

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 4 lutego 2011 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw
Obywatelskich oraz ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka.

Jednocześnie upoważnia senatora Piotra Zientarskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka

Art. 1.

W ustawie z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147, z późn. zm.¹⁾) w art. 20 ust. 2 i 3 otrzymują brzmienie:

"2. Zadania i organizację Biura określa statut nadawany przez Rzecznika.

3. Rzecznik może powołać nie więcej niż trzech zastępców Rzecznika, w tym zastępcę do spraw żołnierzy. Rzecznik odwołuje zastępców Rzecznika."

Art. 2.

W ustawie z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. Nr 6, poz. 69, z późn. zm.²⁾) w art. 13 ust. 2 i 3 otrzymują brzmienie:

"2. Organizację Biura określa statut nadawany przez Rzecznika.

3. Rzecznik może powołać zastępcę Rzecznika. Rzecznik odwołuje zastępcę Rzecznika."

Art. 3.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2007 r. Nr 25, poz. 162 oraz z 2010 r. Nr 182, poz. 1228, Nr 197, poz. 1307, Nr 202 poz. 1343 i Nr 254, poz. 1700.

²⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2008 r. Nr 214, poz. 1345 oraz z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r. (sygn. akt K 35/09) dotyczącego ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147, ze zm.).

Sentencja wyroku opublikowana została w Dz. U. Nr 202, poz. 1343 (dzień publikacji wyroku – 29 października 2010 r.). Pełny tekst wyroku, wraz uzasadnieniem – w OTK Z.U. z 2010 r. Nr 8A, poz. 77.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich w zakresie, w jakim upoważnia Marszałka Sejmu do nadania statutu Biuru Rzecznika Praw Obywatelskich – z art. 93 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie oraz z art. 210 Konstytucji.

Art. 20 ust. 2 ustawy o RPO przewiduje, że „Zadania i organizację Biura [Rzecznika Praw Obywatelskich] określa statut, który nadaje Marszałek Sejmu na wniosek Rzecznika”.

Przepis ten powstał w okresie obowiązywania konstytucji z 1952 r., która po pierwsze przewidywała, że „Najwyższym organem władzy państwowej jest Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”, a po drugie nie ustanawiała zasady niezależności i niezawisłości Rzecznika (nie był on w tej konstytucji w ogóle wymieniany, był organem ustawowym).

W dotychczasowej praktyce, kiedy Rzecznik występował o nadanie lub zmianę statutu Biura Rzecznika, Marszałek takie propozycje akceptował. Kiedy jednak w styczniu 2009 r. Rzecznik wystąpił do Marszałka z wnioskiem o zmianę statutu Biura, Marszałek po 9 miesiącach przedstawił pisemną odmowę zmiany statutu, przedstawiając jednocześnie własne sugestie w sprawie struktury organizacyjnej Biura.

2.2. Artykuł 210 Konstytucji przewiduje, że „Rzecznik Praw Obywatelskich jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie”.

W art. 93 Konstytucji pierwsze dwa ustępy przewidują, że wewnętrzne akty normatywne (uchwały, zarządzenia) „mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki

organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty”, „są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów”. W doktrynie przyjmuje się, że art. 93, choć mówi tylko o wewnętrznych aktach normatywnych wydawanych przez niektóre organy administracji rządowej, dotyczy też wewnętrznych aktów normatywnych wydawanych przez inne organy władzy publicznej. Oznacza to, że dotyczy także aktów wydawanych przez Marszałka Sejmu.

Przewidziana przez art. 210 Konstytucji niezależność Rzecznika „odnosi się do urzędu, zaś niezawisłość – do piastującej ów urząd osoby (...). Innymi słowy niezależność cechuje Rzecznika jako organ państwa, niezawisłość winna zaś być przymiotem ‘substratu osobowego’ tego organu. Sama niezależność od innych organów państwa oznacza zakaz tworzenia pomiędzy Rzecznikiem a innymi organami więzi strukturalnych i funkcjonalnych, które mogłyby prowadzić do zależności Rzecznika od tych organów. Ograniczenie to nie dotyczy (...) wypadków dopuszczanych przez samą Konstytucję lub ustanowionych w ustawach, ale w zgodzie z zasadami konstytucyjnymi (...). Niezależność od innych organów oznacza, że żaden z nich nie może Rzecznikowi nakazać ani zakazać czegokolwiek, co mieści się w zakresie jego konstytucyjnych zadań i określonych ustawą kompetencji”.

Nadanie „statutu Biuru ma znaczenie nie tylko dla samego Biura (...) ale bezpośrednio rzutuje na sytuację Rzecznika, organu państwa odpowiedzialnego za ochronę konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela. Można przyjąć, że żaden organ państwa, a więc również Rzecznik, nie mógłby właściwie wypełniać konstytucyjnych obowiązków, będąc pozbawionym fachowego zaplecza (biura, kancelarii). Na należyte wykonywanie tych obowiązków zasadniczy wpływ ma nie tylko istnienie, ale i odpowiednia organizacja owego zaplecza. Innymi słowy, determinowany postanowieniami statutu kształt organizacyjny Biura ma realny wpływ na sprawność działania Rzecznika”.

„Skoro Rzecznik jest organem niezależnym, a na należyte wykonywanie przezeń obowiązków zasadniczy wpływ ma istnienie i właściwa organizacja fachowego zaplecza, to uznać trzeba, że to właśnie sam Rzecznik winien dysponować szeroką swobodą (co nie musi oznaczać dowolności) ukształtowania struktury oraz trybu pracy podległego mu aparatu urzędniczego. Nie ulega kwestii, że konstytucyjnie zadekretowana niezależność Rzecznika zakazuje ustawodawcy ustanawiania takich więzów strukturalnych i funkcjonalnych, które mogłyby uzależnić Rzecznika od innych organów władzy publicznej”.

Konstytucja przewiduje, co prawda, że Rzecznik Praw Obywatelskich jest powoływany przez Sejm (za zgodą Senatu), że odpowiada (jedynie) przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie oraz, że corocznie informuje Sejm i Senat o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela. Nie może to jednak oznaczać, że ustawodawca może interpretować owe

przepisy rozszerzająco i ustanawiać regulacje, które wprowadzałyby uzależnienie Rzecznika od innych organów.

Odnosnie do kolejnego wzorca konstytucyjnego (art. 93), TK stwierdził, że „Rzecznik Praw Obywatelskich nie jest w żadnym wypadku jednostką organizacyjnie podległą Sejmowi, ani jego Marszałkowi (skoro Sejm nie stoi na pozycji nadrzędnej wobec Rzecznika, to tym bardziej na pozycji takiej nie stoi organ wewnętrzny Sejmu – Marszałek). W konsekwencji Marszałek Sejmu nie może wydawać aktów normatywnych regulujących funkcjonowanie Rzecznika i jego aparatu pomocniczego.

2.3. Zważywszy na to, że derogowanie ze skutkiem natychmiastowym art. 20 ust 2 ustawy, będącego podstawą do obowiązywania statutu Biura, oznaczałoby również automatyczną utratę mocy przez ów statut (co zdeorganizowałoby pracę Biura), TK postanowił, że zakwestionowany przepis traci moc obowiązująca z upływem 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku.

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

W celu wykonania wyroku, proponuje się by w art. 20 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich nadać nowe brzmienie, w którym pomija się Marszałka Sejmu.

Jednocześnie, idąc śladem tej części uzasadnienia wyroku, która dotyczy niezależności organizacyjnej i funkcjonalnej Rzecznika, proponuje się by zastępcy Rzecznika (ich liczba pozostaje bez zmian) byli powoływani i odwoływani samodzielnie przez Rzecznika. Z punktu widzenia przepisów Konstytucji oraz ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, zastępcy Rzecznika są zwykłymi pracownikami Biura; stosuje się do nich, tak jak do innych pracowników, ustawę o pracownikach urzędów państwowych. Jedynie ustawa z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe wyróżnia zastępcę Rzecznika, przewidując, że jego wynagrodzenie, tak jak samego Rzecznika określa Prezydent RP oraz, że na czas zajmowania stanowiska przysługuje mu lokal służący do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, jeżeli osoba ta i jej małżonek nie dysponują innym lokalem w miejscowości, w której objęła ona stanowisko.

Zastępca Rzecznika nie posiada też własnych kompetencji. Może on być w nie wyposażony, tak jak inni pracownicy Biura, tylko przez samego Rzecznika. Zastępca Rzecznika jest więc pracownikiem aparatu pomocniczego niezależnego konstytucyjnie organu jakim jest Rzecznik. W przypadku innych niezależnych organów konstytucyjnych (Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy), nie przewiduje się by pracownicy ich aparatu pomocniczego

(urzędów obsługujących) byli powoływani przez inny organ niż organ obsługiwany przez ów aparat. Marszałek Sejmu nie powinien więc wpływać na dobór pracowników Biura Rzecznika. Stąd proponuje się znowelizować też w art. 20 ust. 3.

Analogiczne, jak w przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich, rozwiązania obowiązują w przypadku Rzecznika Praw Dziecka. Choć Rzecznika Praw Dziecka nie jest organem, który miałby cechować się w świetle Konstytucji niezależnością i niezawisłością (Konstytucja przewiduje tylko, że taki organ istnieje), to jednak uzasadnione wydaje się zaproponowanie w ustawie z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka podobnych zmian.

Proponowane zmiany, wbrew przypuszczeniom jednego z uczestników postępowania przed Trybunałem, nie muszą powodować większego niż dotychczas rozrostu administracji rzeczników, ponieważ fakt podejmowania powyższych decyzji przez Marszałka Sejmu, wcale nie chroni przed rozrostem administracji, lecz tylko przenosi podejmowanie decyzji w tej sprawie na inną osobę (co paradoksalnie powodowało rozrost mechanizmów biurokratycznych). Po drugie, Sejm nadal zachowuje władzę nad budżetami biur rzeczników, ponieważ uchwała budżet tych organów i kontroluje ich wykonanie. Po trzecie, wydaje się, iż Rzecznik, posiadając określone kompetencje i mając określony budżet, najlepiej jest w stanie określić optymalny sposób wykonywania swoich zadań (tworząc samodzielnie takie lub inne komórki organizacyjne w Biurze oraz powołując taką lub inną liczbę takich lub innych zastępców Rzecznika).

4. Konsultacje

Pisma w tej sprawie przedstawili Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka. Poparli oni projekt ustawy.

5. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.