tym, iż w razie nieuwzględnienia stanowiska Rzecznika zawartego w wystąpieniu, w sytuacji gdy przedmiotem zarzutów Rzecznika jest niezgodność danego aktu prawnego z aktem hierarchicznie wyższym lub z Konstytucją, Rzecznik może zastosować w sprawie środek o charakterze procesowym w postaci wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności danego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową bądź ustawą. Natomiast w stosunku do aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej Rzecznik w takim przypadku może skorzystać ze skargi do sądu administracyjnego.

Wskazane powyżej środki procesowe nie mogą być natomiast stosowane przez Rzecznika wówczas, gdy źródłem naruszeń wolności i praw jest zaniechanie wydania aktu normatywnego przez właściwy organ. Zaniechanie takie nie podlega bowiem kontroli Trybunału Konstytucyjnego jak również sądownictwa administracyjnego. Dlatego też w sytuacji, gdy wystąpienie dotyczące zaniechania wydania aktu normatywnego nie przyniesie pożądaných rezultatów, zaś bezpośrednim skutkiem tego zaniechania jest szkoda wyrządzona oby-

watelom, Rzecznik może rozważyć wytoczenie stosownego powództwa o naprawienie owej szkody. Zgodnie z obowiązującym w tym zakresie art. 417<sup>1</sup> § 4 k. c., jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, niezgodność z prawem niewydania tego aktu stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody.

Działania Rzecznika, dla których podstawę stanowi art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy powinny ograniczać się do wystąpienia z wnioskiem o podjęcie inicjatywy prawodawczej. Nie jest natomiast rolą Rzecznika aktywne uczestniczenie w procesie prawodawczym. Podejmując się bowiem takiej roli Rzecznik brałby na siebie, bez dostatecznego umocowania ustawowego, współodpowiedzialność za wykonywanie władzy publicznej (ustawodawczej bądź wykonawczej). Prowadziłoby to w oczywisty sposób do osłabienia podstawowych funkcji Rzecznika jako kontrolera przestrzegania przez organy władzy publicznej praw i wolności obywatelskich.

**III.** Stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy Rzecznik może występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji RP. Treść art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy stanowi powtórzenie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP w zakresie dotyczącym Rzecznika.

Rzecznik w świetle powołanych powyżej przepisów Konstytucji może kierować do Trybunału Konstytucyjnego wnioski w sprawach:

- 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
- 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
- 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
- 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych.

Art. 188 pkt 3 Konstytucji RP powierza Trybunałowi Konstytucyjnemu orzekanie w sprawach zgodności przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny (wyrok z dnia 21 czerwca 1999 r., sygn. akt U. 5/98, OTK z 1999 r., Nr 5, poz. 99) przez przepis prawa należy rozumieć każdy zapis aktu prawnego, wydanego przez centralny organ państwowy, choćby nie był on zawarty w jednym ze źródeł powszechnie

obowiązującego prawa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, jeżeli zawiera treść normatywną. Stąd też akty prawne centralnych organów państwowych, którym nie nadano formy powszechnie obowiązującego źródła prawa mogą również być przedmiotem wniosku kierowanego przez Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego w celu ustalenia, czy nie zawierają one postanowień normatywnych.

Decyzja o skierowaniu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego należy wyłącznie do Rzecznika i nie podlega kontroli Trybunału. Jest jednak oczywiste, iż wniosek kierowany przez Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego jest środkiem ochrony wolności i praw obywatelskich, w tym przypadku naruszonych przez wydanie aktu normatywnego o określonej treści. Stąd też zarzuty formułowane przez Rzecznika w stosunku do takiego aktu normatywnego powinny koncentrować się na naruszeniu owych wolności i praw. Nie wyklucza to jednak kwestionowania aktu normatywnego także z innych powodów (np. blankietowość upoważnienia ustawowego, przekroczenie upoważnienia ustawowego, naruszenie innych niż przepisy regulujące wolności i prawa obywatelskie przepisów Konstytucji).

W powyższym kontekście należy zwrócić uwagę również na treść art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), zgodnie z którą orzekając o zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy. Akt normatywny może zatem podlegać kontroli Trybunału Konstytucyjnego z punktu widzenia dochowania kryterium materialnego, kompetencyjnego oraz proceduralnego. Naruszenie któregokolwiek z tych kryteriów może stanowić podstawę wniosku Rzecznika, jednakże uzasadnienie wniosku (pomimo, że legitymacja Rzecznika nie podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego) powinno wskazywać na związek zachodzący pomiędzy skarżoną materią, a sferą ochrony wolności i praw. Rzecznik z urzędu powinien bowiem czuwać nad przestrzeganiem swojej konstytucyjnej właściwości określonej w art. 208 ust. 1 Konstytucji RP.

Z reguły przed wystąpieniem z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik podejmuje działania na rzecz zmiany stanu prawnego naruszającego wolności i prawa obywatelskie korzystając z uprawnień zawartych w art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy.

Warunki formalne, jakim powinien odpowiadać wniosek kierowany do Trybunału Konstytucyjnego określają przepisy art. 32 ust. 1

ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Wniosek może ponadto zawierać wniosek o połączenie sprawy do wspólnego rozpoznania z inną sprawą zawisłą przed Trybunałem Konstytucyjnym, jeśli zachodzi ścisły związek pomiędzy tą sprawą, a sprawą będącą przedmiotem wniosku. Może również zawierać wniosek o określenie innego niż data ogłoszenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego terminu utraty mocy obowiązującej skarżonego aktu normatywnego. Ten ostatni wniosek procesowy z punktu widzenia Rzecznika jest szczególnie uzasadniony wówczas, gdy wejście w życie orzeczenia z dniem jego ogłoszenia mogłoby stanowić zagrożenie dla realizacji wolności i praw obywatelskich (np. ze względu na powstanie luki prawnej).

Rzecznik może do rozpoczęcia rozprawy wycofać wniosek (art. 31 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że prawo do cofnięcia wniosku przed rozpoczęciem rozprawy mieści się w granicach swobodnego uznania wnioskodawcy i jest jednym z przejawów dyspozycyjności, na której opiera się postępowanie przed Trybunałem (m. in. postanowienie z dnia 6 kwietnia 2004 r., sygn. akt SK 17/03, OTK z 2004 r., Nr 4/A, poz. 34; postanowienie z dnia 4 marca 1999 r., sygn. akt SK 16/98, OTK z 1999 r., Nr 2, poz. 26; postanowienie z dnia 8 marca 2000 r., sygn. akt K 32/98, OTK z 2000 r., Nr 2, poz. 64). W związku z tym cofnięcie wniosku przed rozpoczęciem rozprawy nie podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego, obliuguje natomiast Trybunał do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Cofnięcie wniosku uzasadnia w szczególności okoliczność, że akt normatywny w kwestionowanym przez Rzecznika zakresie utracił moc obowiązującą. Należy jednak mieć na uwadze to, iż uchylene przepisu czy też jego zmiana nie zawsze jest równoznaczne z utratą przez ten przepis w całości mocy obowiązującej. Dopiero treść normy derogującej czy też normy przejściowej pozwala na stwierdzenie czy przepis uchylony lub zmieniony utracił moc obowiązującą w tym znaczeniu, że nie może być w ogóle stosowany. W wyroku z dnia 5 stycznia 1998 r. (sygn. akt P 2/97, OTK z 1998 r., Nr 1, poz. 1) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „(...) o obowiązywaniu prawa można mówić jedynie wtedy, gdy pojęcie to zostanie odniesione do określonej sytuacji i określonego momentu w czasie. Innymi słowy przepis obowiązuje w danym systemie prawa, jeżeli można go stosować do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości.”

Składając wniosek Rzecznik staje się uczestnikiem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 27 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym) i może brać udział w postępowaniu osobiście lub przez umocowanego przedstawiciela (art. 29 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Zwrócić trzeba uwagę, iż stosownie do art. 60 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym obecność wnioskodawcy na rozprawie jest obowiązkowa. W razie niestawienia się wnioskodawcy lub jego przedstawiciela, Trybunał umarza postępowanie albo odracza rozprawę.

**IV.** W myśl art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy Rzecznik może zgłosić udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach skarg konstytucyjnych i brać udział w tym postępowaniu. Wskazane uprawnienie Rzecznika pozostaje w ścisłym związku z art. 51 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stanowiącym, iż Trybunał informuje Rzecznika o wszczęciu postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej. Wraz z informacją o wszczęciu postępowania Prezes Trybunału przekazuje Rzecznikowi odpis skargi konstytucyjnej wraz z załącznikami w celu umożliwienia zajęcia stanowiska w sprawie. Rzecznik może, w terminie 60 dni od dnia otrzymania informacji, zgłosić udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej (art. 51 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Zgłaszając w wymienionym terminie udział w postępowaniu Rzecznik uzyskuje status uczestnika postępowania (art. 52 ust. 1 in fine ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).

Pierwotnie przepisy przyznawały Rzecznikowi prawo zgłoszenia udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej w terminie 14 dni od dnia otrzymania informacji. Jednakże z uwagi na to, iż termin ten był zbyt krótki na podjęcie decyzji o przystąpieniu do postępowania, został on wydłużony przez ustawodawcę do 60 dni ustawą z dnia 12 maja 2000 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

We wskazanym terminie 60 dni Rzecznik może zgłosić swój udział w postępowaniu, co czyni stosownym pismem procesowym. Pismo procesowe Rzecznika w tym zakresie może ograniczyć się do samego zgłoszenia udziału, zaś motywy którymi kierował się Rzecznik zgłaszając swój udział w postępowaniu mogą zostać przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu w późniejszym terminie. Rzecznik może także owe motywy zawrzeć już w piśmie informującym Trybunał Konstytucyjny o swoim udziale w postępowaniu w sprawie skargi

konstytucyjnej. Natomiast po upływie sześćdziesięciodniowego terminu zgłoszenie przez Rzecznika udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej jest niedopuszczalne.

Ukształtowała się również praktyka, iż Rzecznik w owym sześćdziesięciodniowym terminie informuje Trybunał Konstytucyjny o swoim stanowisku także wówczas, gdy nie zgłasza udziału w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej. W takim przypadku pismo kierowane do Trybunału Konstytucyjnego zawiera informację, iż Rzecznik nie zgłasza udziału w postępowaniu zawisłym przed Trybunałem.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Przyjęty przez ustrojodawcę model skargi konstytucyjnej przesądza o tym, iż jej przedmiotem nie mogą być akty stosowania prawa, choćby nawet w sposób ewidentny naruszały Konstytucję, lecz wyłącznie akty normatywne, na podstawie których zostało wydane ostateczne rozstrzygnięcie. Potwierdzał to wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny wskazując, iż przedmiotem jego kontroli w drodze skargi konstytucyjnej mogą być nie akty stosowania prawa, a więc prawomocne orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnych sprawach, lecz wyłącznie akty normatywne na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane. Natomiast kontrola prawidłowości postępowania organów orzekających nie wchodzi w zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego (por. postanowienie z dnia 21 czerwca 1999 r., sygn. akt Ts 56/99, OTK z 1999 r., Nr 6, poz. 143; postanowienie z dnia 25 sierpnia 2000 r., sygn. akt Ts 33/00, OTK z 2000 r., Nr 6, poz. 223).

Z drugiej strony jednak stosowana w toku rozstrzygania sprawy przez sądy i organy administracji publicznej wykładnia przepisu prawa badanego w wyniku wniesienia skargi konstytucyjnej nie pozostaje bez wpływu na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał wielokrotnie wskazywał, że dokonując oceny konstytucyjności kwestionowanego przepisu uwzględnia taką jego wykładnię, jaka została przyjęta przez sądy lub inne organy stosujące prawo, zwłaszcza jeżeli jest to wykładnia utrwalona. W wyroku z dnia 8 maja 2000 r. (sygn. akt SK 22/99, OTK z 2000 r., Nr 4, poz. 107) Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Dokonując wykładni badanego przepisu praw-



nego, Trybunał Konstytucyjny nie jest oczywiście związany rozumowaniem przyjętym w orzecznictwie innych organów państwowych czy w piśmiennictwie prawniczym. Względy racjonalności i wszechstronności analizy dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny wymagają jednak rozważenia stanowisk interpretacyjnych zarysowanych w orzecznictwie sądowym i w nauce prawa. Jednolite i ustabilizowane rozumienie przepisu w judykaturze oraz w doktrynie uzasadnia przyjęcie takiego stanowiska za punkt wyjścia w ocenie jego konstytucyjności." Ze względu na domniemanie konstytucyjności kwestionowanego przepisu w pierwszym rzędzie powinno się stosować w takim przypadku jego wykładnię w zgodzie z Konstytucją. Jednak – na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r. (sygn. akt P 11/98, OTK z 2000 r., Nr 1, poz. 3) – są granice posługiwania się taką wykładnią. Orzeczenie niekonstytucyjności może okazać się bowiem konieczne wówczas, gdy przepis został sformułowany na tyle nieprecyzyjnie, że pozwala na nadawanie mu praktycznego kształtu kolidującego z Konstytucją. W konsekwencji, co potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 lipca 2004 r. (sygn. akt SK 19/02, OTK z 2004 r., Nr 7/A, poz. 76) „(...) zabieg dyskwalifikacji prawidłowego w istocie przepisu w celu uniemożliwienia jego nieprawidłowego stosowania może być stosowany zwłaszcza w sytuacji, gdy konieczne jest to dla ochrony konkretnych interesów, tj. gdy dokonywana jest kontrola konstytucyjności w konkretnej sprawie.”

Podsumowując poglądy Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie wypada stwierdzić, iż Trybunał w toku postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej nie orzeka o zgodności aktów stosowania prawa z Konstytucją, bierze natomiast pod uwagę kontrolując kwestionowany akt normatywny jego wykładnię ukształtowaną w toku stosowania prawa. Wnioski jakie w związku z tym wynikają dla Rzecznika dotyczą fazy podejmowania decyzji o zgłoszeniu udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej. Po pierwsze, przy podejmowaniu takiej decyzji nie zawsze wystarczające będzie oparcie się wyłącznie na tekście kwestionowanego przepisu i odniesienie tego tekstu do norm, zasad czy też wartości konstytucyjnych. W wielu wypadkach niezbędne będzie sięgnięcie także do utrwalonej wykładni tego przepisu i skonfrontowanie jej ze standardami konstytucyjnymi. Po drugie, podejmując decyzję o zgłoszeniu udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej nie w każdym przypadku Rzecznik musi żądać uznania kwestionowanego przepisu za niezgodny z Kon-

stytucją. Efektywną ochronę konstytucyjnych wolności i praw może bowiem zapewnić nie tylko orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego uznające daną normę prawną za niezgodną z Konstytucją, lecz również orzeczenie, iż dana norma prawna jest zgodna z Konstytucją przy określonym jej rozumieniu (tzw. „orzeczenia interpretacyjne”, które są przedmiotem kontrowersji pomiędzy Sądem Najwyższym i Trybunałem Konstytucyjnym). W pełni należy bowiem zgodzić się z Trybunałem Konstytucyjnym (por. m. in. wyrok z dnia 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99, OTK z 2000 r., Nr 4, poz. 107), iż „(...) orzeczenie w sentencji wyroku, że dany przepis jest zgodny z konstytucją przy jego określonym rozumieniu, oznacza a contrario uznanie za niezgodne z konstytucją – i tym samym nieprawidłowe – rozumienie przeciwne do wskazanego przez Trybunał. (...) Orzeczenie o zgodności przepisu z konstytucją oznacza przypisanie atrybutu konstytucyjności nie pewnej jednostce redakcyjnej bez względu na jej treść, lecz określonej treści normatywnej zawartej w tym przepisie, ustalonej w wyniku interpretacji.”

Pewne kontrowersje wywołuje natomiast związana z udziałem Rzecznika w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej kwestia, czy Rzecznik jest uprawniony do wskazania jakie jego zdaniem (a nie zdaniem skarżącego) konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone przez przepis, którego stwierdzenia za niezgodny z Konstytucją domaga się skarżący. Chodzi o to, czy Rzecznik może wskazać inne niż podmiot skarżący wolności lub prawa konstytucyjne, które jego zdaniem narusza skarżony przepis. Rozważając przedstawione zagadnienie należy na wstępie wskazać, iż nie budzi żadnych wątpliwości to, iż Trybunał Konstytucyjny nie może orzekać o przepisie nie wskazanym przez skarżącego w skardze konstytucyjnej. Trybunał nie może też z urzędu rozstrzygać o niezgodności wskazanego w skardze konstytucyjnej przepisu z innymi wzorcami konstytucyjnymi niż powołane w skardze. Przesądza o tym treść art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stanowiącego, iż Trybunał orzekając jest związany granicami skargi konstytucyjnej.

W wyroku z dnia 11 września 2001 r. (sygn. akt SK 17/00, OTK z 2001 r. Nr 6, poz. 165) Trybunał Konstytucyjny w sposób jednoznaczny opowiedział się za tym, że nie tylko w zakresie przedmiotu zaskarżenia (co moim zdaniem jest bezdyskusyjne), ale także w zakresie wzorców konstytucyjnych Rzecznik zgłaszając udział w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej związany jest granicami skargi. Uzasadniając swoje stanowisko Trybunał zwrócił uwagę, że „(...) nie

umniejszając przewidzianej art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji samodzielnej kompetencji Rzecznika do inicjowania kontroli konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, iż wniosek o kontrolę nie może być sformułowany jako element zgłoszenia udziału w sprawie ze skargi konstytucyjnej i rozpatrywany niejako przy okazji jej rozpoznawania. (...) Tylko działając na podstawie przepisu Konstytucji Rzecznik Praw Obywatelskich jest podmiotem samodzielnie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym i korzysta wtedy ze swobody określania zakresu przedmiotowego kontroli konstytucyjnej. Całkowicie odmienną rolę wyznacza mu natomiast art. 51 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym; w tym przypadku Rzecznik zgłasza swój udział w postępowaniu wszczętym przez inny podmiot. Jego pozycja przypomina pozycję ukształtowaną przez kodeks postępowania cywilnego pozycję interwenienta ubocznego (art. 76 i n. kpc), którego udział w sprawie ma charakter adhezyjny. Interwenient uboczny nie jest nigdy stroną procesu, lecz pomocnikiem strony. Brak przymiotu strony nie pozwala na dokonywanie tzw. czynności dyspozycyjnych, a więc decydujących o przedmiocie procesu. Przenosząc te uwagi na grunt postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Trybunał stwierdza, iż Rzecznik Praw Obywatelskich przez zgłoszenie swego udziału w sprawie na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie zyskuje prawa rozszerzenia zakresu skargi, lecz tylko możliwość dokonywania czynności wspierających ją, w szczególności dostarczania nowych argumentów prawnych." W konsekwencji – zdaniem Trybunału – zakres zarzutów formułowanych przez Rzecznika może stanowić wyłącznie pochodną zarzutów zgłoszonych przez inicjatora postępowania.

Do powyższych poglądów nawiązał również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 listopada 2001 r. (sygn. akt SK 19/01, OTK z 2001 r. Nr 8, poz. 253) pozostawiając bez rozpoznania wnioski Rzecznika rozszerzający zakres skargi konstytucyjnej o nowe wzorce kontroli. Natomiast w wyroku z dnia 21 maja 2001 r. (sygn. akt SK 15/00, OTK z 2001 r. Nr 4, poz. 85) Trybunał Konstytucyjny zajął odmiennie stanowisko. Rozstrzygając zagadnienie, czy Rzecznik jest uprawniony do wskazywania samodzielnie w postępowaniu przed Trybunałem w sprawie skargi konstytucyjnej podstawy niezgodności z Konstytucją określonego przepisu ustawy, jeżeli nie został on wskazany w skardze jako wzorzec niekonstytucyjności Trybunał stwierdził m. in. : „Kwestia ta nie została rozstrzygnięta *expressis verbis* ani w samej Konstytucji, ani w ustawie o Trybunale Konstytu-

cyjnym oraz w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Uprawnienie Rzecznika w tym zakresie, zdaniem Trybunału, wynika jednak zarówno ze szczególnej roli Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, jak również z jego autonomicznej pozycji w tym postępowaniu. (...) W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym rola Rzecznika Praw Obywatelskich nie ogranicza się wyłącznie do prezentacji stanowiska w sprawie. Stosownie do treści art. 27 pkt 8 oraz art. 51 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Rzecznik występuje jako uczestnik postępowania, jeżeli zgłosił udział w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej, obok podmiotu, który złożył skargę konstytucyjną. Ogólny interes związany z postępowaniem w przedmiocie skargi konstytucyjnej, nakierowany w pierwszym rzędzie na eliminację niekonstytucyjnego przepisu, a nie wyłącznie na ochronę indywidualnego interesu skarżącego, podkreśla właśnie uczestnictwo w postępowaniu Rzecznika. Samodzielna pozycja procesowa Rzecznika wskazuje na to, że postępowanie w przedmiocie skargi zachowuje w dużym stopniu także cechy kontroli abstrakcyjnej. Nie można tracić również z pola widzenia faktu, że Rzecznik należy do kręgu podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowania w trybie tzw. kontroli abstrakcyjnej (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji). Przystępując do skargi, Rzecznik daje wyraz swemu stanowisku merytorycznemu co do oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji. Poparcie przez Rzecznika stanowiska skarżącego co do niekonstytucyjności przepisu mogłoby znaleźć wyraz w samodzielnym wniosku skierowanym do Trybunału w trybie kontroli abstrakcyjnej. Celom i założeniom postępowania przed Trybunałem przeczyłoby jednak stanowisko domagające się, aby w każdym wypadku poszerzenia wzorca konstytucyjnego (w porównaniu do skargi) Rzecznik występował z samodzielnym wnioskiem w trybie kontroli abstrakcyjnej." Również w wyroku z dnia 22 listopada 2004 r. (sygn. akt SK 64/03, OTK z 2004 r. Nr 10/A, poz. 107) Trybunał Konstytucyjny bez szerszego uzasadnienia w tym zakresie rozpoznając skargę konstytucyjną poddał kontroli kwestionowany przepis ustawy z punktu widzenia zgodności z powołanym przez Rzecznika, a nie powołanym przez skarżących wzorcem konstytucyjnym.

Osobiście opowiadam się za poglądem, iż zgłaszając swój udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Rzecznik może poszerzyć wzorce konstytucyjne. Oczywiście w ramach tego postępowania Rzecznik może wskazywać wyłącznie te wzorce, które dotyczą materii konstytucyjnych wolności lub praw. Odmiennie stanowisko

w tym zakresie (a więc aprobujące całkowite związanie Rzecznika zakresem skargi konstytucyjnej) prowadziłyby bowiem do tego, że Rzecznik zamiast zgłoszenia swojego udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej składałby samodzielny wniosek w trybie kontroli abstrakcyjnej oraz równocześnie wnosiłby o połączenie tego wniosku przez Trybunał Konstytucyjny do wspólnego rozpoznania ze skargą konstytucyjną zawisłą przed Trybunałem.

Dodatkowych argumentów za tym poglądem dostarcza treść art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, z której wynika, iż skarga konstytucyjna powinna dotyczyć ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego orzekł sąd lub organ administracji publicznej. Stąd też przedmiotem skargi może być wyłącznie norma prawna zastosowana w danej sprawie. Natomiast sprawa zawisła w wyniku wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego dotyczy badania zgodności tej normy z Konstytucją. Stąd też stanowisko Rzecznika przedstawiane w wyniku zgłoszenia udziału w postępowaniu nie wykracza poza tak określone granice sprawy nawet wówczas, gdy wskazuje inne niż powołane przez skarżącego wzorce konstytucyjne.

**V.** Stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy Rzecznik może występować z wnioskami do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie. Należy jednak mieć na uwadze, iż obecnie przesłanki uzasadniające wystąpienie przez Rzecznika z wnioskiem, o którym mowa w art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy są określone w art. 60 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.). W związku z tym Rzecznik może wystąpić z wnioskiem, jeżeli w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub Sądu Najwyższego ujawnią się rozbieżności w wykładni prawa.

Kompetencja Sądu Najwyższego do rozstrzygania rozbieżności w wykładni prawa ujawnionych w orzecznictwie sądowym stanowi jedną z form sprawowania nadzoru judykacyjnego (art. 183 ust. 1 Konstytucji RP). W stosunku do treści art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy art. 60 ustawy o Sądzie Najwyższym niewątpliwie zawęży tę kompetencję. W postanowieniu z dnia 25 lutego 2005 r. (sygn. akt I KZP 33/04) Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, iż „(...) w stosunku do poprzedniego unormowania, możliwość przedstawienia Sądowi Najwyższemu abstrakcyjnych zagadnień prawnych została w znacznym stopniu ograniczona pod względem przedmiotowym. O ile poprzednio zagadnienie takie mogło powstać nie tylko na tle rozbieżności w orzecznictwie,

ale także na tle wątpliwości w praktyce, o tyle obecnie zagadnienie prawne może powstać wyłącznie na tle rozbieżności w orzecznictwie. Ponadto, poprzednio przesłanka zagadnienia prawnego była określona jako potrzeba wyjaśnienia przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie, podczas gdy obecnie chodzi o rozbieżność w orzecznictwie wymagającą wykładni prawa. W poprzednim stanie prawnym nacisk był więc położony na stosowanie przepisów, a nie na wykładnię prawa, zaś obecnie rozbieżność w orzecznictwie ma wprost dotyczyć wykładni prawa (...).”

Wyjaśnienie przez Sąd Najwyższy w trybie art. 60 ustawy o Sądzie Najwyższym rozbieżności w wykładni prawa nie jest dokonywane w związku z konkretną sprawą, lecz in abstracto. W związku z tym celem postępowania inicjowanego na podstawie art. 60 ustawy o Sądzie Najwyższym jest ujednoczenie orzecznictwa sądowego. W istocie więc wystąpienie przez Rzecznika z wnioskiem do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie rozbieżności w wykładni prawa ma zapewnić w procesie stosowania prawa ochronę konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa i prawa oraz bezpieczeństwa prawnego wynikającej z klauzuli demokratycznego państwa prawnego. W konsekwencji jednolita wykładnia przepisów prawa dokonywana przez sądy, nawet gdyby w ocenie Rzecznika była wadliwa, nie stanowi podstawy do wystąpienia z wnioskiem do Sądu Najwyższego. Instytucja ta nie służy bowiem weryfikacji orzecznictwa sądowego.

Istotne znaczenie przy formułowaniu wniosków, o których mówi art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy ma przekonywujące jego uzasadnienie. Uzasadnienie wniosku powinno przedstawiać praktykę sądową oraz rysujące się na jej tle rozbieżności w wykładni przepisów prawa. Przy czym rozbieżności te powinny zostać udokumentowane poprzez powołanie się na konkretne orzeczenia sądowe. Rzecznik powinien także przedstawić własne stanowisko dotyczące materii prawidłowego znaczenia przepisów prawa.

**VI.** Zgodnie z art. 15 § 1 pkt 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Podejmowane w tym trybie uchwały służą ujednoczeniu orzecznictwa sądów administracyjnych. Stąd też podstawy do wystąpienia w wnioskiem o podjęcie uchwały nie mogą stanowić rozbieżności w orzecznictwie organów administracji publicznej jak również rozbieżności pomiędzy orzecznictwem tych organów i orzecznictwem sądów administra-

cyjnych. Nie ma natomiast żadnych przeszkód do wystąpienia z wnioskiem, gdy rozbieżności zachodzą pomiędzy orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych, a orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zwłaszcza wówczas, gdy orzeczenia sądów wojewódzkich nie były skarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Uchwały są podejmowane przez Naczelny Sąd Administracyjny na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokuratora Generalnego i Rzecznika (art. 264 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Wniosek o podjęcie uchwały przez Naczelny Sąd Administracyjny wymaga uzasadnienia (art. 268 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Uzasadnienie wniosku powinno wskazywać poprzez przytoczenie konkretnych rozstrzygnięć na rozbieżności rysujące się w orzecznictwie sądów administracyjnych, a także powinno zawierać stanowisko Rzecznika dotyczące proponowanego kierunku rozstrzygnięcia tych rozbieżności.

Przedmiotem wniosku o podjęcie uchwały są w tym przypadku wątpliwości prawne, które nie mają bezpośredniego związku z postępowaniem toczącym się przed sądem administracyjnym w konkretnej sprawie. Jak piszą R. Hauser i R. Kabat (<w:> „Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych”, PiP, z. 2 z 2004 r., s. 29) uprawnione podmioty „(...) mogą wystąpić z wnioskiem o podjęcie uchwały w celu wyjaśnienia przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Sytuacja taka wystąpi wówczas, gdy sądy administracyjne orzekające w konkretnych sprawach wydają różne rozstrzygnięcia albo nawet takie same rozstrzygnięcia, ale oparte na różnej wykładni tych samych przepisów. Zasadniczym warunkiem spełnienia tej przesłanki jest tożsamość interpretowanych przepisów. Dopuszczyć można sytuację, w której będą wchodziły w rachubę wprowadzone różne przepisy, jednak używające tych samych pojęć, w sposób różny interpretowane przez sądy administracyjne.”

Rzecznik może na podstawie art. 264 § 2 w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wystąpić z wnioskiem o podjęcie uchwały, nie może natomiast przystąpić do postępowania w sprawie podjęcia uchwały zainicjowanego przez inny podmiot. Przystąpienie takie jest natomiast możliwe wówczas, gdy Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowniczo-administracyjnej (art. 15 § 1 pkt 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

**Art. 17. 1. Organ, organizacja lub instytucja, do których zwróci się Rzecznik, obowiązane są z nim współpracować i udzielać mu pomocy, a w szczególności:**

- 1) **zapewniać dostęp do akt i dokumentów na zasadach określonych w art. 13,**
- 2) **udzielać Rzecznikowi żądanych przez niego informacji i wyjaśnień,**
- 3) **udzielać wyjaśnień dotyczących podstawy faktycznej i prawnej swoich rozstrzygnięć,**
- 4) **ustosunkowywać się do ogólnych ocen, uwag i opinii Rzecznika.**

**2. Rzecznik może określić termin, w jakim powinny być dokonane czynności, o których mowa w ust. 1.**

**I.** Przepisy art. 17 ust. 1 ustawy nakładają na organy i instytucje, do których, podejmując sprawę, zwraca się Rzecznik obowiązek współdziałania i udzielania pomocy Rzecznikowi. Formy współdziałania i udzielania pomocy Rzecznikowi zostały przykładowo wymienione w art. 17 ust. 1 pkt 1–4 ustawy. Obowiązki te pozostają w ścisłym związku z uprawnieniami Rzecznika określonymi przepisami art. 13 ust. 1 pkt 1–3 oraz w art. 16 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy. Wyliczenie zawarte w tych przepisach nie ma jednak charakteru wyczerpującego. Art. 17 ust. 1 ustawy nie określa natomiast obowiązków organu, do którego Rzecznik skierował wystąpienie na podstawie art. 14 pkt 2 ustawy. Obowiązki adresata takiego wystąpienia wynikają bowiem z art. 15 ust. 2 ustawy.

**II.** Ustawa o Rzeczniku nie przewiduje żadnej sankcji z tego powodu, że dany organ czy instytucja nie wywiązuje się ze swoich ustawowych obowiązków wobec Rzecznika. Art. 17 ust. 2 ustawy stanowi jedynie, że w celu zdyscyplinowania właściwego organu Rzecznik może określić termin, w jakim powinny być dokonane czynności przez niego żądane. Wyznaczając ten termin Rzecznik powinien brać pod uwagę zarówno zindywidualizowane okoliczności sprawy, w której prowadzi postępowanie jak też charakter żądanej czynności. Chodzi w tym przypadku o to, aby dotrzymanie przez organ wyznaczonego przez Rzecznika w danej sprawie terminu było rzeczywiście możliwe.

Brak sankcji w ustawie o Rzeczniku nie oznacza jednak, iż w ogóle sankcje takie nie istnieją. Zaniechanie obowiązku współdziałania z Rzecznikiem i udzielania mu pomocy może bowiem zostać potraktowane jako przewinienie służbowe bądź przewinienie dyscyplinarne

z wszystkimi wynikającymi z tego faktu konsekwencjami prawnymi. Nie można także w skrajnych przypadkach wykluczyć również i tego, że odmowa współpracy i pomocy wyczerpie znamiona czynu zabronionego określonego w art. 231 k. k. Będzie tak wówczas, gdy niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariusza publicznego zostanie w realiach konkretnej sprawy powiązane z działaniem na szkodę interesu publicznego lub prywatnego.

**Art. 17a. Rzecznik współdziała ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela.**

Art. 17a ustawy został dodany ustawą z dnia 12 maja 2000 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 48, poz. 552). Przepis ten nakłada na Rzecznika obowiązek współdziałania z organizacjami pozarządowymi na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela. Współdziałanie to może mieć charakter formalny (zawarcie przez Rzecznika z daną organizacją stosownego porozumienia) bądź też charakter nieformalny związany z konkretnymi sprawami dotyczącymi ochrony wolności i praw człowieka i obywatela. Granice tej współpracy wyznacza art. 208 ust. 1 Konstytucji RP, tak więc współpraca powinna służyć realizacji konstytucyjnego zadania Rzecznika polegającego na ochronie wolności i praw człowieka i obywatela.

W ramach współpracy, o której mowa w art. 17a ustawy stowarzyszenia, ruchy obywatelskie, dobrowolne zrzeszenia i fundacje mogą przekazywać Rzecznikowi informacje o sprawach indywidualnych czy też generalnych problemach, które ich zdaniem wymagają interwencji Rzecznika.

Przykładem realizacji obowiązków wynikających z art. 17a ustawy jest współdziałanie Rzecznika z uniwersyteckimi klinikami prawa działającymi na wydziałach prawa. W klinikach tych studenci prawa pod opieką merytoryczną pracowników naukowych udzielają bezpłatnej pomocy prawnej osobom, których sytuacja finansowa nie pozwala na korzystanie z odpłatnych form tej pomocy. Zawarte przez Rzecznika z klinikami prawa porozumienia przewidują wydawanie poradników edukacyjno-informacyjnych, przekazywanie przez kliniki indywidualnych spraw Rzecznikowi, organizowanie praktyk studenckich

w Biurze Rzecznika, a także spotkań poświęconych zagadnieniom prawnym pojawiającym się w działalności klinik.

**Art. 18. Przepisy ustawy dotyczące ochrony wolności i praw człowieka i obywatela odnoszą się również do osób nie będących obywatelami polskimi, znajdujących się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie przysługujących im wolności i praw.**

Zgodnie z art. 80 Konstytucji RP każdy (a więc także cudzoziemiec) ma prawo wystąpienia do Rzecznika z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. W związku z tym art. 18 ustawy czyni Rzecznika organem właściwym do rozpoznawania wniosków kierowanych do niego przez cudzoziemców znajdujących się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie przysługujących tym cudzoziemcom wolności i praw.

Stosownie do art. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz.U. Nr 128, poz. 1175 ze zm.) cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego. Nie ma zatem znaczenia to, czy dana osoba jest obywatelem innego państwa czy też bezpaństwowcem.

Właściwość Rzecznika aktualizuje się, gdy cudzoziemiec przybywa pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, a więc zasadnicze znaczenie z tego punktu widzenia ma fakt przebywania cudzoziemca na terytorium Państwa Polskiego w rozumieniu przepisów prawa międzynarodowego. Pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej znajduje się jednak także i ta osoba, która nie przebywa na terenie Polski, lecz do której stosuje się regulacje polskie określające jej uprawnienia i obowiązki. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2000 r. (sygn. akt P. 12/99, OTK z 2000 r. Nr 7, poz. 260), w którym Trybunał stwierdził, że „(...) zgodnie z przyjętymi standardami prawno-międzynarodowymi, treść pojęcia „znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej” należy – z wyjątkami – ujmować przede wszystkim w aspekcie terytorialnym. Pod taką władzą znajdują się także cudzoziemcy, gdy decyzje ich dotyczące, np. o udzieleniu wizy, podejmują organy konsularne albo inne uprawnione organy polskie, działające w innych państwach. Każdy jednak, niezależnie od posiadanego obywatelstwa, czy też jego braku (bezpaństwowcy), w chwili przekroczenia granicy RP – z odstępstwami wynikającymi z umów międzynarodowych – znajduje się pod jej wła-

dzą. Należy przez to rozumieć, iż jest obowiązany do przestrzegania obowiązującego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej prawa i wynikających z niego powinności, a jednocześnie może korzystać z zagwarantowanych prawem przywilejów, praw i wolności, chyba że konstytucja gwarantuje niektóre z nich tylko obywatelom polskim.”

Rzecznik właściwy jest do podejmowania spraw cudzoziemców w zakresie przysługujących im wolności i praw. W zakresie ochrony konstytucyjnych wolności i praw zasadnicze znaczenie należy przypisać art. 37 Konstytucji RP. Zgodnie z jego treścią, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji. Wyjątki od tej zasady, odnoszące się do cudzoziemców, określa ustawa.

**Art. 19. 1. Rzecznik corocznie informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.**

**2. Informacja Rzecznika podawana jest do wiadomości publicznej.**

**3. Rzecznik może przedkładać Sejmowi i Senatowi określone sprawy wynikające z jego działalności.**

**4. Rzecznik na wniosek Marszałka Sejmu przedstawia informację lub podejmuje czynności w określonych sprawach.**

I. Treść art. 19 ust. 1 ustawy stanowi dosłowne powtórzenie art. 212 Konstytucji RP. Zarówno Konstytucja jak też ustawa nakłada na Rzecznika obowiązek corocznego informowania obu izb parlamentu o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela. Należy jednak wskazać, iż w tym zakresie Regulamin Sejmu RP w dalszym ciągu, wbrew Konstytucji i ustawie o Rzeczniku, nie przewiduje składania przez Rzecznika informacji, lecz posługuje się pojęciem „sprawozdania”. Z art. 124 ust. 2 Regulaminu Sejmu RP wynika bowiem, że Sejm rozpatruje przedkładane przez Rzecznika coroczne sprawozdania z jego działalności oraz uwagi o stanie przestrzegania praw i wolności obywatelskich. Sprawozdania te i uwagi Rzecznik przekazuje Prezydium Sejmu. Są one doręczane posłom (art. 124 ust. 3 Regulaminu Sejmu RP). Stosownie do art. 124 ust. 4 Regulaminu Sejmu rozpatrzenie corocznego sprawozdania Rzecznika oraz uwag o stanie przestrzegania praw i wolności obywateli nie może nastąpić później niż w terminie 3 miesięcy od dnia doręczenia ich posłom.

Z kolei art. 45 pkt 3 Regulaminu Senatu przewiduje, że przedmiotem obrad Senatu są informacje przedstawiane Senatowi przez Rzecznika.

Rozróżnienie pomiędzy sprawozdaniem, a informacją nie ma zaś wyłącznie charakteru semantycznego. Składanie przez Rzecznika sprawozdania musiałoby bowiem oznaczać również głosowanie nad tym sprawozdaniem, a w rezultacie przepisy prawa powinny przewidywać konsekwencje na wypadek odrzucenia sprawozdania. Konstrukcja ta pod znakiem zapytania stawiałaby w związku z tym konstytucyjną zasadę niezawisłości i niezależności Rzecznika. Problem ten nie występuje natomiast w sytuacji, gdy Rzecznik składa parlamentowi informację o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela. Informacja taka jest co prawda przedmiotem dyskusji w parlamencie, lecz nie przeprowadza się nad nią głosowania. W. Sokolewicz zwraca uwagę (<w:> ”Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz” pod red. L. Garlickiego, t. III, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2003, komentarz do art. 212), że „(...) przedstawienie przez RPO izbom informacji nie pociąga za sobą żadnych skutków prawnych. Izba powinna bez głosowania przyjąć informację do wiadomości, co nie znaczy, by po wystąpieniu rzecznika nie mogła się odbyć dyskusja, a w szczególności postawione przez posłów pytania zobowiązujące rzecznika do udzielenia dodatkowych wyjaśnień. Słusznie też się powiada (w odniesieniu wprawdzie do RPD), że skoro ustawodawca nie przewiduje głosowania nad przyjęciem informacji na posiedzeniu Sejmu, to także nie powinno się przeprowadzać głosowania w takiej sprawie na posiedzeniu właściwej komisji sejmowej (...)”

Obowiązek informowania przez Rzecznika parlamentu o swojej działalności ma charakter sprawozdawczy. Stąd też informacja w tym zakresie powinna zawierać syntetyczny opis najważniejszych działań podejmowanych przez Rzecznika jak również rezultatów tych działań. Tę część informacji należy odróżnić od przedkładanej praktycznie równocześnie w tym samym dokumencie informacji o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela. W tym ostatnim zakresie informacja Rzecznika nie jest już bowiem opisem podejmowanych w ciągu roku działań, lecz dokonaną przez Rzecznika oceną stanu przestrzegania praw i wolności. W istocie informacja o działalności stanowi punkt wyjścia do corocznej oceny przez Rzecznika stanu przestrzegania wolności i praw oraz rysujących się na tym tle tendencji.

Informacja Rzecznika o stanie przestrzegania wolności i praw powinna stanowić podstawę do parlamentarnej debaty dotyczącej tego zagadnienia.

Informacja Rzecznika jest przedstawiana Sejmowi i Senatowi w formie pisemnej, ponadto Rzecznik prezentuje informację w formie ustnej na posiedzeniu odpowiednich komisji Sejmu i Senatu, a następnie na posiedzeniu Sejmu oraz na posiedzeniu Senatu.

**II.** Informacja Rzecznika podawana jest do wiadomości publicznej. Obowiązek podania do wiadomości publicznej informacji Rzecznika o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela pozostaje w ścisłym związku z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne.

Podanie informacji do wiadomości publicznej jest w praktyce realizowane poprzez publikację w stosownym wydawnictwie (Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich). Publikacja umożliwiła szerokim kręgom obywateli zapoznanie się z działalnością Rzecznika. Informacje o działalności Rzecznika są również dostępne na stronie internetowej Biura Rzecznika.

**III.** Zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy Rzecznik może przedkładać Sejmowi i Senatowi określone sprawy wynikające z jego działalności. Przepis ten przyznaje Rzecznikowi kompetencje przedkładania poszczególnym izmom parlamentu wybranych spraw związanych z jego działalnością. W tym przypadku nie chodzi więc o kompleksową informację na temat stanu przestrzegania praw i wolności, lecz o wyspecyfikowaną sprawę, która zdaniem Rzecznika powinna być przedmiotem zainteresowania Sejmu i Senatu. W szczególności w tym trybie może zostać przedstawiona parlamentowi sprawa, która w celu zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw wymaga podjęcia przez parlament stosownej inicjatywy ustawodawczej.

**IV.** Stosownie do art. 19 ust. 4 ustawy Rzecznik na wniosek Marszałka Sejmu przedstawia informację lub podejmuje czynności w określonych sprawach. Na tej podstawie Marszałek Sejmu może zwrócić się do Rzecznika o przedstawienie informacji w określonej sprawie interesującej Sejm. Nie może to jednak być jakakolwiek sprawa, lecz sprawa, która była już badana przez Rzecznika. Tylko bowiem w takiej sprawie Rzecznik może przedstawić informację.

Na wniosek Marszałka Sejmu Rzecznik podejmuje również czynności w określonej sprawie. Nie ulega wątpliwości, że chodzi tutaj

o czynności podejmowane w trybie ustawy o Rzeczniku. Stąd też Marszałek Sejmu obok podmiotów wymienionych w art. 9 ustawy należy do podmiotów uprawnionych do składania wniosków do Rzecznika.

Na uwagę zasługuje to, że w powyższe uprawnienia nie został natomiast wyposażony Marszałek Senatu. Nie może on więc zwracać się do Rzecznika o przedstawienie informacji w określonej sprawie, nie może też wnioskować o podjęcie czynności w sprawie.

**Art. 20. 1. Rzecznik wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.**

**2. Zadania i organizację Biura określa statut, który nadaje Marszałek Sejmu na wniosek Rzecznika.**

**3. Na wniosek Rzecznika Marszałek Sejmu może powołać nie więcej niż trzech zastępców Rzecznika, w tym zastępcę do spraw żołnierzy. Odwołanie następuje w tym samym trybie.**

**4. Rzecznik określa zakres zadań zastępcy (zastępców) Rzecznika.**

**5. Do zastępców Rzecznika oraz pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich stosuje się odpowiednio przepisy o pracownikach urzędów państwowych.**

**6. (skreślony).**

**7. (skreślony).**

**I.** Zadania określone w art. 208 ust. 1 Konstytucji RP oraz w ustawie o Rzeczniku Rzecznik wykonuje przy pomocy Biura Rzecznika. Art. 20 ust. 1 ustawy wywiera ten skutek, że z jego mocy pracownicy Biura Rzecznika są upoważnieni do wykonywania w imieniu Rzecznika zadań i czynności przewidzianych w ustawie. Pracownicy Biura Rzecznika w określonym zakresie (wynikającym ze statutu Biura) wykonują kompetencje Rzecznika, zaś ich działania traktuje się jako działania Rzecznika.

Zadania i organizację Biura określa statut, który nadaje Marszałek Sejmu na wniosek Rzecznika (art. 20 ust. 2 ustawy).

**II.** Ustawa określa maksymalną liczbę zastępców Rzecznika stanowiąc w tym zakresie, iż na wniosek Rzecznika Marszałek Sejmu może powołać nie więcej niż trzech zastępców, w tym zastępcę do spraw żołnierzy. Na wniosek Rzecznika Marszałek Sejmu odwołuje również zastępców. Ustawa nie przewiduje kadencji zastępców, mogą oni jednak w każdej chwili zostać odwołani.

W świetle utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego (m. in. wyrok z dnia 2 sierpnia 2000 r., sygn. akt I PKN 766/99, OSNP z 2002 r. Nr 5, poz. 104; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 sierpnia 2002 r., sygn. akt III PZP 16/02, OSNP z 2002 r. Nr 23, poz. 563) powstaje jednak wątpliwość, czy „powołanie” i „odwołanie”, o którym mowa w art. 20 ust. 3 ustawy stanowi formę nawiązania i rozwiązania stosunku pracy. Sąd Najwyższy stoi bowiem na stanowisku, że przyjęcie możliwości zatrudnienia na podstawie powołania wymaga wskazania wyraźnego przepisu, o jakim mowa w art. 68 § 1 k. p. jednoznacznie stwierdzającego, że dotyczy on podstawy nawiązania stosunku pracy. Zdaniem Sądu Najwyższego (por. uchwała o sygn. akt III PZP 16/02) związane to jest z niekonsekwentnym używaniem w systemie prawnym sformułowań dotyczących „powołania” i „odwołania” (zwłaszcza w aktach prawnych sprzed 1996 r.), które często dotyczą powierzenia funkcji lub stanowiska, a nie podstawy nawiązania stosunku pracy.

Wskazać w tym miejscu trzeba, że wyróżnienie przez ustawodawcę zastępcy do spraw żołnierzy nie ma żadnego merytorycznego uzasadnienia. Ponadto sprawy dotyczące ochrony praw żołnierzy stanowią minimalną część skarg kierowanych do Rzecznika (np. w okresie styczeń – marzec 2005 r. sprawy dotyczące praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych stanowiły 2,3% ogółu wniosków kierowanych do Rzecznika).

Rzecznik określa zakres zadań swoich zastępców (art. 20 ust. 4 ustawy). Ponieważ zadania i organizację Biura określa statut, konsekwentnie należy przyjąć, że także zakres zadań zastępców powinien wynikać ze statutu Biura.

Funkcja zastępcy Rzecznika nie może być łączona z mandatem posła (art. 103 ust. 1 Konstytucji RP) oraz z mandatem senatora (art. 103 ust. 1 w zw. z art. 108 Konstytucji RP). Ponadto z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2199 ze zm.) wynika, że w okresie wykonywania mandatu posłowie i senatorowie nie mogą wykonywać pracy na podstawie stosunku pracy w Biurze Rzecznika.

**III.** Zasady wynagradzania Rzecznika oraz jego zastępców regulują przepisy ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz.U. Nr 20, poz. 101 ze zm.) oraz wydanego na podstawie tej ustawy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 stycznia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierowni-

cze stanowiska państwowe (Dz.U. Nr 10, poz. 91 ze zm.). Do Rzecznika oraz jego zastępców, a także pracowników Biura Rzecznika zajmujących określone stanowiska kierownicze stosuje się także przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. Nr 106, poz. 679 ze zm.).

Zgodnie z art. 20 ust. 5 ustawy do zastępców Rzecznika oraz pracowników Biura Rzecznika stosuje się odpowiednio przepisy o pracownikach urzędów państwowych. Jednak zasada odpowiedniego stosowania do pracowników Biura Rzecznika przepisów o pracownikach urzędów państwowych zdezaktualizowała się. Z art. 1 ust. 1 pkt 7 ustawy o pracownikach urzędów państwowych wynika bowiem, że jej przepisy wprost, a nie tylko odpowiednio, określają obowiązki i prawa urzędników państwowych oraz innych pracowników zatrudnionych w Biurze Rzecznika.

Na podstawie art. 48 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych Rzecznik w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia określonych w ustawie budżetowej ustala regulamin wynagradzania w Biurze Rzecznika.

#### **Art. 21. Wydatki związane z funkcjonowaniem Rzecznika Praw Obywatelskich pokrywane są z budżetu centralnego.**

**I.** W myśl art. 5 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.) do sektora finansów publicznych zalicza się organy kontroli państwowej i ochrony prawa. Z mocy tego przepisu Rzecznik został więc zaliczony do sektora finansów publicznych, w konsekwencji w stosunku do Rzecznika stosuje się przepisy ustawy o finansach publicznych regulujące m. in. zasady planowania środków publicznych oraz dysponowania nimi, zasady kontroli finansowej i audytu wewnętrznego, zasady opracowywania projektu budżetu, jego uchwalania oraz wykonywania.

Stosownie do art. 83 ust. 1 ustawy o finansach publicznych Minister Finansów przedstawia Radzie Ministrów projekt ustawy budżetowej na rok następny wraz z uzasadnieniem. Minister Finansów włącza do projektu ustawy budżetowej dochody i wydatki Rzecznika (art. 83 ust. 2 ustawy o finansach publicznych). Rzecznik zatem samodzielnie projektuje swój budżet, co stanowi przejaw realizacji kon-



stytucyjnej zasady jego niezależności od innych organów państwowych. O ostatecznym kształcie budżetu Rzecznika decyduje natomiast parlament.

Wykonanie budżetu państwa, w tym budżetu Rzecznika, podlega kontroli Sejmu (art. 103 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Ponadto zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.) Najwyższa Izba Kontroli kontroluje wykonanie budżetu, gospodarkę finansową i majątkową Rzecznika.

**II.** Zgodnie z art. 28a ust. 1 ustawy o finansach publicznych kierownik jednostki sektora finansów publicznych (w tym przypadku Rzecznik) jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej, w tym za wykonywanie określonych tą ustawą obowiązków w zakresie kontroli finansowej. Może on powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być stwierdzone dokumentem (art. 28a ust. 2 ustawy o finansach publicznych). Natomiast obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości, wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi, dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, dokonywania wstępnej kontroli kompletności rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych obciążają głównego księgowego (art. 35 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). W razie ujawnienia w ramach wstępnej kontroli nieprawidłowości, główny księgowy zwraca dokument właściwemu rzeczowo pracownikowi, a w razie nieusunięcia nieprawidłowości, odmawia jego podpisania (art. 35 ust. 4 ustawy o finansach publicznych). O odmowie podpisania dokumentu i jej przyczynach główny księgowy zawiadamia kierownika jednostki (w tym przypadku Rzecznika). Może on wstrzymać realizację zakwestionowanej operacji albo wydać w formie pisemnej polecenie jej realizacji (art. 35 ust. 5 ustawy o finansach publicznych).

Stosownie do treści art. 35 ust. 6 ustawy o finansach publicznych główny księgowy wykonując swoje zadania ma prawo :

- 1) żądać od kierowników innych komórek organizacyjnych jednostki (w realiach Biura Rzecznika od dyrektorów poszczególnych zespołów) udzielenia w formie ustnej lub pisemnej niezbędnych informacji i wyjaśnień, jak również udostępnienia do wglądu dokumentów i wycień będących źródłem tych informacji i wyjaśnień;

- 2) wnioskować do Rzecznika o określenie trybu, według którego mają być wykonywane przez inne komórki organizacyjne prace niezbędne do zapewnienia prawidłowości gospodarki finansowej oraz ewidencji księgowej, kalkulacji kosztów i sprawozdawczości finansowej.

Art. 35d ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych zobowiązuje również Rzecznika do prowadzenia audytu wewnętrznego, a więc ogółu działań, przez które może on uzyskać obiektywną i niezależną ocenę funkcjonowania Biura Rzecznika w zakresie gospodarki finansowej pod względem legalności, gospodarności, celowości, rzetelności, a także przejrzystości i jawności. Audyt wewnętrzny przeprowadza audytor wewnętrzny zatrudniony w Biurze Rzecznika (art. 35e ust. 1 ustawy o finansach publicznych).

**III.** Zasady i zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych regulują przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114). W odniesieniu do instytucji Rzecznika organem orzekającym w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest wspólna komisja orzekająca (art. 47 ust. 1 pkt 8 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych). Przewodniczący, jego zastępca oraz członkowie wspólnej komisji orzekającej są powoływani i odwoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej m. in. spośród kandydatów zgłoszonych przez Rzecznika (art. 52 pkt 5 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

**IV.** Zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.) gospodarka nieruchomościami stanowiącymi przedmiot własności Skarbu Państwa, na potrzeby statutowe Rzecznika należy do ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Minister ten oddaje nieodpłatnie, w drodze decyzji, Rzecznikowi w trwałe zarząd nieruchomości stanowiące zasób nieruchomości Skarbu Państwa, po uprzednim zawarciu porozumienia ze starostą, wykonującym zadania z zakresu administracji rządowej, określającego nieruchomości, które mają być z zasobu oddane w zarząd (art. 60 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

**Art. 22. Rzecznik, za zgodą Sejmu, może ustanowić swoich pełnomocników terenowych.**

Art. 22 ustawy daje Rzecznikowi możliwość ustanowienia, za zgodą Sejmu, swoich pełnomocników terenowych. Zgoda Sejmu na ustanowienie pełnomocników terenowych powinna być wyrażona w formie stosownej uchwały.

Wątpliwości na tle art. 22 ustawy budzi to, czy zgoda Sejmu na ustanowienie pełnomocników powinna mieć charakter ogólny, a więc czy ma to być zgodna na powołanie bliżej nieokreślonej liczby pełnomocników w nieokreślonym również przedziale czasowym. W takim przypadku uchwała Sejmu w sprawie powołania pełnomocników podejmowana byłaby tylko raz. Drugą możliwością jaką daje interpretacja art. 22 ustawy, to wyrażanie przez Sejm zgody na każdorazowe ustanowienie urzędu pełnomocnika, co przesądzałoby też, iż treść uchwały powinna obejmować także terytorialny zakres działania pełnomocnika. Podejmując w dniu 27 sierpnia 2004 r. uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na ustanowienie przez Rzecznika Praw Obywatelskich jego pełnomocnika terenowego (M. P. Nr 37, poz. 649) Sejm opowiedział się za każdorazowym ustanawianiem urzędu pełnomocnika oraz za wskazywaniem w treści uchwały jego siedziby. To rozwiązanie nie wydaje się być trafne, gdyż każdorazowo angażuje Sejm w ustanawianie poszczególnych pełnomocników terenowych. Tymczasem przyjęcie koncepcji, iż Sejm ogólnie wyraża zgodę na ustanawianie pełnomocników terenowych, wcale nie oznaczałoby, iż Sejm w ten sposób pozbywa się możliwości wpływania na tworzenie struktury pełnomocników terenowych. Otóż uchwalając budżet w części dotyczącej Rzecznika Sejm w dalszym ciągu zachowuje wpływ na ową strukturę. Brak stosownych środków finansowych w praktyce uniemożliwiłby bowiem Rzecznikowi powoływanie kolejnych pełnomocników.

Rzecznik ustanawia pełnomocnika dla określonego terytorium Polski. Pełnomocnik w założeniu ma przybliżyć obywatelom instytucję Rzecznika będącego ze swej istoty organem centralnym i monokratycznym. Mogą oni osobiście udać się do pełnomocnika ze swoją sprawą. Ponadto ustanowienie pełnomocnika znacznie rozszerza możliwości badania spraw na miejscu (art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy).

Dotychczas Sejm wyraził zgodę na ustanowienie dwóch pełnomocników, wspomnianą już powyżej uchwałą z dnia 27 sierpnia 2004 r. na ustanowienie przez Rzecznika pełnomocnika terenowego z siedzibą we Wrocławiu, zaś uchwałą z dnia 3 czerwca 2005 r. w sprawie

wyrażenia zgody na ustanowienie przez Rzecznika Praw Obywatelskich jego pełnomocnika terenowego (M. P. Nr 34, poz. 467) na ustanowienie pełnomocnika terenowego z siedzibą w Gdańsku.

Ustawa nie określa bliżej statusu pełnomocnika terenowego Rzecznika. Należy przyjąć, że pełnomocnik jest pracownikiem Biura Rzecznika i stosuje się do niego przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Posiada on prawo przyjmowania wniosków kierowanych do Rzecznika jak też prawo podejmowania i badania spraw kierowanych do Rzecznika jak też prawo kierowania wystąpień do właściwych organów wskazujących na naruszenie praw i wolności. Wymaga jednak podkreślenia, iż zakres pełnomocnictwa do dokonywania czynności na podstawie ustawy o Rzeczniku ustala pełnomocnikowi terenowemu Rzecznik.

(Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483)  
(obowiązuje od dnia  
17 października 1997 r.)

**KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**  
**z 2 kwietnia 1997 r.**

(fragmenty)

ROZDZIAŁ II  
WOLNOŚCI, PRAWA I OBOWIĄZKI CZŁOWIEKA I OBYWATELA.  
ŚRODKI OCHRONY WOLNOŚCI I PRAW

**Art. 80**

Każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej.

ROZDZIAŁ IX  
ORGANY KONTROLI PAŃSTWOWEJ I OCHRONY PRAWA.  
RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

**Art. 208**

1. Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych.

2. Zakres i sposób działania Rzecznika Praw Obywatelskich określa ustawa.

**Art. 209**

1. Rzecznik Praw Obywatelskich jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu, na 5 lat.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich nie może zajmować innego sta-

nowiska, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej, ani wykonywać innych zajęć zawodowych.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu.

**Art. 210**

Rzecznik Praw Obywatelskich jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie.

**Art. 211**

Rzecznik Praw Obywatelskich nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Rzecznik Praw Obywatelskich nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

**Art. 212**

Rzecznik Praw Obywatelskich corocznie informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.

Załącznik do obwieszczenia  
Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej  
z dnia 9 lutego 2001 r. w sprawie ogłoszenia  
jednolitego tekstu ustawy o Rzeczniku Praw  
Obywatelskich, Dz.U. Nr 14 poz. 147.

**USTAWA**  
**z dnia 15 lipca 1987 r.**  
**o Rzeczniku Praw Obywatelskich**

**Art. 1.**

1. Ustanawia się Rzecznika Praw Obywatelskich.
- 2.<sup>1</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich, zwany dalej „Rzecznikiem” stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych.
- 2a.<sup>2</sup> W sprawach dzieci Rzecznik współpracuje z Rzecznikiem Praw Dziecka.
3. W sprawach o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela<sup>3</sup> Rzecznik bada, czy skutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw,<sup>4</sup> nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej.

**Art. 2.**

Rzecznikiem może być obywatel polski wyróżniający się wiedzą prawniczą, doświadczeniem zawodowym oraz wysokim autorytetem ze względu na swe walory moralne i wrażliwość społeczną.

**Art. 3.**

1. Rzecznika powołuje Sejm za zgodą Senatu na wniosek Marszałka Sejmu albo grupy 35 posłów.
2. Szczegółowy tryb zgłaszania kandydatów na Rzecznika Praw Obywatelskich określa uchwała Sejmu.
3. Uchwałę Sejmu o powołaniu Rzecznika Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie Marszałkowi Senatu.
4. Senat podejmuje uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na powołanie Rzecznika w ciągu miesiąca od dnia przekazania Senatowi uchwały Sejmu, o której mowa w ust. 3. Niepodjęcie uchwały przez Senat w ciągu miesiąca oznacza wyrażenie zgody.
5. Jeżeli Senat odmawia wyrażenia zgody na powołanie Rzecznika, Sejm powołuje na stanowisko Rzecznika inną osobę. Przepisy ust. 1–4 stosuje się odpowiednio.
6. Dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika.

**Art. 4.**

Przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków Rzecznik składa przed Sejmem następujące ślubowanie:

„Ślubuję uroczyście, że przy wykonywaniu powierzonych mi obowiązków Rzecznika Praw Obywatelskich dochowam wierności Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, będę strzec wolności i praw człowieka i obywatela,<sup>3</sup> kierując się przepisami prawa, a także zasadami współżycia i sprawiedliwości.

Ślubuję, że powierzone mi obowiązki wypełniać będę bezstronnie, z najwyższą sumiennością i starannością, że będę strzec godności powierzzonego mi stanowiska oraz dochowam tajemnicy państwowej i służbowej”.

Ślubowanie może być złożone z dodaniem zdania „Tak mi dopomóż Bóg”.<sup>5</sup>

**Art. 5.**

- 1.<sup>6</sup> Kadencja Rzecznika trwa pięć lat, licząc od dnia złożenia ślubowania przed Sejmem.

<sup>1</sup> W brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 1 lit.a) ustawy z dnia 12 maja 2000 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 48, poz. 552), która weszła w życie z dniem 15 lipca 2000 r.

<sup>2</sup> Dodany przez art. 17 pkt 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. Nr 6, poz. 69), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2000 r.

<sup>3</sup> Ze zmianą wprowadzoną przez art. 1 pkt 2 ustawy, o której mowa w przypisie 1.

<sup>4</sup> Ze zmianą wprowadzoną przez art. 1 lit. b) ustawy, o której mowa w przypisie 1.

<sup>5</sup> Zdanie ostatnie dodane przez art. 1 pkt 3 ustawy, o której mowa w przypisie 1.

<sup>6</sup> Ze zmianą wprowadzoną przez art. 1 pkt 4 ustawy, o której mowa w przypisie 1.

2. Ta sama osoba nie może być Rzecznikiem więcej niż dwie kadencje.

#### **Art. 6.<sup>7</sup>**

Po zaprzestaniu wykonywania obowiązków Rzecznik ma prawo powrócić na stanowisko zajmowane poprzednio albo otrzymać stanowisko równorzędne poprzednio zajmowanemu, jeżeli nie ma przeszkód prawnych.

#### **Art. 7.<sup>7</sup>**

1. Sejm odwołuje Rzecznika przed upływem okresu, na jaki został powołany, jeżeli:

- 1) zrzekł się wykonywania obowiązków,
- 2) stał się trwale niezdolny do pełnienia obowiązków na skutek choroby, ułomności lub upadku sił – stwierdzonych orzeczeniem lekarskim.

2. Sejm odwołuje Rzecznika przed upływem okresu na jaki został powołany również, jeżeli Rzecznik sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu.

3. Sejm podejmuje uchwałę w sprawie odwołania Rzecznika, w przypadku określonym w ust. 1 pkt 1, na wniosek Marszałka Sejmu.

4. Sejm podejmuje uchwałę w sprawie odwołania Rzecznika, w przypadkach określonych w ust. 1 pkt 2 oraz w ust. 2, na wniosek Marszałka Sejmu lub grupy co najmniej 35 posłów, większością co najmniej 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

#### **Art. 8.**

Rzecznik podejmuje czynności przewidziane w ustawie, jeżeli po weźmie wiadomość wskazującą na naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela.

<sup>7</sup> W brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 5 ustawy, o której mowa w przypisie 1.

#### **Art. 9.**

Podjęcie czynności przez Rzecznika następuje:

- 1) na wniosek obywateli lub ich organizacji,
- 2) na wniosek organów samorządów,
- 2a)<sup>8</sup> na wniosek Rzecznika Praw Dziecka,
- 3) z własnej inicjatywy.

#### **Art. 10.<sup>9</sup>**

Wniosek kierowany do Rzecznika jest wolny od opłat, nie wymaga zachowania szczególnej formy, lecz powinien zawierać oznaczenie wnioskodawcy oraz osoby, której wolności i praw sprawa dotyczy, a także określać przedmiot sprawy.

#### **Art. 11.**

Rzecznik po zapoznaniu się z każdym skierowanym do niego wnioskiem może:

- 1) podjąć sprawę,
- 2) poprzestać na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania,
- 3) przekazać sprawę według właściwości,
- 4) nie podjąć sprawy – zawiadamiając o tym wnioskodawcę i osobę, której sprawa dotyczy.

#### **Art. 12.**

Podejmując sprawę Rzecznik może:

- 1) samodzielnie prowadzić postępowanie wyjaśniające,
- 2) zwrócić się o zbadanie sprawy lub jej części do właściwych organów, w szczególności organów nadzoru, prokuratury, kontroli państwowej, zawodowej lub społecznej,
- 3) zwrócić się do Sejmu o zlecenie Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenia kontroli dla zbadania określonej sprawy lub jej części.

<sup>8</sup> Dodany przez art. 17 pkt 2 ustawy, o której mowa w przypisie 2.

<sup>9</sup> Ze zmianą wprowadzoną przez art. 1 pkt 6 ustawy, o której mowa w przypisie 1.

**Art. 13.**

1. Prowadząc postępowanie, o którym mowa w art. 12 pkt 1, Rzecznik ma prawo:

- 1)<sup>10</sup> zbadać, nawet bez uprzedzenia, każdą sprawę na miejscu,
- 2)<sup>11</sup> żądać złożenia wyjaśnień, przedstawienia akt każdej sprawy prowadzonej przez naczelne i centralne organy administracji państwowej, organy administracji rządowej, organy organizacji spółdzielczych, społecznych, zawodowych i społeczno-zawodowych oraz organy jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, a także organy jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostek organizacyjnych,
- 3)<sup>12</sup> żądać przedłożenia informacji o stanie sprawy prowadzonej przez sądy, a także prokuraturę i inne organy ścigania oraz żądać do wglądu w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich akt sądowych i prokuratorskich oraz akt innych organów ścigania po zakończeniu postępowania i zapadnięciu rozstrzygnięcia,
- 4) zlecać sporządzanie ekspertyz i opinii.

2.<sup>13</sup> W sprawach objętych tajemnicą państwową udzielanie informacji lub umożliwianie Rzecznikowi wglądu do akt następuje na zasadach i w trybie określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych.

3.<sup>14</sup> Rzecznik odmawia ujawnienia nazwiska i innych danych osobowych skarżącego, w tym także wobec organów władzy publicznej, jeżeli uzna to za niezbędne dla ochrony wolności, praw i interesów jednostki.

**Art. 14.**

Po zbadaniu sprawy Rzecznik może:

- 1) wyjaśnić wnioskodawcy, że nie stwierdził naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela,

<sup>10</sup> Ze zmianą wprowadzoną przez art. 1 pkt 7 lit. a) tiret pierwsze ustawy, o której mowa w przypisie 1.

<sup>11</sup> Ze zmianą wprowadzoną przez art. 55 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. nr 106, poz. 668), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 r.

<sup>12</sup> Ze zmianą wprowadzoną przez art. 1 pkt 7 lit. a) tiret drugie ustawy, o której mowa w przypisie 1.

<sup>13</sup> Ze zmianą wprowadzoną przez art. 1 pkt 7 lit. b) ustawy, o której mowa w przypisie 1.

<sup>14</sup> Dodany przez art. 1 pkt 7 lit. c) ustawy, o której mowa w przypisie 1.

- 2) skierować wystąpienie do organu, organizacji lub instytucji, w których działalności stwierdził naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela;<sup>3</sup> wystąpienie takie nie może naruszać niezawisłości sędziowskiej,
- 3) zwrócić się do organu nadrzędnego nad jednostką, o której mowa w pkt 2, z wnioskiem o zastosowanie środków przewidzianych w przepisach prawa,
- 4) żądać wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych, jak również wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu – na prawach przysługujących prokuratorowi,
- 5) żądać wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu,
- 6)<sup>15</sup> zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi,
- 7) wystąpić z wnioskiem o ukaranie, a także o uchylenie prawomocnego rozstrzygnięcia w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach,
- 8)<sup>16</sup> wnieść kasację lub rewizję nadzwyczajną od prawomocnego orzeczenia, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach.

**Art. 15.**

1. W wystąpieniu, o którym mowa w art. 14 pkt 2, Rzecznik formułuje opinie i wnioski co do sposobu załatwiania sprawy, a także może żądać wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub zastosowania sankcji służbowych.

2. Organ, organizacja lub instytucja, do których zostało skierowane wystąpienie, obowiązane są bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 30 dni, poinformować Rzecznika o podjętych działaniach lub zajętych stanowisku. W wypadku gdy Rzecznik nie podziela tego stanowiska, może zwrócić się do właściwej jednostki nadrzędnej o podjęcie odpowiednich działań.

<sup>15</sup> Ze zmianą wprowadzoną przez art. 1 pkt 8 lit. a) ustawy, o której mowa w przypisie 1.

<sup>16</sup> W brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 8 lit. b) ustawy, o której mowa w przypisie 1.

**Art. 16.**

1. W związku z rozpatrywanymi sprawami Rzecznik może przedstawiać właściwym organom, organizacjom i instytucjom oceny i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela<sup>3</sup> i usprawnienia trybu załatwiania ich spraw.

2. Rzecznik może również:

- 1) występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela,<sup>3</sup>
- 2)<sup>17</sup> występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji,
- 3)<sup>17</sup> zgłosić udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach skarg konstytucyjnych i brać udział w tym postępowaniu,
- 4)<sup>18</sup> występować z wnioskami do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie.

**Art. 17.**

1.<sup>19</sup> Organ, organizacja lub instytucja, do których zwróci się Rzecznik, obowiązane są z nim współdziałać i udzielać mu pomocy, a w szczególności:

- 1) zapewniać dostęp do akt i dokumentów na zasadach określonych w art. 13,
- 2) udzielać Rzecznikowi żądanych przez niego informacji i wyjaśnień,
- 3) udzielać wyjaśnień dotyczących podstawy faktycznej i prawnej swoich rozstrzygnięć,
- 4) ustosunkować się do ogólnych ocen, uwag i opinii Rzecznika.

<sup>17</sup> W brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 9 lit. a) ustawy, o której mowa w przypisie 1.

<sup>18</sup> Ze zmianą wprowadzoną przez art. 1 pkt 9 lit. b) ustawy, o której mowa w przypisie 1.

<sup>19</sup> Oznaczenie nadane przez art. 1 pkt 10 lit. a) ustawy, o której mowa w przypisie 1.

2.<sup>20</sup> Rzecznik może określić termin w jakim powinny być dokonane czynności, o których mowa w ust. 1.

**Art. 17a.<sup>21</sup>**

Rzecznik współdziała ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela.

**Art. 18.<sup>22</sup>**

Przepisy ustawy dotyczące ochrony wolności i praw człowieka i obywatela odnoszą się również odpowiednio do osób nie będących obywatelami polskimi, znajdujących się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie przysługujących im wolności i praw.

**Art. 19.**

1.<sup>23</sup> Rzecznik corocznie informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.

2.<sup>24</sup> Informacja Rzecznika podawana jest do wiadomości publicznej.

3. Rzecznik może przedkładać Sejmowi i Senatowi określone sprawy wynikające z jego działalności.

4. Rzecznik na wniosek Marszałka Sejmu przedstawia informację lub podejmuje czynności w określonych sprawach.

**Art. 20.**

1. Rzecznik wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

2. Zadania i organizację Biura określa statut, który nadaje Marszałek Sejmu na wniosek Rzecznika.

3. Na wniosek Rzecznika Marszałek Sejmu może powołać nie więcej niż trzech zastępców Rzecznika, w tym zastępcę do spraw żołnierzy. Odwołanie następuje w tym samym trybie.

<sup>20</sup> Dodany przez art. 1 pkt 10 lit. b) ustawy, o której mowa w przypisie 1.

<sup>21</sup> Dodany przez art. 1 pkt 11 ustawy, o której mowa w przypisie 1.

<sup>22</sup> W brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 12 lit. a) ustawy, o której mowa w przypisie 1.

<sup>23</sup> W brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 13 lit. a) ustawy, o której mowa w przypisie 1.

<sup>24</sup> Ze zmianą wprowadzoną przez art. 1 pkt 13 lit. b) ustawy, o której mowa w przypisie 1.

4. Rzecznik określa zakres zadań zastępcy (zastępców) Rzecznika.

5.<sup>25</sup> Do zastępców Rzecznika oraz pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich stosuje się odpowiednio przepisy o pracownikach urzędów państwowych.

6. (skreślony) <sup>26</sup>

7. (skreślony) <sup>26</sup>

#### **Art. 21.**

Wydatki związane z funkcjonowaniem Rzecznika Praw Obywatelskich pokrywane są z budżetu centralnego.

#### **Art. 22.**

Rzecznik, za zgodą Sejmu, może ustanowić swoich pełnomocników terenowych.

---

<sup>25</sup> Ze zmianą wprowadzoną przez art. 127 pkt 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483), która weszła w życie z dniem 1 lipca 1999 r.

<sup>26</sup> Przez art. 127 pkt 2 ustawy, o której mowa w przypisie 25.