

77/8/A/2010

WYROK

z dnia 19 października 2010 r.

Sygn. akt K 35/09*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Biernat – przewodniczący

Teresa Liszcz

Ewa Łętowska

Marek Mazurkiewicz

Mirosław Wyrzykowski – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 19 października 2010 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147, ze zm.) z art. 93 ust. 1 i 2 oraz art. 210 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

orzeka:

I

Art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 oraz z 2007 r. Nr 25, poz. 162) w zakresie, w jakim upoważnia Marszałka Sejmu do nadania statutu Biuru Rzecznika Praw Obywatelskich, jest niezgodny z art. 93 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie oraz z art. 210 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepis wymieniony w części I, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto postanawia:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność i zbędność wydania wyroku.

* Sentencja została ogłoszona dnia 29 października 2010 r. w Dz. U. Nr 202, poz. 1343.

UZASADNIENIE

I

1. W piśmie z 7 grudnia 2009 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik) zwrócił się z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147, ze zm.; dalej: ustawa) z art. 93 ust. 1 i 2 oraz art. 210 Konstytucji. Wniosek ten wynikał na tle następującego stanu faktycznego: W styczniu 2009 r. Rzecznik wystąpił do Marszałka Sejmu (dalej: Marszałek) z wnioskiem o nadanie Biuru Rzecznika (dalej: Biuro) statutu, załączając jego projekt wraz z uzasadnieniem. Proponowane zmiany wynikały – jak twierdził Rzecznik – z konieczności dostosowania struktury Biura do realizacji nowych zadań i kompetencji (w szczególności w związku z powierzeniem mu funkcji tzw. Krajowego Mechanizmu Prewencji), przekształcenia jednostki pomocniczej w jednostkę organizacyjną oraz korekty nazewnictwa jednostek organizacyjnych (zastąpienie zespołów departamentami). Po dziewięciu miesiącach Marszałek poinformował, że proponowane rozwiązania „nie znajdują uzasadnienia w celach i zadaniach Biura” i prowadziłyby do „nadmiernego rozbudowania struktur administracyjno-usługowych kosztem jednostek wykonujących zadania merytoryczne”. Prócz powyższego Marszałek wyraził swoje wytyczne, twierdząc, że „celowe” jest stworzenie jednej jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za sprawy administracyjno-gospodarcze, finansowe, pracownicze, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz – „z punktu widzenia racjonalności” – połączenie jednostek organizacyjnych zajmujących się „sprawami o podobnym charakterze” (połączenie komórek odpowiedzialnych za „Wstępną ocenę i klasyfikację wniosków” oraz „Przyjęcia interesantów”).

Uzasadniając wniosek, Rzecznik wskazał, że w myśl kwestionowanego przepisu statut nadaje Biuru Marszałek, na wniosek Rzecznika. Statut ów jest aktem normatywnym o charakterze wewnętrznym, normującym organizację i zasady funkcjonowania Biura oraz prawa i obowiązki pracowników. Realizacja ustrojowej funkcji Rzecznika i należyte wywiązywanie się z nałożonych zadań uwarunkowane są istnieniem i właściwą organizacją podporządkowanej struktury urzędniczej. Toteż statut Biura, mając bezpośredni wpływ na realizację kompetencji Rzecznika, kształtuje jego prawną-faktyczną sytuację i warunkuje możliwość działania. Nadanie statutu przez Marszałka dotyczy więc nie tylko samego Biura, ale również bezpośrednio Rzecznika.

Wnioskodawca wskazał, że dawniejsza interpretacja kwestionowanego przepisu zapewniała w praktyce poszanowanie konstytucyjnych standardów w zakresie niezależności Rzecznika, bo jego wnioski co do treści statutu Biura były uwzględniane, a statut nadawany był w kształcie gwarantującym efektywną realizację funkcji i zadań Rzecznika. Obecnie jednak Marszałek przyjmuje, że art. 20 ust. 2 ustawy wyklucza jakiegokolwiek związaną go treścią wniosku Rzecznika oraz przyznaje mu szeroką swobodę decyzyjną w zakresie kształtowania struktury i zasad funkcjonowania Biura; upoważnia go nie tylko do odmowy nadania statutu, lecz także do wskazania oczekiwanych rozwiązań statutowych warunkujących nadanie statutu. Zarazem kryterium oceny wniosku Rzecznika i podstawą odmowy nadania statutu jest nie tylko zgodność proponowanego przez Rzecznika statutu z prawem, ale też jego racjonalność i celowość, co powoduje, że rzeczywistym autorem regulacji kształtujących wewnętrzną organizację i tryb pracy Biura jest Marszałek, formułujący wytyczne mające wiązać Rzecznika.

Wnioskodawca zwrócił uwagę, że kwestionowany przepis zachował brzmienie pierwotne, nadane mu w 1987 r., znalazł jednak zastosowanie w procedurze nadania Biura statutu również po wejściu w życie obowiązującej Konstytucji. Podkreślił, że ustawa

została uchwalona, gdy Rzecznik nie miał jeszcze statusu organu konstytucyjnego, a Sejm był „najwyższym” organem władzy państwowej, określającym „podstawowe kierunki działalności państwa” i „sprawującym kontrolę nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej”, co przyjmowano za podstawę tezy o podległości Rzecznika względem Sejmu. Obecnie jednak, po trwających od 1989 r. zmianach ustrojowych, zwieńczonych uchwaleniem Konstytucji, relacja między Rzecznikiem a Sejmem została zmodyfikowana, co wyklucza możliwość doszukiwania się stosunku jakiegokolwiek podległości. Tym samym art. 20 ust. 2 ustawy nie uwzględnia ewolucji, która dokonała się w strukturze centralnych konstytucyjnych organów państwa w latach 1987-1997.

Wnioskodawca podkreślił, że pozycję ustrojową Rzecznika w systemie konstytucyjnych organów państwa wyznacza art. 210 Konstytucji, w myśl którego Rzecznik jest w swojej działalności niezawisły i niezależny od innych organów państwowych. W związku z tym Rzecznik korzysta z przymiotu niezależności wobec wszystkich innych organów władzy publicznej, co oznacza zakaz ustanawiania więzów strukturalnych i funkcjonalnych, które mogłyby od nich Rzecznika uzależniać. Niedopuszczalne są zatem regulacje ustawowe przyznające innym organom kompetencje w zakresie kierowania działalnością Rzecznika albo egzekwowania jego odpowiedzialności, chyba że upoważnienie takie wynikałoby wprost z Konstytucji.

Wnioskodawca opisał relacje ustrojowe wiążące Rzecznika z Sejmem, uznając jednak, że szczególne aspekty personalnego powiązania nie przekreślają niezależności Rzecznika i nie mogą uzasadnić tezy o jego organizacyjnej podległości wobec Sejmu. Kompetencje izby wobec Rzecznika oraz jego względem niej obowiązki trzeba interpretować wąsko, uwzględniając niezależność samej instytucji. Wnioskodawca odróżnił obowiązek „informowania” Sejmu przez Rzecznika (art. 212 Konstytucji) od obowiązku „przedłożenia sprawozdania” przez Najwyższą Izbę Kontroli (dalej: NIK; art. 204 ust. 2 Konstytucji). Podkreślił, że relacji organizacyjnej podległości nie można się doszukiwać w zasadzie odpowiedzialności Rzecznika przed Sejmem (art. 210 *in fine* Konstytucji), bo „odpowiedzialność” nie jest tożsama z „podległością” ani z „podporządkowaniem”. Odpowiedzialność Rzecznika przed Sejmem jest ograniczona, a ustawodawca związany jest konstytucyjnym wymogiem niezależności i niezawisłości Rzecznika. Wobec tego odpowiedzialność Rzecznika sprowadza się przede wszystkim do sprawowania przezeń urzędu w zgodzie ze złożonym ślubowaniem. Tylko sprzeniewierzenie się ślubowaniu pozwala Sejmowi wyegzekwować odpowiedzialność i odwołać Rzecznika przez końcem kadencji (art. 7 ust. 2 ustawy). Ustawowe przepisy dotyczące ponoszenia odpowiedzialności przez Rzecznika mają charakter wyjątku od zasady jego niezależności i muszą być interpretowane ściśle. Dlatego nie sposób uzasadnić tezy, że kompetencje Marszałka w zakresie nadawania Biuru statutu są formą realizacji odpowiedzialności Rzecznika przed Sejmem.

Zdaniem Rzecznika, relacja organizacyjnej podległości między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa wymagałaby wyraźnej podstawy konstytucyjnej, a jej istnienia nie wolno domniemywać. W tych okolicznościach o istnieniu relacji „kontroli”, „nadzoru” czy „podległości” przesądzić może tylko wyraźne rozstrzygnięcie ustrojodawcy (np. takie jak odnoszące się do relacji Sejmu i NIK). Brak organizacyjnej podległości Rzecznika wobec Sejmu przesądza jednak o niedopuszczalności upoważnienia przez ustawodawcę Marszałka do wydania aktu prawa wewnątrznie obowiązującego, wiążącego Rzecznika w zakresie ustalenia zasad organizacji i trybu wewnętrznego funkcjonowania jego Biura. Skoro bowiem Sejm nie ma wobec Rzecznika pozycji nadrzędnej ani kompetencji adresowania do niego aktów prawa wewnątrznie obowiązującego, to tym bardziej uprawnień takich nie może mieć organ wewnętrzny Sejmu – Marszałek.

W opinii wnioskodawcy, niezależność Rzecznika ma przede wszystkim wymiar organizacyjny, co przejawia się między innymi w tym, że winien on dysponować swobodą kształtowania wewnętrznej struktury oraz trybu pracy aparatu urzędniczego zapewniającego jego administracyjną i merytoryczną obsługę. Sprawowanie urzędu w sposób w pełni niezawisły i niezależny wymaga swobody dokonywania zmian w organizacji Biura, by była ona adekwatna do aktualnych potrzeb. Brak możliwości modyfikacji struktury i trybu pracy Biura, a tym bardziej powierzenie tych kwestii innemu organowi, stanowi przekreślenie swobody funkcjonowania Rzecznika. Zaskarżony przepis czyni Marszałka Sejmu autorem regulacji struktury i trybu pracy Biura, a rolę Rzecznika ogranicza do sporządzenia projektu statutu oraz przedłożenia stosownego wniosku. Przepis ani nie wskazuje materialnych podstaw oceny wniosku, ani nie przewiduje kontroli nad odmową nadania statutu albo nad beczynnością Marszałka (której efekt – brak możliwości wprowadzenia pożądanых przez Rzecznika modyfikacji – jest analogiczny do odmowy). Art. 20 ust. 2 ustawy nie gwarantuje niezależności ani niezawisłości Rzecznika przed uznaniowością Marszałka. Dlatego też wnioskodawca uznał, że tryb nadawania Biuru statutu, w kształcie wynikającym z kwestionowanego przepisu, godzi w art. 210 Konstytucji. Przedstawiwszy regulacje obowiązujące w wielu państwach świata, wnioskodawca wyraził postulat *de lege ferenda*, by uregulowanie organizacji oraz wewnętrznego trybu pracy aparatu urzędniczego obsługującego Rzecznika mieściło się w jego kompetencjach, co nie powinno jednak oznaczać niczym nieograniczonej swobody w tym względzie.

Wnioskodawca stwierdził, że upoważnienie zawarte w art. 20 ust. 2 ustawy nie określa formy aktu, którym statut miałby być Biuru nadawany. Ponieważ nie może być to rozporządzenie (Marszałek nie jest konstytucyjnie uprawniony do ich wydawania), akt, mocą którego nadawany jest statut, może mieć jedynie formę zarządzenia. Przepis ignoruje tym samym ewolucję systemu źródeł prawa, w szczególności ukształtowanie konstytucyjnego modelu aktów o charakterze wewnętrznie obowiązującym, które – zgodnie z art. 93 Konstytucji – mogą być wydawane tylko w razie istnienia stosunku służbowej podległości podmiotu wydającego akt i jego adresata. Rzecznik poinformował, że dotychczas statuty były nadawane Biuru zarządzeniami, a uprawnienia Rzecznika ograniczały się do sporządzenia i przedstawienia wniosku, ze wskazaniem kształtu oczekiwanych unormowań. Skoro – zgodnie z art. 93 ust. 2 zdaniem pierwszym Konstytucji – akty prawa wewnętrznie obowiązujące wydawane są wyłącznie na podstawie ustawy, to winna ona zawierać stosowne upoważnienie, które jednak nie musi spełniać wymogów stawianych upoważnieniom do wydania rozporządzeń. Niemniej przepis upoważniający powinien zawierać co najmniej: organ, któremu przyznawana jest kompetencja prawodawcza, zakres (przedmiot) tej kompetencji oraz formę jej realizacji (rodzaj aktu). Kwestionowany przepis nie określa tymczasem, w jakiej formie nastąpić ma nadanie Biuru statutu, w praktyce zaś przyjęła się forma zarządzenia, czego jednak nie można – zdaniem wnioskodawcy – traktować jako oczywistości. Dlatego też, niezależnie od zarzutów merytorycznych, przepis musi być uznany za wadliwie skonstruowany i naruszający wymóg oparcia aktu prawa wewnętrznego na podstawie ustawowej.

2. W piśmie z 17 marca 2010 r. Marszałek zajął stanowisko, że art. 20 ust. 2 ustawy jest niezgodny z art. 93 ust. 1 i 2 zdaniem drugim oraz z art. 210 Konstytucji, ale jest zgodny z art. 93 ust. 2 zdaniem pierwszym Konstytucji. Wobec tego, że derogacja art. 20 ust. 2 ustawy w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego spowodowałaby zniknięcie podstawy prawnej wydania, ale też – co istotniejsze – obowiązywania aktualnego statutu Biura, wniósł o odroczenie utraty mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu dla umożliwienia ustawodawcy odpowiedniej zmiany regulacji, tak by zawierała ona

optymalne rozwiązania legislacyjne z punktu widzenia instytucjonalnych gwarancji niezależności Rzecznika oraz oszczędności i pragmatyzmu organizacji jego aparatu urzędniczego.

Uzasadniając powyższe, Marszałek stwierdził, że zgodnie z art. 210 Konstytucji Rzecznik jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie, przy czym „niezależność” odnosi się do jego urzędu, „niezawisłość” zaś – do piastującej ten urząd osoby. Jego zdaniem, niezależności Rzecznika nie przeczy powiązanie jego pozycji ustrojowej z Sejmem jako organem kreacyjnym i kontrolnym, którego obszary zainteresowania częściowo pokrywają się ze sferami działania Rzecznika. Uprawnienia Sejmu wobec Rzecznika (odzwierciedlone obowiązkami Rzecznika wobec Sejmu) muszą być jednak interpretowane w sposób nieosłabiający niezależności tego organu i niekreujący jego organizacyjnej podległości. W tym kontekście Marszałek scharakteryzował różne formy prawnych zależności między Rzecznikiem i Sejmem, uznał jednak, że nie uchylają one, ani nie modyfikują, konstytucyjnego statusu Rzecznika jako organu niezależnego w strukturze organów państwowych. Zgodził się też, że nawet ponoszenie przez Rzecznika „odpowiedzialności” przed Sejmem nie może być wykładane ekstensywnie i nie oznacza niczego ponad możliwość stworzenia ustawowego mechanizmu odwoływania Rzecznika w szczególnych wypadkach.

Marszałek Sejmu zwrócił uwagę na stosunek konstytucyjnej niezależności Rzecznika i uprawnienia Marszałka do nadawania Biuru statutu, ponieważ – *prima facie* – status ustrojowy Rzecznika nie musi przekładać się na pełną samodzielność organizacyjną jego aparatu pomocniczego. Odwołując się do przykładu nadawania regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych przez Ministra Sprawiedliwości, uznał, że działalność aparatu pomocniczego organu konstytucyjnego może być regulowana także w drodze aktów prawa powszechnie obowiązującego przez odpowiedni organ władzy wykonawczej legitymowany do ich wydawania. Nadając akt wewnętrznego urzędowania, uprawniony podmiot powinien brać pod uwagę nie tylko bieżące potrzeby organu, ale również zasady sprawności, racjonalności, ekonomicznego, rzetelnego i szybkiego wykonywania zadań publicznych, czemu sprzyja „spojrzenie z zewnątrz”, pozwalające – przy poszanowaniu ustrojowej niezależności organu – wypracować optymalny model obsługi urzędowej. Zgodził się jednak, że ze względu na związek między organizacją Biura a wykonywaniem przez Rzecznika konstytucyjnych kompetencji, akt nadania statutu przez Marszałka odnosi się nie tylko do Biura, ale pośrednio także do samego Rzecznika. Tym samym kwestionowany przepis godzi w niezależność Rzecznika, bo jego zdolność działania jest pochodną odpowiedniego ukształtowania aparatu urzędniczego. Marszałek Sejmu kategorycznie stwierdził, że żadna z przewidzianych konstytucyjnie form kooperacji, odpowiedzialności czy innych zależności prawnych występujących *de lege lata* między Rzecznikiem a Sejmem nie czyni z Rzecznika organu podległego władzy ustawodawczej. Ponieważ „zwierzchności” Sejmu względem Rzecznika nie można domniemywać ani rekonstruować na podstawie ogólnych relacji ustrojowych, Marszałek uznał zaskarżony przepis za niezgodny z art. 210 Konstytucji, jako ingerujący w wewnętrzną sferę działania Rzecznika, i to w formie prawnej właściwej dla podmiotów znajdujących się w relacji podległości organizacyjnej względem Sejmu.

Analizując kwestię zarządzeń jako aktów prawnych o charakterze wewnętrznym, Marszałek stwierdził, że akty prawa wewnętrznego cechuje ograniczony zakres obowiązywania, ponieważ mogą być one kierowane tylko do jednostek organizacyjnie podległych organowi je wydającemu. Choć Konstytucja wymienia tylko uchwały Rady Ministrów i zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów, przyjmuje się, że system prawa wewnętrznego ma charakter otwarty i nie ma konstytucyjnego zakazu upoważniania

również innych podmiotów do stanowienia zarządzeń czy uchwał bądź też aktów inaczej nazwanych, ale odpowiadających charakterystyce aktu wewnętrznego.

Marszałek zwrócił uwagę, że choć zaskarżony art. 20 ust. 2 ustawy przewiduje nadawanie Biuru statutu „na wniosek” Rzecznika, to taka forma współuczestnictwa oznacza, że wiodącą rolę odgrywa organ wydający akt normatywny, natomiast organ wnioskujący występuje w roli inicjatora procedury prawodawczej (Marszałek nie może nadać statutu bez wniosku Rzecznika, ale jego nadanie jest samodzielną czynnością Marszałka). W tych okolicznościach Marszałek uznał art. 20 ust. 2 ustawy za niezgodny z art. 93 ust. 1 i 2 zdaniem drugim Konstytucji, ponieważ akt prawa wewnętrznego nie może być nadawany przez organ, wobec którego Rzecznik nie jest jednostką organizacyjnie podległą.

Marszałek Sejmu nie podzielił zarzutu wnioskodawcy co do sprzeczności tego przepisu z art. 93 ust. 2 zdaniem pierwszym Konstytucji, ze względu na to, iż upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie nie określa formy prawnej aktu, na podstawie którego ma nastąpić nadanie statutu. Zwrócił uwagę, że – w odróżnieniu od aktów prawa powszechnie obowiązującego – system aktów prawa wewnętrznego jest nacechowany otwartością zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i form prawnych, w których mogą być one stanowione. Uznał, że w wypadku podmiotów monokratycznych, rezultat czynności prawodawczych przyjmuje zwyczajowo postać zarządzenia, które należy traktować zarówno jako określenie rodzaju danego aktu prawnego, jak i element jego nazwy własnej, wobec czego art. 20 ust. 2 ustawy jest zgodny z art. 93 ust. 2 zdaniem pierwszym Konstytucji.

3. W piśmie z 25 sierpnia 2010 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko, że art. 20 ust. 2 ustawy, „w części obejmującej wyrazy po przecinku: «który nadaje Marszałek Sejmu na wniosek Rzecznika», jest niezgodny z art. 93 ust. 1 i 2 zdanie drugie oraz z art. 210 Konstytucji”. Stwierdził, że w pozostałym zakresie postępowanie winno zostać umorzone wobec zbędności wydania orzeczenia.

Prokurator Generalny stwierdził, że wyliczenie aktów wewnętrznych w art. 93 Konstytucji nie ma charakteru wyczerpującego ani w odniesieniu do ich formy, ani co do podmiotów uprawnionych do ich wydawania. Uzupełnianie katalogu tych aktów może następować mocą postanowień zarówno konstytucyjnych, jak i ustawowych. Warunkiem wydania aktu jest jednak respektowanie ogólnej zasady podległości organizacyjnej adresata aktu w systemie organów państwowych. Tymczasem normy konstytucyjne nie przesadzają o podległości Rzecznika Sejmowi, przeciwnie, w art. 210 Konstytucji sformułowana została zasada jego niezależności od innych organów państwowych. Niezależność ta oznacza, że żadne organy nie dysponują wobec Rzecznika kompetencjami pozwalającymi na kierowanie jego działalnością czy egzekwowanie jego odpowiedzialności; wyjątkiem jest tu Sejm, przed którym Rzecznik odpowiada na zasadach określonych w ustawie. Powiązanie Rzecznika z Sejmem, wynikające z trybu jego powołania, jego odpowiedzialności przed Sejmem i obowiązku składania corocznych informacji nie przekreśla więc ani samodzielności, ani odrębności urzędu Rzecznika.

Prokurator Generalny szczegółowo omówił konstytucyjny status Rzecznika i przedstawił odnośne poglądy doktrynalne. Na tym gruncie doszedł do wniosku, że wszelkie powiązania Rzecznika z Sejmem „wpasowują się w ogólną konstrukcję prawnoustrojową [Rzecznika] jako nie tylko samoistnego, ale i niezależnego od innych organów państwa”, a „odpowiedzialności, i to ograniczonej, przed Sejmem nie należy utożsamiać (...) z podległością (podporządkowaniem)”.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, w materii „zakresu i sposobu działania Rzecznika”, przekazanej przez ustrojodawcę ustawodawcy, mieści się niewątpliwie

uprawnienie tego ostatniego do utworzenia urzędu, przy pomocy którego Rzecznik wykonuje swoje zadania. Nie mieści się w niej natomiast upoważnienie do uregulowania aktem wewnętrznym Marszałka struktury organizacyjnej Biura Rzecznika ani zakresu jego zadań. Zasadę niezależności Rzecznika od innych organów państwowych traktować trzeba nie tylko w aspekcie funkcjonalnym – jako samodzielność wykonywania ustrojowej funkcji – ale również jako niezależność w sferze organizacyjnej. Sposób zorganizowania i zakres zadań Biura Rzecznika ma – w opinii Prokuratora Generalnego – duże znaczenie dla możliwości wykonywania funkcji ustrojowej przez Rzecznika. Stąd wniosek, że wyrażona w art. 210 Konstytucji zasada niezależności Rzecznika wymaga, by kształtowanie struktury organizacyjnej Biura Rzecznika pozostawione było jemu samemu (zwłaszcza że swoboda w tym zakresie nie jest nieograniczona), a odmienna regulacja narusza ten przepis ustawy zasadniczej. Zarazem brak stosunku podległości pomiędzy Rzecznikiem a Sejmem uzasadnia wniosek, że kwestionowany przepis godzi również w art. 93 ust. 1 i 2 zdanie drugie Konstytucji.

Odnosząc się do wskazanego we wniosku wzorca kontroli – art. 93 ust. 2 zdania pierwszego Konstytucji – Prokurator Generalny stwierdził, że norma konstytucyjna w nim zawarta wymaga, by akt wewnętrzny miał wyraźne umocowanie w ustawie, w wyodrębnionej jednostce redakcyjnej, określającej organ upoważniony do wydania tego aktu, materię podlegającą uregulowaniu oraz formę tego aktu. Skoro jednak niezgodne z Konstytucją jest samo powierzenie Marszałkowi wydania aktu wewnętrznego odnoszącego się do Rzecznika, to dodatkowa ocena całości rozwiązania, w aspekcie spełnienia konstytucyjnych wymagań określenia formy aktu Marszałka Sejmu, jest zbędna.

II

Na rozprawie 19 października 2010 r. uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska.

Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich sprecyzował, że wniosek dotyczy tylko drugiej części art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147, ze zm.), to jest słów: „który nadaje Marszałek Sejmu na wniosek Rzecznika”, ponieważ pierwsza część przepisu, zgodnie z którą „Zadania i organizację Biura określa statut”, nie budzi konstytucyjnoprawnych wątpliwości.

Przedstawiciel Sejmu wniósł, by zakwestionowany przepis utracił moc obowiązującą z upływem roku od publikacji wyroku w Dzienniku Ustaw.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot zaskarżenia, częściowe umorzenie postępowania.

1.1. Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik) dotyczy doniosłej kwestii wzajemnych relacji władzy ustawodawczej i organu kontroli państwowej ochrony prawa. Wnioskodawca wystąpił o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147, ze zm.; dalej: ustawa), stanowiącego, że „Zadania i organizację Biura określa statut, który nadaje Marszałek Sejmu na wniosek Rzecznika”. Jako wzorce kontroli wskazane zostały art. 93 ust. 1 i 2 oraz art. 210 Konstytucji – przepisy dotyczące źródeł prawa oraz niezawisłości i niezależności Rzecznika od innych organów państwowych.

1.2. Całokształt przedstawionej argumentacji jasno wskazuje, że zastrzeżenia uczestników postępowania wzbudza tylko drugi człon kwestionowanego przepisu, określający podmiot upoważniony do nadawania statutu Biuru Rzecznika (dalej: Biuro). Nie zostały natomiast przedstawione żadne argumenty, które pozwoliłyby sądzić, że konstytucyjnoprawne wątpliwości wnioskodawcy budzi unormowanie, zgodnie z którym „Zadania i organizację Biura określa statut”. Kwestia ta została dodatkowo sprecyzowana w toku rozprawy przez przedstawiciela wnioskodawcy. Skoro zaś pierwszy człon kwestionowanego przepisu nie wzbudza obiekcji ani wnioskodawcy, ani też pozostałych uczestników postępowania, Trybunał Konstytucyjny uznaje wydanie w tym zakresie orzeczenia za niedopuszczalne, co stanowi przesłankę umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

1.3. Zdaniem wnioskodawcy, kwestionowany przepis – w zakresie, w jakim wskazuje Marszałka Sejmu (dalej: Marszałek) jako podmiot upoważniony do nadania Biuru statutu – godzi w zasadę niezależności Rzecznika od innych organów państwowych i narusza system źródeł prawa, bo prowadzi do nadawania tego statutu aktem prawnym, który – z zasady – może być adresowany wyłącznie do jednostek organizacyjnie podległych jego autorowi. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że uczestnicy postępowania zgodnie przedstawili w jego toku pełną i wieloaspektową argumentację przemawiającą za niekonstytucyjnością zaskarżonego przepisu. Uznając słuszność tej argumentacji, Trybunał Konstytucyjny czuje się zwolniony z jej pełnego przytaczania i poprzestanie na kwestiach mających znaczenie zasadnicze.

2. Wzorce kontroli.

2.1. Art. 210 Konstytucji stanowi, że „Rzecznik Praw Obywatelskich jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem, na zasadach określonych w ustawie”. Tym samym Konstytucja przesądza o niezawisłości i niezależności Rzecznika – jako organu ochrony prawa (jak ujmuje to tytuł rozdziału IX Konstytucji) – od innych organów państwowych, stanowiąc ponadto, że odpowiada on tylko przed Sejmem, na zasadach określonych w ustawie. Jest więc Rzecznik instytucjonalnie ulokowany poza trójpodziałem władzy, choć istnieją więzi łączące go z Sejmem. Jak zgodnie przyjmuje się w doktrynie, niezależność odnosi się do urzędu, niezawisłość zaś – do piastującej ów urząd osoby (tak np. W. Sokolewicz, uwaga 3 do art. 210, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej...*). 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 – jak się podkreśla – wypadków dopuszczanych przez samą Konstytucję lub ustanowionych w ustawach, ale w zgodzie z zasadami konstytucyjnymi (zob. *ibidem*, uwaga 4 do art. 210). 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 (zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 266).

2.2. Artykuł 93 Konstytucji stanowi, że „Uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty” (ust. 1), ponadto zaś, że „Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy [i] nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów” (ust. 2). Przepis ten normuje kwestię aktów prawa wewnętrznego, zwanych też w doktrynie „aktami wewnętrznymi obowiązującymi” albo „aktami kierownictwa wewnętrznego” i stanowiących przeciwieństwo (czy może raczej – uzupełnienie) aktów prawa powszechnie obowiązującego (*erga omnes*). Konstytucja wymienia jedynie uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i zarządzenia ministrów, przesadzając o ich wyłącznie wewnętrznym charakterze i związaniu nimi tylko i wyłącznie jednostek „organizacyjnie podległych” organowi wydającemu akt. Wymogiem, od spełnienia którego zależy dopuszczalność wydania takiego aktu, jest istnienie podstawy ustawowej, a postanowienia aktu nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec podmiotów indywidualnych (np. obywateli, osób prawnych); zarówno uchwały, jak i zarządzenia podlegają też kontroli co do zgodności z prawem powszechnie obowiązującym.

Z konstytucyjnej regulacji – dopuszczalności adresowania aktów prawa wewnętrznego tylko do „jednostek organizacyjnie podległych” – wynika, że przesłanką wydania takiego aktu jest istnienie stosunku organizacyjnej podległości. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 1 grudnia 1998 r. (sygn. K 21/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 116), niezależnie od faktu, iż w art. 93 rodzajowo wskazane są jedynie uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i poszczególnych ministrów, wszystkie akty prawa wewnętrznemu obowiązującego muszą odpowiadać wymogom w tym przepisie ujętym. Art. 93 Konstytucji „stanowi bowiem nie tylko podstawę do wydawania uchwał przez Radę Ministrów oraz zarządzeń przez premiera i ministrów, ale też traktowany być musi jako ustanawiający ogólny – i bezwzględnie wiążący – model aktu o charakterze wewnętrznym”. Trybunał Konstytucyjny ustalił następujące modelowe cechy takiego aktu: może on obowiązywać tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu ten akt (art. 93 ust. 1), może być wydany tylko na podstawie ustawy (art. 93 ust. 2), podlega kontroli co do jego zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3), nie może też stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2), ponieważ w żadnym wypadku nie może wiązać podmiotów, które nie są podległe organowi wydającemu taki akt.

W doktrynie podkreśla się, że system aktów prawa wewnętrznego jest nacechowany otwartością zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i form prawnych, w których mogą być one stanowione (zob.: np. K. Działocha, uwaga 3 do art. 93, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001). Akty prawa wewnętrznego może zatem wydawać każdy organ władzy publicznej, o ile tylko istnieją „jednostki organizacyjnie mu podporządkowane” i o ile kompetencja do wydawania takich aktów jest przewidziana w ustawie. Nie ulega wątpliwości, że „organizacyjna podległość organowi wydającemu akt jest założeniem (...) rozstrzygającym o tym, komu obowiązujące prawo może przyznać kompetencję prawną do wydawania aktów wewnętrznemu obowiązujących” (*ibidem*, uwaga 4). We wspomnianym wyżej wyroku w sprawie o sygn. K 21/98 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „Punktem wyjścia dla określenia kompetencji organu państwowego do wydawania aktów o charakterze wewnętrznym musi być wskazanie, czy można mówić o podległości podmiotów (organów), które mają być adresatami takich aktów”. Doszedł wówczas do wniosku, że nie ma konstytucyjnych przeszkód, by Sejm (albo jego Marszałek) otrzymał ustawową kompetencję nadawania statutu Najwyższej Izbie Kontroli, która – zgodnie z art.

202 ust. 2 Konstytucji – „podlega” Sejmowi. W wyroku z 28 czerwca 2000 r. (sygn. K 25/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 141) Trybunał Konstytucyjny, nawiązując do poglądów doktryny, stwierdził, że podległość to „więź ustrojowo-prawna, w której podmioty organizacyjnie nadrzędne mogą ingerować w przedmiotowo i konstytucyjnie określonym zakresie, w działania podmiotów podporządkowanych w każdej fazie i w zakresie, za pomocą dowolnie dobranych dla danej sytuacji środków”. Trybunał Konstytucyjny uznał, że „kryterium «organizacyjnej podległości», (...) od spełnienia którego zależy dopuszczalność stanowienia aktów prawa wewnętrznego, należy rozumieć szerzej niż »hierarchiczne podporządkowanie« w znaczeniu przyjętym w prawie administracyjnym”. Z powyższego jasno wynika, że warunkiem *sine qua non* konstytucyjnej dopuszczalności wydania aktu prawa wewnętrznego jest istnienie stosunku organizacyjnej podległości pomiędzy wydającym akt a jego adresatem.

3. Rys historyczny instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich i jej relacji z władzą ustawodawczą.

Niniejszej sprawy nie sposób rozpatrywać w oderwaniu od historycznego i normatywnego kontekstu powstania instytucji Rzecznika oraz zasadniczych politycznych i konstytucyjnych przemian, które miały miejsce w ostatnim dwudziestolecu.

Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich został ustanowiony, mocą ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. Nr 21, poz. 123), od 1 stycznia 1988 r. Powołanie Rzecznika na pierwszą kadencję i nadanie Biuru statutu miały nastąpić do końca 1987 r. (art. 18 ust. 2 i art. 27 w związku z art. 28 tej ustawy). Trzeba podkreślić, że urząd Rzecznika nie znalazł u swego zarania oparcia w ówczesnie obowiązującej Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36, ze zm.; dalej: Konstytucja PRL), a o czasie zaistnienia tej – jakże ważnej w polskim porządku prawnym – instytucji zaświadcza preambuła ustawy, w myśl której Rzecznika powołano „W celu umacniania socjalistycznej praworządności i stworzenia dalszych gwarancji ochrony praw i wolności obywateli”. Ówczesnie obowiązujący art. 20 Konstytucji stanowił, że – wśród „naczelných organów władzy państwowej” (tytuł rozdziału 3 Konstytucji PRL) – „Najwyższym organem władzy państwowej jest Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej” (ust. 1) – „najwyższy wyraziciel woli ludu pracującego miast i wsi”, urzeczywistniający „suwerenne prawa narodu” (ust. 2) i, między innymi, sprawujący „kontrolę nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej” (ust. 3 *in fine*). Ta zasada ustrojowa jasno określała relacje pomiędzy poszczególnymi organami państwa i pozwalała uznać, że Rzecznik podlega Sejmowi. Stąd niebudzące ówczesnie wątpliwości przekonanie, że mogą być doń kierowane akty prawne w ramach „władztwa organizacyjnego” oraz ustawowe upoważnienie Prezydium Sejmu do nadania – na wniosek Rzecznika – statutu określającego „zadania i organizację” Biura. Wszystkie te okoliczności wynikały z pryncypiów ustrojowych i wskazywały na instytucjonalną zależność Rzecznika od Sejmu. Godzi się równocześnie zauważyć, że polski system prawa tej doby miał charakter „otwarty” (jego „domknięcie” było powszechnie uznawane za doniosłe osiągnięcie Konstytucji z 1997 r.) i nie obowiązywały w nim restrykcyjne przepisy dotyczące źródeł prawa i kategorii aktów prawa wewnętrznego.

Urząd Rzecznika uzyskał konstytucyjną podstawę na samym początku transformacji ustrojowej, 8 kwietnia 1989 r., gdy – mocą art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 19, poz. 101) – w Konstytucji PRL znalazł się art. 36a, stanowiący, iż Rzecznik Praw Obywatelskich, który „stoi na straży praw i wolności obywateli określonych w Konstytucji i innych przepisach prawa”, jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na okres

czterech lat, a sposób jego działania określa ustawa. Mimo redakcyjnych zmian (o wielkiej doniosłości historycznej i politycznej) pozostała jednak w mocy konstytucyjna reguła, że Sejm jest „najwyższym organem władzy państwowej”, zatem „konstytucjonalizacja” Rzecznika nie zmieniła zasadniczo jego ustrojowej pozycji względem Sejmu.

Ów art. 36a Konstytucji PRL (a po zmianach – Konstytucji RP) obowiązywał do wejścia w życie aktualnie obowiązującej Konstytucji (do 16 października 1997 r.) jako przepis utrzymany w mocy przez art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426, ze zm.; dalej: Mała Konstytucja). Trzeba podkreślić, że wejście w życie Małej Konstytucji (co nastąpiło 8 grudnia 1992 r.) oznaczało zmianę ustrojowej pozycji Sejmu w systemie władz Rzeczypospolitej istotną o tyle, że w art. 1 stanowiła ona, iż „Organami Państwa w zakresie władzy ustawodawczej są Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie władzy wykonawczej – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, w zakresie władzy sądniczej – niezawisłe sądy”. Tym samym zasadą stał się podział władzy, co oznaczało pozbawienie Sejmu najwyższej pozycji ustrojowej.

Uchwalenie obowiązującej Konstytucji definitywnie przesądziło o całkowitym zerwaniu z koncepcją „jednolitej władzy państwowej” oraz nadawania Sejmowi nadrzędnej pozycji. Konstytucja ta, poświęcając Rzecznikowi Praw Obywatelskich oddzielną część rozdziału IX, ukształtowała go jako organ niezawisły i niezależny od innych organów państwowych, stojący na straży wolności i praw człowieka i obywatela (art. 208 i art. 210 Konstytucji).

Podsumowując, można uznać – tak jak to uczynił Marszałek – że status prawny Rzecznika ewoluował od podporządkowania Sejmowi (z czego wynikały konsekwencje w sferze organizacji Biura) ku instytucjonalnej separacji tego organu w strukturach władzy publicznej i przyznaniu mu samodzielności kompetencyjnej, wynikającej ze zniesienia jego podporządkowania Sejmowi. Nie zmienia to jednak faktu, że zakwestionowany przepis – w toku i pomimo wyżej przedstawionej ewolucji ustrojowej – zachował brzmienie pierwotne i znajdował zastosowanie w procedurze nadania Biuru statutu nawet po roku 1997 (po wejściu w życie obowiązującej Konstytucji), a propozycje jego zmiany nie znalazły normatywnego zwieńczenia.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich i jego relacje z Sejmem. Biuro Rzecznika.

Jak już wyżej wspomniano, Rzecznik Praw Obywatelskich – organ ochrony prawa – jest niezależnym i niezawisłym organem państwa. Niemniej jednak Konstytucja i ustawa przewidują istnienie prawnych zależności między nim i Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej. Rzecznik jest bowiem powoływany przez Sejm za zgodą Senatu (art. 209 ust. 1 Konstytucji), składa przed Sejmem ślubowanie (art. 4 ustawy), ma obowiązek corocznego informowania obu izb parlamentu o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela (art. 212 Konstytucji), może też przedkładać parlamentowi określone sprawy wynikające z jego działalności (art. 19 ust. 3 ustawy), a także odpowiada przed Sejmem „na zasadach określonych w ustawie” (art. 210 Konstytucji). Zarazem Sejm wyraża zgodę na pociągnięcie Rzecznika do odpowiedzialności karnej i na pozbawienie go wolności (art. 211 Konstytucji). Zgodnie z ustawą Sejm, w określonych okolicznościach, może odwołać go przed upływem kadencji (art. 7 ustawy), wyraża też zgodę na ustanowienie pełnomocników terenowych Rzecznika (art. 22), natomiast Marszałek powołuje – na wniosek Rzecznika – jego zastępców (art. 20 ust. 3 ustawy). Mimo powyższych niewątpliwych związków nie sposób jednak, na podstawie którejkolwiek regulacji, domniemywać jakiegokolwiek konstytucyjnego

podporządkowania Rzecznika Sejmowi. Żadna z wymienionych wyżej więzi nie uzasadnia odnajdywania w tych regulacjach elementów zwierzchnictwa Sejmu nad Rzecznikiem.

Wypełnianie konstytucyjnego obowiązku Rzecznika – stania na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych – umożliwia Biuro, czyli wykwalifikowany aparat urzędniczy i administracyjno-obługowy. Ustawa zawiera dość lakoniczne postanowienia dotyczące Biura, bo – zgodnie z jej art. 20 ust. 1 i 2 „Rzecznik wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura (...), a jego „Zadania i organizację (...) określa statut, który nadaje Marszałek Sejmu na wniosek Rzecznika” (pierwotnie był to art. 18 ust. 1 i 2 ustawy). Art. 20 ust. 5 ustawy nakazuje odpowiednie stosowanie do pracowników Biura przepisów o pracownikach urzędów państwowych (przede wszystkim pragmatyki służbowej – ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953, ze zm.). Biuro – organ pomocniczy Rzecznika – zapewnia organizacyjne i administracyjne warunki jego pracy, wykonując na jego rzecz wszelkie niezbędne czynności o charakterze zarówno merytorycznym (np. analitycznym), jak i administracyjno-technicznym. Przyjmuje się w doktrynie, że Biuro stanowi profesjonalny urzędniczy aparat pracy Rzecznika, pozbawiony samoistności prawnej i ustrojowej, a więc trzeba je uznać za podmiot zależny, usytuowany przy konstytucyjnym organie państwa, którego zadaniem jest zapewnienie wieloaspektowej „obsługi” Rzecznika w zakresie wykonywanych przezeń obowiązków.

Zgodnie z zakwestionowanym art. 20 ust. 2 ustawy, zadania i organizację Biura Rzecznika określa statut urzędu – akt normatywny o charakterze niewątpliwie wewnętrznym – regulujący wewnętrzną organizację struktury ustawowo utworzonej dla zapewnienia Rzecznikowi możliwości wykonywania obowiązków. Statut ten, *de lege lata*, nadawany jest przez Marszałka na wniosek Rzecznika i – co nie budzi wątpliwości – nie może kształtować ani sytuacji prawnej podmiotów zewnętrznych wobec Biura, ani też przydawać Rzecznikowi dodatkowych kompetencji, które nie zostały określone w aktach prawa powszechnie obowiązującego.

5. Analiza zarzutów niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 93 ust. 1 i 2 oraz z art. 210 Konstytucji.

5.1. Na wstępie Trybunał Konstytucyjny stwierdza, w pełni zgadzając się z wnioskodawcą, że nadanie statutu Biuru ma znaczenie nie tylko dla samego Biura – pozbawionego jednak, jak wyżej stwierdzono, samoistności prawnej i ustrojowej – 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.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zarzuty stawiane kwestionowanemu przepisowi – w aspekcie obu wskazanych przez wnioskodawcę wzorców kontroli – są względem siebie komplementarne, stąd znacząca część przedstawianej niżej argumentacji musi być uznana za adekwatną w odniesieniu do obu wskazanych przepisów Konstytucji.

5.2. Art. 210 Konstytucji statuuje *expressis verbis* zasady niezawisłości i niezależności Rzecznika i – jak już wspomniano wyżej – nie można się w nim doszukiwać podstaw twierdzenia o jakiegokolwiek podległości Rzecznika względem Sejmu. W

kontekście ustaleń, dokonanych w pkt. 4 uzasadnienia, trzeba zwrócić uwagę, że niezależność Rzecznika ma zasadnicze znaczenie ustrojowe, wszakże w codziennej praktyce jego funkcjonowania musi być rozpatrywana głównie w aspekcie organizacyjnym i funkcjonalnym. 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.

Uczestnicy postępowania trafnie zwrócili uwagę, że z niezależnością Rzecznika jako organu państwowego skorelowany jest jego obowiązek przedstawiania Sejmowi i Senatowi „informacji” – nie zaś „sprawozdania” – o jego działalności i o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela. Regulacja ta, zawarta w art. 212 Konstytucji, jest powiązana z zamieszczoną we wskazanym wzorcu kontroli, i przesądza jasno, że ustrojodawca nie przyznał Sejmowi (a więc – tym bardziej – jego Marszałkowi) pozycji władczej i nie założył istnienia stosunku podległości pomiędzy Rzecznikiem a Sejmem. Materiały z prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego wskazują, że było to działanie świadome, uzasadnione wolą skorelowania obowiązków Rzecznika wobec Sejmu z zasadą jego niezależności.

Odrębną kwestią jest konstytucyjnie ustanowiona odpowiedzialność Rzecznika przed Sejmem. Uczestnicy postępowania zgodnie uznali, a Trybunał Konstytucyjny w pełni się z tym zgadza, że ponoszenie przez niego tej odpowiedzialności nie może być wykładane ekstensywnie i nie oznacza niczego ponad możliwość stworzenia ustawowego mechanizmu odwoływania Rzecznika w szczególnych wypadkach, przy dodatkowym założeniu, że „odpowiedzialność” nie przybierze żadnej z postaci „podległości” (tak: W. Sokolewicz, uwaga 7 do art. 210 i uwaga 8 do art. 212, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej...*). Należy stwierdzić, że owa odpowiedzialność – sprowadzająca się w istocie tylko do odwołania Rzecznika przed upływem kadencji – polega na wyciągnięciu konsekwencji prawnych za sprzeniewierzenie się złożonemu ślubowaniu. Jest to zagadnienie całkowicie odmienne i nie mające związku z zagadnieniem nadawania statutu, normującego wewnętrzną organizację i tryb pracy Biura Rzecznika.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny uznaje zaskarżony przepis za niezgodny z art. 210 Konstytucji.

5.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że – w świetle wyżej przedstawionych okoliczności – niezgodność art. 20 ust. 2 ustawy z art. 93 ust. 1 i 2 zdanie drugie Konstytucji również jest niewątpliwa. Powtarzanie rozbudowanej i zgodnej argumentacji uczestników postępowania jest całkowicie zbędne, dlatego Trybunał Konstytucyjny stwierdza jedynie, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie jest w żadnym wypadku – co wielokrotnie wyżej stwierdzono – 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). Jest on – co zostało przekonująco wykazane w toku postępowania – niezawisłym i niezależnym organem państwa, pozostającym poza trójpodziałem władzy. Skoro zaś pomiędzy Sejmem (i jego Marszałkiem) a Rzecznikiem nie istnieje stosunek podległości, to nie sposób uznać za zgodną z Konstytucją sytuacji, w której akt prawa wewnętrznego – a takim jest zarządzenie – działa „na zewnątrz”, obowiązując „inny podmiot” – organ niepozostający w owym stosunku podległości. Innymi słowy – brak organizacyjnej podległości wyklucza

możliwość wydawania przez organ Sejmu aktów prawa wewnętrznego obowiązującego, mających wiązać Rzecznika.

5.4. Zdaniem wnioskodawcy, upoważnienie zawarte w art. 20 ust. 2 ustawy jest wadliwe również dlatego, że nie wskazuje formy aktu prawnego, którym miałyby być nadawany Biuru statut. Godzić ma to więc w postanowienia art. 93 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji, jako że w wielu przepisach ustawodawca wyraźnie wskazał formę (nazwę) aktu wewnętrznego. W odniesieniu do tego zarzutu, Trybunał Konstytucyjny wskazuje na szczególną odmienność systemu aktów prawa wewnętrznego w relacji z systemem aktów prawa powszechnie obowiązującego. Ten pierwszy system cechuje bowiem otwartość zarówno podmiotowa (w zakresie podmiotów upoważnionych do ich wydawania), jak i formalna (w zakresie form prawnych, w których mogą być one stanowione). Trudno zaprzeczyć twierdzeniu Marszałka, że rezultatem czynności prawodawczych podmiotu monokratycznego jest – zwyczajowo – zarządzenie (gdy rezultatem takich czynności organów kolegialnych są uchwały), przy czym słowo to jest zarówno określeniem rodzaju danego aktu prawnego, jak i elementem jego nazwy własnej. W tych okolicznościach trudno wyobrazić sobie – inną niż „zarządzenie” – formę działania Marszałka w zakresie nadania Biuru statutu, co – mimo braku stosownego postanowienia w kwestionowanym przepisie – utarło się w długoletniej już praktyce. Niemniej jednak – wobec stwierdzenia niezgodności kwestionowanego przepisu z pozostałymi wzorcami kontroli, dogłębne badanie tej kwestii uznać należy za zbędne, co stanowi przesłankę umorzenia w tym zakresie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

6. Uwagi dodatkowe.

Utrata mocy obowiązującej art. 20 ust. 2 ustawy z dniem ogłoszenia niniejszego wyroku miałyby negatywne skutki. Oznaczałaby natychmiastowe usunięcie z systemu prawnego podstawy prawnej nie tylko wydania nowego statutu i jego nowelizacji, ale – co ważniejsze – utratę mocy przez obowiązujący statut Biura, będący organizacyjnym fundamentem jego funkcjonowania. Skoro bowiem – w myśl art. 93 ust. 2 zdania pierwszego Konstytucji – akt prawa wewnętrznego musi mieć podstawę ustawową, to eliminacja tej podstawy z systemu prawnego pociągnęłaby za sobą usunięcie zeń również opartego na niej aktu prawa wewnętrznego. Wynika to z faktu, że na gruncie obowiązującej Konstytucji nie może obowiązywać „samoistny” akt prawa wewnętrznego. W tych okolicznościach Trybunał Konstytucyjny zdecydował – na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji – że art. 20 ust. 2 ustawy traci moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, co ma na celu zapewnienie ustawodawcy czasu na podjęcie właściwych działań legislacyjnych.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.