



**Agnieszka Gajda**

*Uniwersytet Gdański*

## PROJEKTY I ZMIANY ZAKRESU DZIAŁANIA INSTYTUCJI OMBUDSMANA W POLSCE

Swoista moda na poszukiwanie nowych instytucjonalnych gwarancji przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela prowadzi do licznych prób tworzenia coraz to nowych instytucji działających na zasadach zbliżonych do ombudsmana. Moda ta jest efektem m.in. wzmożonego zainteresowania ochroną praw człowieka, koniecznością dostosowania przepisów krajowych do wymogów stawianych w prawie Unii Europejskiej, kryzysu instytucji Rzecznika Praw Dziecka (RPD) oraz aktywności partii politycznych w pozyskiwaniu poparcia politycznego nowych grup społecznych. Skala tego zjawiska budzi jednak obawy. Może wprawdzie być dowodem sukcesu, jaki osiągnął Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO), którego urząd jest tak atrakcyjny i pożądaný w wielu środowiskach, ale może równie dobrze świadczyć o porażce w tym znaczeniu, że rzecznikowi nie udało się zaszczepić w społeczeństwie podstawowej wiedzy na temat instytucji ombudsmana i zasad jej działania, które powiązane z osobistymi przymiotami piastunów urzędu składają się na jego pozycję i autorytet. Projekty ustaw zakładające utworzenie nowych organów, których zadanie ma polegać na staniu na straży określonych praw i wolności obywatelskich, są w ostatnich latach niemalże stale przedmiotem prac parlamentu. Złożenie do Sejmu projektu poprzedzone jest długą i często burzliwą dyskusją społeczną oraz kampanią promocyjną nowych rozwiązań. W coraz liczniejszych grupach społecznych odnajdywane są cechy uzasadniające objęcie szczególną ochroną, czyniąc tym samym wyjątki od konstytucyjnej zasady równości wobec prawa poprzez akty tzw. dyskryminacji pozytywnej<sup>1</sup>.

Nie wszystkie inicjatywy kończą się wniesieniem projektu ustawy do Sejmu. Jedną z ciekawszych był pomysł powołania Rzecznika Praw Pasażerów w związku z wydaniem rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów

<sup>1</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 382.

rów w ruchu kolejowym<sup>2</sup>. Rozporządzenie nałożyło na państwa członkowskie obowiązek wyznaczenia organu odpowiedzialnego za przestrzeganie jego przepisów (art. 30), gdzie wśród jego zadań wymieniono podejmowanie kroków niezbędnych do zapewnienia przestrzegania praw pasażerów. W polskiej ustawie o transporcie kolejowym przyjęto jednak, że takim organem będzie Prezes Urzędu Transportu Kolejowego<sup>3</sup>. Organowi temu przyznano prawo do rozpatrywania skarg w sprawie naruszenia przepisów rozporządzenia oraz do nakładania kar za ich naruszenie. Uregulowanie tej kwestii doprowadziło do odstąpienia od próby utworzenia instytucji nowego rzecznika.

W niniejszym opracowaniu więcej uwagi poświęcono inicjatywom, które zakończyły się wniesieniem projektu ustawy. Dnia 21 maja 2001 r. do Sejmu wniesiony został rządowy projekt ustawy o Rzeczniku Praw Ofiar Przepięstw, a więc osób, których dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez czyn zabroniony przez ustawę, jako przestępstwo, a także osób im najbliższych<sup>4</sup>. Zgodnie z projektem, rzecznika miał powoływać Sejm na pięcioletnią kadencję. Projektowane gwarancje jego niezależności miały mieć podstawę ustawową i wzorować się na tych, które przyznano Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Jako cel utworzenia nowej instytucji, wnioskodawcy podawali potrzebę poprawy sytuacji prawnej, ekonomicznej i społecznej ofiar przestępstw. Chodziło o urzeczywistnienie skutecznej i realnej kontroli postępowania organów państwa w zakresie pomocy ofiarom przestępstw, jak również o zintensyfikowanie działań zmierzających w kierunku zmiany praktyki, mentalności i postaw przedstawicieli organów państwa pracujących z ofiarami i osobami im najbliższymi.

Rzecznik Praw Ofiar Przepięstw (RPOP), zgodnie z projektem, miał nie tylko stać na straży godności ofiar przestępstw i wynikających z niej praw określonych w Konstytucji, Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz innych przepisach prawa, gwarantować szeroko pojętą pomoc państwa dla ofiar przestępstw w wyjściu z trudnej sytuacji życiowej, ale również podejmować działania o charakterze prewencyjnym, tak aby nie dochodziło do naruszania godności ofiar, w szczególności w toku postępowania karnego. Rzecznik miał czuwać nad prawidłowym traktowaniem tych osób przez

<sup>2</sup> Rozporządzenie (WE) Nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. Urz. UE L z 2007 r. Nr 315, s. 14).

<sup>3</sup> Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego przyznano taki status na mocy art. 1 pkt. 6 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2009 r. Nr 241, poz. 1658).

<sup>4</sup> Warto wspomnieć, że w maju 2000 r. w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji powołano Rzecznika Praw Ofiar. Jego zadaniem było m.in. podejmowanie na szeroką skalę współpracy z innymi organami państwa, w szczególności z organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Sukces jego działań opierał się na dobrej woli i życzliwym nastawieniu przedstawicieli innych organów państwa, dostrzegających potrzebę wspierania osób pokrzywdzonych przestępstwem. Należy jednak podkreślić, że był to urząd powołany bez ustawowej podstawy prawnej, a zatem nieokreślony był zakres jego kompetencji ani reguły podejmowanej współpracy. Pomysł opracowania rządowego projektu ustawy o Rzeczniku Praw Ofiar Przepięstwa powstał właśnie z jego inicjatywy, [http://www.mswia.gov.pl/wai/pl/206/164/Raport\\_z\\_dzialalnosci\\_Rzecznika\\_Praw\\_Ofiar.html#Powow%20C5%82anie](http://www.mswia.gov.pl/wai/pl/206/164/Raport_z_dzialalnosci_Rzecznika_Praw_Ofiar.html#Powow%20C5%82anie).

instytucje państwowe, zapobiegać ich wtórnej wiktyimizacji i dbać o poszanowanie ich praw. Rzecznik miał podejmować czynności przewidziane w ustawie w razie powzięcia wiadomości wskazującej na naruszenie bądź zagrożenie praw ofiary przestępstwa, na wniosek wskazanych w ustawie podmiotów lub z własnej inicjatywy (art. 10 i 11 projektu). W indywidualnej sprawie, w której ofiara nie była wnioskodawcą, Rzecznik miał obowiązek zawiadomienia jej o zamiarze podjęcia czynności oraz wstrzymania się z ich podjęciem przez okres 20 dni, chyba że uzyskałby wyraźną zgodę ofiary. Ofiara zachowywała prawo do wiążącego rzecznika sprzeciwu wobec czynności przez niego podejmowanych. W art. 12 projektu wnioskodawca, chcąc uniknąć problemów związanych z ewentualnymi sporami kompetencyjnymi z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, wprowadził normę, zgodnie z którą RPOP miał nie podejmować działań w zakresie, w którym sprawą zajął się RPO. Spośród rozwiązań przedstawionych w projekcie warto podkreślić również treść art. 15, zgodnie z którym rzecznik podejmując sprawę mógł udzielić ofierze przestępstwa informacji oraz konsultacji prawnych, a także udzielić informacji dotyczącej praktycznych sposobów pokonywania trudności związanych z jej sytuacją, w tym informacji o organach i instytucjach państwowych kompetentnych do podjęcia określonych czynności na jej rzecz. Rzecznik mógł skierować ofiarę przestępstwa, za jej zgodą, do ośrodka readaptacyjnego, ze względu na potrzebę likwidacji skutków wiktyimizacji tej osoby, jeżeli jej szczególnie trudna sytuacja życiowa za tym przemawiała (ośrodki te miał tworzyć i likwidować RPOP, zgodnie z art. 19 i n. projektu) albo wskazać jej instytucje i organizacje pozarządowe, które są właściwe, choćby częściowo aby udzielić jej pomocy. Rzecznik mógł wreszcie udzielić innej koniecznej pomocy w zakresie swej właściwości. Uprawnienia rzecznika w zakresie procedury karnej polegały na możliwości uczestniczenia w postępowaniu karnym na prawach przedstawiciela społecznego (art. 6 ust. 1 i 2) oraz możliwości zapoznania się, za zgodą pokrzywdzonego, z aktami postępowania lub wzięcia udziału w czynnościach procesowych w charakterze obserwatora (art. 6 ust. 3).

Projektowana ustawa nie zakładała wyposażenia rzecznika w żadne inne kompetencje procesowe lub inne, mające na celu kontrolę organów prokuratury i sądów. Rzecznikowi Praw Ofiar Przestępstw z racji wykonywanej funkcji przyznano również wiele uprawnień, wśród których warto zwrócić uwagę na możliwość uzyskiwania od odpowiednich organów państwa, a szczególnie sądów i prokuratury, informacji dotyczących spraw ofiar przestępstw, w tym procesów karnych, postępowań przed sądami dla nieletnich oraz procesów odszkodowawczych. Przyznane zostało mu również prawo do żądania potrzebnych informacji, wyjaśnień oraz możliwość przekazania do prowadzenia konkretnej sprawy kompetentnemu organowi lub instytucji państwowej<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Więcej na ten temat w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o Rzeczniku Praw Ofiar Przestępstw, wniesionego do Sejmu 21 maja 2001 roku (druk 2915). Tekst projektu dostępny jest na oficjalnej stronie internetowej Sejmu: [http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/2915/\\$file/2915.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/2915/$file/2915.pdf).

Instytucji Rzecznika Praw Ofiar Przestępstw nie utworzono z powodu objęcia prac nad projektem zasadą dyskontynuacji prac parlamentu. Warto jednak zauważyć, że projekt był wyrazem pewnej potrzeby społecznej, którą dostrzeżono już wkrótce po powołaniu Rzecznika Praw Dziecka. Chodzi mianowicie o potrzebę tworzenia nowej instytucji, chroniącej wyłącznie prawa konkretnej grupy zasługującej na szczególną ochronę. Inicjatywa ta była istotna również dlatego, że stanowiła wyraz zainteresowania się jedną z kluczowych sfer aktywności Rzecznika Praw Obywatelskich, który w przedstawianych sprawozdaniach rocznych szeroko problem praw ofiar przestępstw omawiał. Obecnie, stojąc na straży praw i wolności człowieka i obywatela, to właśnie Rzecznik Praw Obywatelskich w zakresie swoich zadań dąży do stworzenia realnych gwarancji przestrzegania praw ofiar przestępstw, szczególnie poprzez zapewnienie realizacji ustawowych gwarancji uwzględnienia praw pokrzywdzonego. W tym celu podejmuje wiele inicjatyw, z których najbardziej znaną był udział w opracowaniu Krajowego Programu Na Rzecz Ofiar Przestępstw.

Zgodnie z art. 85 Konstytucji RP obowiązkiem obywatela polskiego jest obrona Ojczyzny, a zakres obowiązku służby wojskowej określa ustawa. Z tego obowiązku wywiedziono powszechny obowiązek obrony, któremu podlegają wszyscy obywatele polscy zdolni ze względu na wiek i stan zdrowia do jego wykonywania<sup>6</sup>. Siły Zbrojne RP stoją na straży suwerenności i niepodległości narodu polskiego, pokoju i bezpieczeństwa<sup>7</sup>. Żołnierze, nie bez przyczyny, uznawani są za szczególną grupę społeczną, w której występują inne niż powszechnie spotykane społeczne problemy i potrzeby. Ich prawa obywatelskie na czas pełnienia służby wojskowej zostają w dużej mierze ograniczane. Ponadto, specyfika organizacji struktur wojskowych opartych na stosunkach hierarchicznego, bezwzględniego podporządkowania, wyklucza dialog i możliwość ekspresji własnych przekonań i stanowisk. Nie ma w nich miejsca na dyskusję, którą zastępuje obowiązek wykonywania rozkazów przełożonych. Jest to gwarancją dyscypliny, przestrzegania procedur, precyzyjnego zakresu odpowiedzialności i konsekwencji z tego wynikających, a to z kolei jest niezbędne dla właściwego wykonywania przez wojsko i inne służby mundurowe powierzonych im funkcji, czyli przede wszystkim zapewnienia bezpieczeństwa zarówno państwa jak i narodu polskiego. Dostrzegalna jest zatem konieczność zapewnienia żołnierzom większej ochrony.

<sup>6</sup> Art. 4 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 ze zm.). W ramach tego obowiązku, na zasadach i w zakresie określonych w ustawie, obywatele polscy są obowiązani do: 1) pełnienia służby wojskowej, 2) wykonywania obowiązków wynikających z nadanych przydziałów kryzysowych i przydziałów mobilizacyjnych, 3) świadczenia pracy w ramach pracowniczych przydziałów mobilizacyjnych, 4) pełnienia służby w obronie cywilnej, 5) odbywania edukacji dla bezpieczeństwa, 6) uczestniczenia w samoobronie ludności, 7) odbywania ćwiczeń w jednostkach przewidzianych do militaryzacji i pełnienia służby w jednostkach zmilitaryzowanych, 8) wykonywania świadczeń na rzecz obrony.

<sup>7</sup> Więcej na ten temat zob. W. Maciejko, *Powszechny obowiązek obrony*, [w:] W. Maciejko, *Osobowe prawo administracyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 119 i n.

Nie można ich pozbawiać podstawowych wolności i praw człowieka i obywatela, których ochrona powinna znajdować się pod szczególną kontrolą państwa<sup>8</sup>. Hierarchiczna struktura wojska utrudnia niejednokrotnie skuteczne dochodzenie praw przez żołnierzy. Już pierwszy rzecznik – Ewa Łętowska, wskazywała na silną potrzebą utworzenia instytucji wojskowego rzecznika praw obywatelskich<sup>9</sup>. Z czasem siły zaczęły nabierać postulatów utworzenia instytucji stojącej na straży praw żołnierza umiejscowionej poza strukturami zajmującymi się obroną narodową, a więc niezależnej, dokonującej kontroli zewnętrznej, do której żołnierze mogliby się zwracać bez strachu i z pełnym zaufaniem. Taką rolę powierzono już wprawdzie, na zasadach ogólnych, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, ale uważano to za niewystarczającą gwarancję<sup>10</sup>. Rzecznik do spraw militarnych występuje w wielu państwach rozwiniętych demokracji, z reguły jednak jako organ podległy władzy wykonawczej, najczęściej usytuowany w strukturze organizacyjnej ministerstwa obrony. Umiejscowienie rzecznika praw żołnierza poza sektorem obrony narodowej i jego powiązanie organizacyjne z parlamentem ma zmierzać w kierunku wzmocnienia cywilnej kontroli nad armią.

Poselski projekt ustawy o Rzeczniku Praw Żołnierza (RPŻ) z dnia 10 września 2009 r., wniesiony do Sejmu dnia 23 października 2009 r., był w dużej mierze inspirowany statusem i działalnością niemieckiego ombudsmana do spraw wojskowych<sup>11</sup>. Zgodnie z tym projektem Rzecznik miał stać na straży praw szczegółowo określonych kategorii podmiotów, tj. żołnierzy w czynnej służbie wojskowej<sup>12</sup>, żołnierzy w stanie spoczynku oraz przeniesionych do rezerwy – w zakresie w jakim dana sprawa dotyczy ich służby wojskowej, jak również członków rodzin żołnierzy, którzy, będąc w czynnej służbie wojskowej, zaginęli lub ponieśli śmierć, w związku z wykonywaniem zadań służbowych – w zakresie w jakim

<sup>8</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o Rzeczniku Praw Żołnierza (druk 3068). Tekst uzasadnienia dostępny jest na stronie internetowej Sejmu, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/3A3FD929948D1054C-12577280041FD32/\\$file/3068.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/3A3FD929948D1054C-12577280041FD32/$file/3068.pdf).

<sup>9</sup> W samych środowiskach żołnierskich napotkała silny opór i niechęć do dyskusji. Zob. E. Łętowska, M. Janicki, S. Podemski, *Baba na świeczniku*, Warszawa 1992, s. 157.

<sup>10</sup> Ustawa o RPO w pierwotnym brzmieniu nie przewidywała w ogóle powołania zastępców Rzecznika Praw Obywatelskich. Dopiero od dnia 19 września 1991 r., poprzez zmianę art. 18 ustawy stworzono możliwość, by na wniosek rzecznika, Marszałek Sejmu powoływał zastępców RPO (w liczbie – do trzech), w tym zastępcę do spraw żołnierzy. Odwołanie zastępców miało następować w tym samym trybie. Rzecznik został uprawniony do określenia zakresu ich zadań, a zarówno do nich, jak i do pozostałych pracowników BRPO zastosowanie miały mieć odpowiednio przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych. W ramach kolejnej nowelizacji z 1991 r. postanowienia dotyczące zastępców rzecznika uregulował art. 20. W takim kształcie wskazana regulacja obowiązuje do dnia dzisiejszego. Stosunkowo więc wcześniej dostrzeżono konieczność stworzenia instytucjonalnej pomocy rzecznikowi. Dodatkowo prawodawca uznał, że szczególnie na polu ochrony praw żołnierza taka pomoc byłaby wskazana. Zastępcy do spraw żołnierzy jednak nie powołano.

<sup>11</sup> Sprawozdanie stenograficzne z dnia 10 czerwca 2010 r., s. 145 i n.

<sup>12</sup> W rozumieniu dwóch ustaw: ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr. 90, poz. 593 ze zm.) oraz w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2012 r., poz. 461 ze zm.).

dana sprawa dotyczy służby wojskowej żołnierza oraz pracowników cywilnych wojska – w zakresie w jakim dana sprawa dotyczy ich pracy w wojsku. Wśród wymagań, które zgodnie z projektem miał spełniać rzecznik wymieniono: posiadanie obywatelstwa polskiego, posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnych i korzystanie z pełni praw publicznych, ukończenie studiów wyższych i uzyskanie tytułu magistra lub równorzędnego, co najmniej pięcioletnie doświadczenie w pracy na rzecz ochrony praw człowieka i wolności obywatelskich, nieskazitelny charakter i wyróżnianie się wysokim autorytetem ze względu na walory moralne i wrażliwość społeczną, nieskazanie prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne.

Do zakresu zadań RPŻ zaliczono m.in. podejmowanie działań mających na celu zapewnienie ochrony praw żołnierza, w tym poszanowania jego godności i podmiotowości, w sposób określony w projekcie. Prawa chronione przez rzecznika to w szczególności prawo do odpowiednich warunków pełnienia służby, w tym do właściwego umundurowania, wyposażenia osobistego oraz bojowego, prawo do ochrony zdrowia, w tym właściwej, wykwalifikowanej opieki medycznej i rehabilitacyjnej, prawo do równego traktowania w zakresie wynagradzania i awansów, prawo do zakwaterowania, prawo do życia prywatnego i rodzinnego oraz wolność sumienia i wyznania. Rzecznik miał działać również na rzecz przestrzegania praw kobiet będących w czynnej służbie wojskowej.

Rzecznik Praw Żołnierzy miał być organem powiązany funkcjonalnie (w ramach wzmocnienia kontroli cywilnej sprawowanej nad armią) oraz strukturalnie z parlamentem. Miał zatem być powoływany przez Sejm za zgodą Senatu, po zasięgnięciu opinii sejmowych komisji stałych właściwych do spraw obrony narodowej oraz sprawiedliwości i praw człowieka, na wniosek Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, grupy co najmniej 35 posłów lub co najmniej 15 senatorów. Szczegółowy tryb zgłaszania kandydatów na rzecznika miała określić uchwała Sejmu. Kadencja rzecznika miała trwać 5 lat i mogła wygasnąć w razie jego śmierci lub odwołania. Przyjęto również zasadę ciągłości kadencji, zgodnie z którą dotychczasowy rzecznik miał pełnić obowiązki do czasu złożenia ślubowania przez swojego następcę<sup>13</sup>. W projekcie wprowadzono zasadę niezależności działalności rzecznika od innych organów państwowych oraz jego odpowiedzialności jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie<sup>14</sup>. Wyrazem tej niezależności

<sup>13</sup> Treść ślubowania została w art. 5 projektu określona w następujący sposób: „Ślubuję uroczyście, że przy wykonywaniu powierzonych mi obowiązków Rzecznika Praw Żołnierza dochowam wierności Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i będę strzec praw żołnierza. Ślubuję, że powierzone mi obowiązki będę wypełniać 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”.

<sup>14</sup> Sejm może odwołać Rzecznika Praw Żołnierza przed upływem kadencji za zgodą Senatu, jeżeli rzekł się sprawowania urzędu, stał się trwale niezdolny do pełnienia obowiązków na skutek choroby lub utraty sił, stwierdzonych orzeczeniem lekarskim, sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu lub został skazany prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne.



miał być immunitet, gwarantujący mu niemożność pociągnięcia bez uprzedniej zgody Sejmu do odpowiedzialności karnej ani pozbawienia wolności. Rzecznika nie można również zatrzymać ani aresztować, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O takim zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego<sup>15</sup>. Zakres nietykalności osobistej wzorowany był na instytucji RPO i RPD.

Sfera kompetencji Rzecznika Praw Żołnierza została ukształtowana analogicznie do Rzecznika Praw Obywatelskich. Zgodnie z art. 9 projektu ustawy rzecznik miał podejmować działania przewidziane w ustawie z własnej inicjatywy, biorąc pod uwagę w szczególności informacje pochodzące od obywateli lub ich organizacji, wskazujące na naruszanie praw żołnierza. Miał powiadamiać osobę lub organizację, która zgłosiła informację o naruszeniu praw żołnierza o zajętych przez siebie stanowisku, a w przypadku podjęcia działania – o jego skutkach. Szczególnie istotne wydają się przepisy dotyczące obowiązku zachowania przez niego tajemnicy. Rzecznik bowiem, zgodnie z projektem, miał prawo odmówić ujawnienia nazwiska i innych danych osobowych osoby, od której uzyskał informację wskazującą na naruszenie praw żołnierza oraz osoby, której naruszenie dotyczyło, w tym także wobec organów władzy publicznej, jeżeli osoba składająca wniosek wyraziła taką wolę lub gdy sam uznał, że ujawnienie tych danych mogłoby narazić daną osobę. W razie podjęcia sprawy, rzecznik mógł samodzielnie prowadzić postępowanie wyjaśniające albo zwrócić się o zbadanie sprawy lub jej części do właściwych organów, a nawet zwrócić się do Sejmu o zlecenie Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenia kontroli dla zbadania określonej sprawy lub jej części. Postępowanie wyjaśniające mogło być prowadzone poprzez korzystanie z ustawowo przyznanego środków działania. Zaliczono do nich możliwość zbadania nawet bez uprzedzenia każdej sprawy na miejscu, żądania złożenia wyjaśnień, przedstawienia akt każdej sprawy prowadzonej przez naczelne i centralne organy administracji państwowej, organy administracji rządowej oraz jednostki organizacyjne Sił Zbrojnych, żądania przedłożenia informacji o stanie sprawy prowadzonej przez sądy (w tym sądy wojskowe), prokuraturę (w tym prokuraturę wojskową), żandarmerię wojskową oraz żądania do wglądu w Biurze Rzec-

<sup>15</sup> Dodatkowo gwarancją zachowania niezależności rzecznika miał być zakaz zajmowania innych stanowisk, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej oraz wykonywania innych zajęć zawodowych, zakaz przynależności do partii politycznej oraz zakaz prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z obowiązkami i godnością urzędu rzecznika. Wzorem innych rzeczników, RPŻ po zaprzestaniu wykonywania obowiązków miał mieć prawo powrotu na stanowisko zajmowane poprzednio lub otrzymania stanowiska równorzędnego z poprzednio zajmowanym. Kolejną gwarancję przewidziano w art. 7 ust. 5, zgodnie z którym w wyżej wskazanym przypadku, rozwiązanie przez pracodawcę stosunku pracy, z wyjątkiem stosunku pracy na podstawie wyboru oraz zmiana warunków pracy lub płacy w ciągu dwóch lat po zaprzestaniu wykonywania obowiązków rzecznika może nastąpić tylko za zgodą Prezydium Sejmu.

nika Praw Żołnierza akt sądowych i prokuratorskich oraz akt innych organów ścigania po zakończeniu postępowania i zapadnięciu rozstrzygnięcia<sup>16</sup>. Dodatkowo rzecznik mógł zlecać sporządzanie ekspertyz i opinii.

Po zbadaniu sprawy, w zależności od wyniku postępowania wyjaśniającego, rzecznik mógł skorzystać z następujących możliwości. W razie niestwierdzenia naruszenia praw żołnierza, mógł wyjaśnić swoje stanowisko wnioskodawcy. W razie zaś stwierdzenia, że prawa żołnierza zostały naruszone, mógł skierować wystąpienie (które nie mogło naruszać zasady niezawisłości sędziowskiej) do naruszającego te prawa organu, organizacji, instytucji lub do organu nadrzędnego, z wnioskiem o zastosowanie środków przewidzianych w przepisach prawa. We wspomnianym wystąpieniu, rzecznik miał formułować opinie i wnioski co do sposobu załatwiania sprawy, a także przedstawiać żądanie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub zastosowania sankcji służbowych. Adresat wystąpienia obowiązany był bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 30 dni, poinformować rzecznika o podjętych działaniach lub zajęтым stanowisku. W wypadku gdy rzecznik nie podzieliłby tego stanowiska, mógł zwrócić się do właściwej jednostki nadrzędnej o podjęcie odpowiednich działań.

W związku z rozpatrywanymi sprawami rzecznikowi przyznano prawo do przedstawia właściwym organom, organizacjom i instytucjom ocen i wniosków zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony praw żołnierza i usprawnienia trybu załatwiania spraw w tym zakresie, do których adresaci mieli ustosunkować się w terminie 30 dni od daty ich otrzymania oraz prawo tzw. inspiracji prawodawczej, polegającej na możliwości występowania do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących praw żołnierzy. W ramach nałożonego w projekcie na organy, instytucje lub organizacje, do których zwrócił się rzecznik, obowiązku współdziałania i udzielania pomocy, przewidziano zapewnienie rzecznikowi dostępu do akt i dokumentów, udzielanie żądanych informacji i wyjaśnień, w tym wyjaśnień dotyczących podstawy faktycznej i prawnej rozstrzygnięć, jak również ustosunkowywanie się do ogólnych ocen, uwag i opinii rzecznika. Rzecznik miał współdziałać również ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami działającymi na rzecz ochrony praw żołnierza. Co charakterystyczne dla instytucji ombudsmanskich, na rzecznika nałożony został obowiązek przedstawiania Sejmowi i Senatowi, corocznie, nie później niż do dnia 31 marca, informacji o swojej działalności i uwag o stanie przestrzegania praw żołnierza, które podawane miały być do wiadomości publicznej.

<sup>16</sup> W związku z zakresem spraw przekazanych do kompetencji rzecznika pojawił się problem udostępnienia mu informacji objętych tajemnicą służbową lub nawet państwową. Zgodnie z ogólną regulacją wyrażoną w projekcie, udzielanie rzecznikowi informacji objętych wskazanymi powyżej tajemnicami lub umożliwianie mu wglądu do akt następować miało na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach.



Omawiany projekt ustawy wzbudził dość duże zainteresowanie i był przedmiotem ożywionej dyskusji, szczególnie w środowiskach żołnierskich, jednak prace nad nim nie zostały zakończone z powodu zakończenia kadencji Sejmu<sup>17</sup>.

Kolejnym projektem, na który warto zwrócić uwagę był wniesiony 15 maja 2012 r. do Sejmu projekt ustawy o Rzeczniku Praw Rodziny. Za potrzebą jego powołania, zdaniem wnioskodawców, przemawiała powszechność instytucji rodziny, jej istota i rola w historii ludzkości. Wnioskodawcy podkreślali, że należą ją postrzegać jako formę organizacji społecznej pierwotną w stosunku do wszystkich innych form organizacji społecznych, w tym państwa. Zwracali uwagę na fakt, że współczesna rodzina jest poddawana presji czynników wewnętrznych i zewnętrznych, niejednokrotnie przestając funkcjonować w sposób prawidłowy. Podkreślali, że dobrze funkcjonującą rodzinę trzeba chronić i stwarzać jej odpowiednie warunki do funkcjonowania. Dysfunkcyjność, a niejednokrotnie zachowania patologiczne stanowią bowiem powiększający się problemem dostrzegalnym przede wszystkim tam, gdzie prawa rodziny są pogwałcone, gdzie nie stworzono rodzinie odpowiednich warunków do funkcjonowania albo w przypadku wystąpienia poważnych trudności pozostawiono ją samą sobie z problemami, z którymi nie była w stanie sobie poradzić<sup>18</sup>.

Powołanie Rzecznika Praw Rodziny<sup>19</sup> (RPR), zdaniem wnioskodawców, miało wpłynąć korzystnie na pogarszającą się sytuację rodziny i chronić ją przed pojawiającymi się zagrożeniami. Za podstawowe zadanie nowej instytucji uznano stanie na straży naturalnych praw rodziny oraz norm określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ratyfikowanych przez Polskę umowach międzynarodowych, ustawach i w innych przepisach prawa, a także w dokumentach niepodlegających ratyfikacji, takich jak np. Karta Praw Rodziny, przedłożona przez Stolicę Apostolską 22 października 1983 r. w celu poszanowania godności, praw, obowiązków i odpowiedzialności każdego z członków rodziny oraz obowiązków i odpowiedzialności państwa, instytucji i osób wobec rodziny. Rzecznik przy wykonywaniu swoich obowiązków i uprawnień miał kierować się dobrem rodziny jako całości i każdego z jej członków, wychodząc z założenia, że naturalnym środowiskiem każdego człowieka jest rodzina, a mając na uwadze obecne i przyszłe dobro państwa oraz dobro ludzkości w ogóle, troszczyć się o rodzinę, ochronę jej

<sup>17</sup> Rząd w przedstawnym stanowisku negatywnie wypowiedział się o potrzebie utworzenia tego organu. Zob. Stanowisko Rządu wobec poselskiego projektu ustawy o Rzeczniku Praw Żołnierza (druk nr 3068) dostępne na oficjalnej stronie internetowej Sejmu; [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/DE46394A1A4F6FD9C1257783003F001F/\\$file/3068-s.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/DE46394A1A4F6FD9C1257783003F001F/$file/3068-s.pdf).

<sup>18</sup> Projekt ustawy o Rzeczniku Praw Rodziny z dnia 15 maja 2012 r. (druk 722) dostępny na stronie internetowej Sejmu, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/635DB4E9A173B5ECC125A7E00371B61/%24File/722.pdf>.

<sup>19</sup> W art. 2 projektu określone zostały definicje legalne rodzin objętych ochroną przez rzecznika, a konkretnie rodziny pełnej, rodziny bezdzietnej, rodziny zastępczej, rodziny niepełnej oraz rodziny zrekonstruowanej. Rzecznik jest właściwy do podjęcia działania, gdy w rodzinie choćby jeden jej członek jest polskim obywatelem lub rodzina imigrantów jest osiedlona lub czasowo przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

praw w Rzeczypospolitej Polskiej i o umacnianie instytucji rodziny w Polsce i za granicą. Miał podejmować działania mające na celu zapewnienie rodzinie bezpieczeństwa, pełnego i harmonijnego rozwoju oraz poszanowania jej godności i podmiotowości<sup>20</sup>. Szczególnym zainteresowaniem Rzecznik miał objąć prawa rodziny, konkretnej rodziny oraz poszczególnych jej członków przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem, wykluczeniem, demoralizacją, zaniedbaniem oraz innym złym traktowaniem lub zagrożeniem poprzez m. in. współpracę z różnego rodzaju instytucjami, organami i osobami, których przedmiotem działalności statutowej, zawodowej lub społecznej jest dobro rodziny. Rzecznik szczególną troską i pomocą miał otaczać rodziny spodziewające się dziecka, rodziny wielodzietne, wychowujące dzieci małoletnie, rodziny dotknięte ciężką chorobą lub niepełnosprawnością jednego lub więcej członków, rodziny ubogie, niezaradne, dysfunkcyjne i dotknięte patologią.

Zgodnie z projektem, rzecznika miał powoływać Sejm, za zgodą Senatu, na wniosek Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, grupy co najmniej 15 posłów, co najmniej 7 senatorów lub grupy co najmniej 100 tysięcy pełnoletnich obywateli. Zaproponowano więc instytucję inicjatywy obywatelskiej w zakresie przedstawiania kandydata na rzecznika. Zgodnie z polską tradycją ugruntowaną już w zakresie kadencji instytucji ombudsmańskich, kadencja RPR miała trwać 5 lat, licząc od dnia złożenia ślubowania przed Sejmem i ograniczono możliwość sprawowania jej dłużej niż przez dwie kolejne kadencje. W zakresie gwarancji niezależnego wykonywania urzędu regulacja dotycząca RPR wzorowana była na RPO. Dotyczyła przede wszystkim zasady niezależności od innych organów państwowych, odpowiedzialności jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie, immunitetu formalnego, w tym nietykalności osobistej, zasady incompatibilitas, zasady powrotu po zakończeniu kadencji na stanowisko zajmowane poprzednio lub równorzędne, oraz wymogu uzyskania zgody Prezydium Sejmu w razie rozwiązania przez pracodawcę stosunku pracy lub zmiany warunków pracy lub płacy w ciągu dwóch lat po zaprzestaniu wykonywania obo-

<sup>20</sup> W projekcie zostały wymienione sfery szczególnego zainteresowania rzecznika, do których zaliczono np.: prawo do życia od poczęcia do naturalnej śmierci, prawo do życia i wychowania w rodzinie, ochrona zdrowia i mienia, ochrona wolności i swobód obywatelskich, podmiotowości rodziny w działaniach wszelkich władz państwowych, w tym m.in. administracji rządowej i samorządowej, prawo rodziny do godziwych warunków socjalnych, w tym m.in. do mieszkania, jego wyposażenia i dostępu do mediów, prawo do nauki i wszechstronnego rozwoju na każdym etapie życia, prawo do legalnej pracy, godziwej płacy i wypoczynku oraz przeciwdziałania bezrobociu, swobodnego wyboru religii i odbywania praktyk religijnych prywatnie i publicznie, prawo do maksymalnego korzystania ze wszelkich zdobyczy nauki, kultury i różnego rodzaju zdobyczy cywilizacyjnych, w tym m.in. kultywowania tradycji, inne prawa określone w polskim systemie prawnym oraz niezbędnych do ich wprowadzenia do polskiego lub międzynarodowego systemu prawnego, promocja tradycyjnej rodziny oraz praw jej przynależnych oraz przeciwdziałanie patologii w rodzinie, maksymalne otoczenie rodziny i wszystkich jej członków odpowiednią opieką, należną troską i pomocą we wszystkich przypadkach i sprawach, w których rodzina tej opieki, troski i pomocy potrzebuje (art. 3 ust. 2 projektu).

wiązków rzecznika, jak również zamkniętego katalogu przesłanek umożliwiających jego odwołanie przez Sejm za zgodą Senatu. Charakterystyczne było to, że wnioski o odwołanie mogli złożyć: Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, grupa co najmniej 45 posłów lub co najmniej 21 senatorów lub grupa co najmniej 300 tysięcy pełnoletnich obywateli.

Rozwiązanie polegające na zaangażowaniu obywateli w procedurę powoływania i odwoływania rzecznika jest nietypowe i budzi kontrowersje, szczególnie w perspektywie możliwości nadużywania tej kompetencji. Społeczeństwo polskie jest dość mocno zróżnicowane, jeśli chodzi o podejście do instytucji i pozycji rodziny i mogłoby dojść do sytuacji, w której wnioski o odwołanie i krytyka urzędu RPR uniemożliwiłaby mu prawidłowe wykonywanie powierzonych zadań. Dodatkowo w projekcie zabrakło przepisów proceduralnych, według których obywatele mogliby korzystać z przyznanego prawa. Można byłoby również przewidzieć ograniczenia czasowe, uniemożliwiające zbyt częste składanie wniosków o odwołanie rzecznika. Poza tym powstaje wątpliwość, czy wobec sformułowanej w projekcie zasady niezależności rzecznika i jego odpowiedzialności wyłącznie przed Sejmem, omawiany wniosek obywatelski nie byłby zaprzeczeniem tej zasady. Warto też pamiętać, że w przypadku instytucji o charakterze ombudsmanskim, szczególnie istotny jest autorytet, który uda się instytucji wypracować. Jest to szczególnie widoczne na przykładzie Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Trudno jednak taki autorytet wypracować w sytuacji krytyki i konieczności uzasadniania prawidłowości podejmowanych działań. W takich warunkach Rzecznikowi Praw Rodziny byłoby niezwykle trudno zajmować się działaniami, do których został powołany.

Przewidziany w projekcie sposób działania Rzecznika Praw Rodziny nie odbiegał od sposobów działania istniejących już rzeczników. Do takich działań zaliczyć można występowanie do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących dobra rodziny, badanie, nawet bez uprzedzenia, każdej sprawy na miejscu, żądanie od organów władzy publicznej, organizacji lub instytucji złożenia wyjaśnień lub udzielenia informacji, a także udostępnienia akt i dokumentów, w tym zawierających dane osobowe, żądanie wszczęcia postępowania w sprawach administracyjnych i cywilnych oraz wzięcia udziału w toczących się już postępowaniach na prawach przysługujących prokuratorowi, żądanie wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa, wnoszenie skarg do sądu administracyjnego, a także uczestniczenie w tych postępowaniach na prawach przysługujących prokuratorowi, występowanie z wnioskiem o ukaranie w postępowaniu w sprawach o wykroczenia oraz zlecenie przeprowadzania badań, sporządzania ekspertyz i opinii.

Niewątpliwie istotną formą działalności RPR miało stać się określenie stanu faktycznego, potrzeb i możliwości działania na rzecz rodziny poprzez zlecenie wykonania badań naukowych, sporządzenia opinii i różnego rodzaju opracowań

oraz finansowanie przedsięwzięć mających na celu wzmocnienie rodziny oraz udzielanie pomocy rodzinom w ramach posiadanych środków i możliwości praktycznych. Rzecznik miał przedstawiać właściwym organom władzy publicznej, organizacjom i instytucjom oceny i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony praw i dobra rodziny oraz usprawnienia trybu załatwiania spraw w tym zakresie, do których w terminie 30 dni od daty ich otrzymania podmioty te miały się ustosunkować. Rzecznik miał również przedstawić Sejmowi i Senatowi, corocznie, nie później niż do dnia 31 marca, informację o sytuacji rodzin w Polsce, w tym o stanie przestrzegania praw rodziny oraz o swojej działalności wraz z uwagami i wnioskami.

Niespotykanym dotąd w zakresie regulacji prawnych dotyczących instytucji ombudsmanskich rozwiązaniem przyjętym w projekcie był przepis, na mocy którego nieprzedstawienie corocznej informacji we wskazanym terminie mogłoby stanowić przyczynę odwołania rzecznika. Wprowadzenie takiego rozwiązania o charakterze dyscyplinującym rzecznika, należy ocenić krytycznie. Przemawia za tym potrzeba wzmocnienia przymiotu niezależności ombudsmana, jak również jego autorytetu. Trudno byłoby rzecznikowi osiągnąć wysoką pozycję, gdyby uchybienie terminowi (a przecież rzecznik nie działa na zasadach kodeksu postępowania administracyjnego, tak jak inne organy administracyjne) mogłoby doprowadzić do jego odwołania. Sytuacja mogłaby przedstawiać się jeszcze gorzej, gdyby rzecznik z konieczności dotrzymania terminu składał niedopracowane informacje.

Nowym rozwiązaniem była propozycja powołania przy rzeczniku Społecznej Rady Doradczej Rzecznika Praw Rodziny, składającej się z członków powoływanych i odwoływanych przez rzecznika (z zastrzeżeniem, że członkostwo w Radzie miało wygasać wraz z upływem kadencji Rzecznika). Projekt przewidywał, że na posiedzenia Rady mogłyby być zapraszane osoby niebędące jej członkami oraz zastrzegał, że działalność w ramach Rady ma mieć charakter honorowy i nie przysługiwałoby za nią wynagrodzenie. Sposób działania, jak również liczbę oraz zasady powoływania i odwoływania członków Rady miał określić Rzecznik w regulaminie. Projekt przewidywał również możliwość powołania zastępców rzecznika na jego wniosek przez Marszałka Sejmu, przy czym zakres ich zadań miał określić RPR. Dnia 18 września 2012 r. projekt skierowano do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu. Odbyło się ono 9 listopada 2012 r. i zakończyło odrzuceniem projektu ustawy<sup>21</sup>.

Sejm podjął pracę również nad dwoma projektami ustaw zmierzających do utworzenia nowych rzeczników. Pierwszy to projekt ustawy o Rzeczniku Praw Podatnika, drugi o Rzeczniku do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji. Zjawisko maladministracji<sup>22</sup> jest wciąż obecne w działalności organów administracyj-

<sup>21</sup> Na 25 posiedzeniu Sejmu VI kadencji, które odbyło się dnia 9 listopada 2012 r. za odrzuceniem projektu głosowało 282 posłów, przeciwnych było 143 i 2 wstrzymało się od głosu.

<sup>22</sup> A. Gajda, *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2013, s. 29–30.

nych. Jest to sytuacja ogólnie uważana za nieprawidłową, wymagająca podejmowania wielu działań o charakterze naprawczym. W sferze, w której egzekwuje się nałożone na obywateli obowiązki, np. w postaci zapłaty podatków, takie zjawisko jest wręcz niedopuszczalne. Destrukcyjnie wpływa nie tylko na kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego czy urzeczywistnianie zasady państwa prawa, ale przede wszystkim na moralność podatników i kształtowanie postaw tzw. „społecznego sprzeciwu”. Stąd też powinno się kłaść szczególny nacisk na prawidłowość prowadzonych postępowań podatkowych. Tylko bowiem rozstrzygnięcie, z którym obywatel się zgadza i którego się spodziewa, nawet gdy jest dla niego niekorzystne, jest rozstrzygnięciem prawidłowym.

W Polsce dochodzi do patologicznych sytuacji, w których osoby znajdujące się w takich samych sytuacjach faktycznych otrzymują różne rozstrzygnięcia wydane przez różne organy podatkowe. Na ten problem zwraca się szczególną uwagę przy promowaniu inicjatywy utworzenia Rzecznika Praw Podatnika (RPP)<sup>23</sup>. Pomoc Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach podatkowych uważana jest za niewystarczającą, ze względu na zbyt ogólne określenie jego kompetencji, uniemożliwiająca skuteczne zajęcie się np. sprawami interpretacji podatkowych oraz skupianiu się przez RPO na prowadzeniu postępowań przede wszystkim w sprawach generalnych wymagających działań o charakterze systemowym, nie indywidualnym. Już przeprowadzony przez Centrum Badania Opinii Społecznej w 1996 r. sondaż wykazał, że za utworzeniem instytucji rzecznika chroniącego prawa podatnika opowiadało się prawie 3/4 ankietowanych. Wprowadzie od tego czasu sytuacja w płaszczyźnie relacji urząd skarbowy–podatnik poprawiła się, to jednak nadal nie jest uważana za wystarczająco dobrą. W 2008 r. podjęto szeroką dyskusję społeczną na temat praw podatnika<sup>24</sup> oraz potrzeby wprowa-

<sup>23</sup> W 2010 r. Michał Jaros, poseł Platformy Obywatelskiej, podjął działania zmierzające do uzyskania poparcia społecznego dla inicjatywy utworzenia Rzecznika Praw Podatnika, kierując m.in. interpelację do Prezesa Rady Ministrów w tej sprawie. Powoływał się na fakt istnienia podobnych instytucji w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej oraz Kanadzie. W tych państwach ombudsmeni do spraw podatników w znaczącym stopniu przyczyniają się do zapewnienia przyjaznego dla obywateli funkcjonowania organów podatkowych. Z prośbą o pomoc do rzecznika zwracają się osoby lub przedsiębiorstwa, które uważają się za poszkodowane przez działania organów podatkowych. Do obowiązków tego typu rzeczników, oprócz podejmowania interwencji w konkretnych sprawach indywidualnych, należy coroczne przygotowywanie raportów związanych z systemem prawa podatkowego oraz mechanizmami poboru podatków, w których przedstawiają nie tylko dostrzeżone uchybienia i nieprawidłowości, ale przede wszystkim konkretne propozycje zmian. Raporty te są przedmiotem regularnych dyskusji publicznych, co dodatkowo motywuje do pracy nad ciągłym ulepszaniem i usprawnianiem systemu podatkowego. Rzecznik pełni funkcję mediatora pomiędzy podatnikiem, a urzędem skarbowym. Zob.: M. Jaros, *Interpelacja nr 16946 w sprawie powołania urzędu rzecznika praw podatnika z dnia 6 lipca 2010 r.*; Sprawozdanie stenograficzne z 71. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 21, 22 i 23 lipca 2010 r. Aneks. Interpelacje i zapytania poselskie oraz odpowiedzi na interpelacje i zapytania, Warszawa 2010, s. 139.

<sup>24</sup> Dyskusję zapoczątkowało prywatne wydawnictwo: Oficyna Prawa Polskiego, które zorganizowało w dniu 15 maja 2008 r. konferencję poświęconą ochronie praw podatnika w polskim prawie podatkowym. I chociaż inicjatywa wyszła od instytucji prywatnej, to jednak poruszony problem okazał się na tyle ważny, że wciąż stanowi przedmiot dyskusji politycznych, naukowych oraz społecznych.



dzenia Deklaracji (Karty) Praw Podatnika<sup>25</sup>, która miała uporządkować zarówno prawa jak i obowiązki obywateli względem urzędów skarbowych. W przygotowanym tekście deklaracji pojawiła się propozycja powołania Rzecznika Praw Podatnika, który miał działać przy Rzeczniku Praw Obywatelskich i stać na straży praw wskazanych w karcie, jak również wskazywać wadliwe elementy systemu podatkowego, obszarów wymagających poprawy oraz postulatów zmian na przyszłość.

W 2010 r. propozycje powołania RPP nabrały znaczenia<sup>26</sup>. Zwracano szczególnie uwagę na powszechną, negatywną ocenę pracy organów podatkowych, których działania postrzegane są przez społeczeństwo jako niejasne i nieprzejrzyste oraz na szczególne skomplikowanie polskiego prawa podatkowego. 21 czerwca 2012 r. do Sejmu wniesiony został poselski projekt ustawy o Rzeczniku Praw Podatnika<sup>27</sup>. W uzasadnieniu do tego projektu wskazano, że RPP, stojąc na straży praw podatnika, ma być wyspecjalizowaną instytucją zapewniającą praworządność w egzekwowaniu danin publicznych, wzmacniającą pozycję podatnika względem organów podatkowych. Jedną z podstawowych korzyści z utworzenia tego organu byłaby, zdaniem wnioskodawców, poprzez działania podejmowane na etapie legislacji podatkowej ochrona Skarbu Państwa przed finansowymi konsekwencjami pomyłek lub błędnej interpretacji przepisów prawa. RPP poprzez monitoring prawa podatkowego oraz jego stosowania przez organy podatkowe miałby również identyfikować niejasne, budzące wątpliwości przepisy bądź praktykę organów podatkowych i działać na rzecz ich poprawy lub wyeliminowania<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Tego typu dokumenty obowiązują m.in. w Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, we Włoszech.

<sup>26</sup> Znamienne jest to, że propozycje powołania Rzecznika Praw Podatnika zbiegły się w czasie z ogłoszeniem przez ministra-członka Rady Ministrów Michała Boniego zwiększenia stawki podatków, w tym podatku od towarów i usług z 22% na 23%. Uwadze nie uszedł fakt, że pomysł powołania rzecznika wypłynął z klubu Platformy Obywatelskiej.

<sup>27</sup> Zgodnie z projektem za podatnika uważa się podatnika, płatnika, inkasenta oraz każdą osobę odpowiedzialną za zobowiązania podatkowe, w tym następców prawnych, podmioty przekształcone oraz osoby trzecie na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.) a za prawa podatnika – prawa wynikające z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.) oraz przepisów prawa podatkowego w rozumieniu tej ustawy, dotyczące zasadności, sposobu, procedury, wymiaru i czasu ponoszenia danin publicznych.

<sup>28</sup> Mając na uwadze powyższe, Rada Ministrów wyraziła negatywne stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy o Rzeczniku Praw Podatnika (druk nr 669) w zakresie tworzenia nowego urzędu o kompetencjach pokrywających się w znacznym zakresie z kompetencjami Rzecznika Praw Obywatelskich. Zaproponowała jednak, by dokonać przeglądu uprawnień Rzecznika Praw Obywatelskich pod kątem ich wzmocnienia w zakresie nadzoru nad organami administracji i innych nowych uprawnień zawartych w przedmiotowym projekcie. Poszerzenie kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich i odpowiednie wzmocnienie jego urzędu uznano za mniej kosztowne niż tworzenie od podstaw nowego urzędu. Zob.: Stanowisko rządu do poselskiego projektu ustawy o Rzeczniku Praw Podatnika (druk nr 669), którego tekst dostępny jest na stronie internetowej sejmu: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/7A1FA473F0EF8905C1257AD00049B878/%24File/669-s.pdf>.



W projekcie, podobnie jak w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich, wskazano kryteria, według których Rzecznik Praw Podatnika ma dokonywać oceny. Ma zatem badać, czy w sprawach o ochronę praw podatnika, wskutek działania lub zaniechania organów skarbowych, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej. Zaproponowane w projekcie kompetencje Rzecznika Praw Podatnika mają przede wszystkim zapewnić ochronę podatników w sprawach indywidualnych<sup>29</sup>. W toku sprawy, RPP może samodzielnie prowadzić postępowanie wyjaśniające, zwrócić się o zbadanie sprawy lub jej części do właściwego organu, bądź wnioskowo do Sejmu o zlecenie Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenia kontroli do zbadania określonej sprawy lub jej części. Jednak RPP przyznano również kompetencje, które można określić, jako zmierzające do zmian systemowych. Wśród nich np. możliwość przedstawiania właściwym organom, organizacjom i instytucjom ocen i wniosków zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony praw podatników i usprawnienia trybu załatwiania ich spraw, występowanie do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej lub zmianę projektów aktów normatywnych, bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących praw podatnika. W tym miejscu wymieniałbym również możliwość poinformowania Rzecznika Praw Obywatelskich o zasadności wystąpienia przez niego z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, jak również prawo do wniesienia skargi na interpretację ogólną ministra właściwego do spraw finansów publicznych<sup>30</sup> oraz prawo do wniesienia skargi kasacyjnej na wyrok wydany w tej sprawie<sup>31</sup>. Inne kompetencje można ogólnie określić jako informacyjno-badawcze. Rzecznik bowiem ma inicjować i organizować działalność edukacyjną i informacyjną w dziedzinie ochrony praw podatników, jak również przedstawiać corocznie Sejmowi i Senatowi informacje o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania praw podatnika<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Rzecznik Praw Podatnika na wzór Rzecznika Praw Obywatelskich może po zapoznaniu się z wnioskiem podjąć lub nie podjąć sprawy – zawiadamiając o tym wnioskodawcę i osobę, której sprawa dotyczy, poprzestać na wskazaniu podatnikowi przysługujących mu środków działania lub przekazać sprawę według właściwości (art. 12 ust.1 projektu ustawy). Rzecznik podejmuje sprawę, jeżeli poweźmie uzasadnioną wątpliwość co do legalności działania organów skarbowych. Wśród przesłanek uzasadniających tego typu działanie projekt wymienia m.in. podejrzenie wystąpienia błędów, omyłek lub przeoczeń organów skarbowych, naruszenia przepisów prawa materialnego lub postępowania przez organy skarbowe, nieuzasadnionej zwłoki przy podejmowaniu czynności przez organy skarbowe, niewyczerpującej lub wprowadzającej w błąd informacji udzielonej w dowolnej formie przez organy skarbowe, zachowania personelu organów skarbowych, naruszających zasadę zaufania obywatela do organów państwa (art. 12 ust. 2 projektu).

<sup>30</sup> Skargi wydanej w trybie art. 14a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.)

<sup>31</sup> Wyrok wydany w sprawie skargi Rzecznika na interpretację ogólną ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

<sup>32</sup> Informacja ma dotyczyć m.in. prowadzonej działalności w obszarze przestrzegania praw podatnika oraz jej wynikach, obejmować wnioski oraz rekomendacje dotyczące działań, które należy podjąć w celu zapewnienia przestrzegania praw podatnika, przedstawiać analizę prowadzonej polityki po-

Historia wniesienia do Sejmu kolejnego zasługującego na uwagę projektu ustawy o Rzeczniku do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji, jest dość ciekawa. W celu wypełnienia zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego zawartego w dyrektywach dotyczących równego traktowania z powodu płci, rasy, pochodzenia narodowego i etnicznego, religii i przekonań, wieku oraz orientacji seksualnej zarówno w publicznej, jak i prywatnej sferze życia społecznego<sup>33</sup> zaproponowano utworzenie nowej instytucji, na wzór Rzecznika Praw Obywatelskich, powoływanego przez Sejm, która miałaby większą legitymację społeczną do realizacji ustawowych zadań. Należy jednak mieć na uwadze to, że utworzenie nowego organu o charakterze ombudsmąńskim nie było wymogiem koniecznym przewidzianym w dyrektywach unijnych. Na państwa członkowskie został jedynie nałożony obowiązek wyznaczenia organu lub organów mających wspierać równe traktowanie wszystkich osób bez dyskryminacji. Nie musiały być one samodzielnymi organami, ale mogły wchodzić w skład już istniejących i zajmujących się na skalę krajową obroną praw człowieka lub ochroną praw jednostek. Utworzenie w ramach takiej instytucji wyspecjalizowanej jednostki organizacyjnej, takiej jak dział, wydział, zastępca itp., było rozwiązaniem dopuszczalnym. Dyrektywy nałożyły tylko pewne obowiązki, co do zakresu zadań. Wymogiem stawianym takim organom było świadczenie niezależnej pomocy ofiarom dyskryminacji we wnoszeniu skarg dotyczących dyskryminacji, publikowanie nie-

---

datkowej przez organy skarbowe, w tym analizę spójności wewnętrznej i legalności decyzji administracyjnych organów skarbowych oraz analizę stanu polskiego prawa podatkowego, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów, które mogą naruszać prawa podatnika, prowadzą do rozbieżności interpretacyjnych i sporów pomiędzy podatnikami i organami skarbowymi, lub mogą być kwestionowane co do ich legalności, jak również informację o stanie polskiego prawa podatkowego w porównaniu do prawa podatkowego innych państw. Informacja Rzecznika ma być podawana do wiadomości publicznej, a minister właściwy do spraw finansów publicznych zobowiązany jest ustosunkować się do niej na piśmie w ciągu miesiąca od jej ogłoszenia (art. 21 projektu ustawy).

<sup>33</sup> Zgodnie z uzasadnieniem ustawy chodzi przede wszystkim o dyrektywę Rady 76/207/EWG z dnia 9 lutego 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy; dyrektywę Rady 86/613/EWG z dnia 11 grudnia 1986 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, oraz w sprawie ochrony kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa; dyrektywę Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne; dyrektywę Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy; dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/73/WE z dnia 23 września 2002 r. zmieniającej dyrektywę Rady 76/207/EWG w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy; dyrektywę Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja przedrzedagowana). Zob.: Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 30 września 2009 roku (druk 2808), którego tekst dostępny jest na stronie internetowej Sejmu, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/413BCE8175648B49C12576CF003C9236/\\$file/2808.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/413BCE8175648B49C12576CF003C9236/$file/2808.pdf).

zależnych sprawozdań i wydawanie zaleceń na temat wszystkich problemów związanych z tego rodzaju dyskryminacją lub wprowadzaniem w życie zasady równego traktowania.

Jednak dnia 30 września 2009 r. złożono do Sejmu poselski projekt ustawy o Rzeczniku do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji, który został przygotowany na bazie istniejących ustaw o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz Rzeczniku Praw Dziecka. W projekcie, oprócz regulacji związanej z nowym rodzajem ombudsmána, znalazły się przepisy wprowadzające zakaz stosowania dyskryminacji zarówno pośredniej jak i bezpośredniej oraz ich definicje<sup>34</sup>. Jednak w trakcie pierwszego czytania, które odbyło się 26 listopada 2010 r.<sup>35</sup> został on odrzucony. Za odrzuceniem głosowało 350 posłów, przeciwnych było 41 posłów i nikt nie wstrzymał się od głosu. Jednak to nie zniechęciło zwolenników utworzenia nowej instytucji. Dnia 25 stycznia 2012 r. do Sejmu został złożony nowy projekt ustawy o Rzeczniku do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji (RSPD)<sup>36</sup>, niemal identyczny w swojej treści z projektem wniesionym w 2009 r. Projektodawcy w drodze autopoprawki zgłoszonej do Marszałka Sejmu w dniu 17 kwietnia 2012 r. wprowadzili zmiany w przepisach projektu ustawy, dostosowując go do obowiązującego stanu prawnego.

Zakres działania nowego rzecznika oraz kryteria podejmowanej przez niego kontroli zostały określone dość szeroko. RSPD to organ stojący na straży przestrzegania zasady równego traktowania oraz zakazu dyskryminacji określonych

<sup>34</sup> Zgodnie z art. 2 projektu uznano, że zasada równego traktowania oznacza zakaz stosowania dyskryminacji bezpośredniej oraz pośredniej. Podjęto również próbę zdefiniowania tych pojęć. Uznano, że dyskryminacja bezpośrednia ma miejsce, gdy z powodu płci, rasy, pochodzenia narodowego i etnicznego, religii i przekonań, wieku oraz orientacji seksualnej osoba traktowana jest mniej korzystnie niż inna osoba jest, była lub byłaby traktowana w porównywalnej sytuacji (art. 2 ust. 2 projektu). Dyskryminacja pośrednia z kolei ma miejsce, gdy pozornie neutralny przepis, kryterium lub praktyka stawia w szczególności niekorzystnej sytuacji osobę, o której mowa w art. 2. ust. 2 w porównaniu z innymi osobami, chyba że taki przepis, kryterium lub praktyka znajdują obiektywne uzasadnienie usprawiedliwione słusznym celem, a środki do osiągnięcia tego celu są odpowiednie i konieczne. Nie stanowią naruszenia zasady równego traktowania działania podejmowane przez określony czas, zmierzające do wyrównywania szans lub rekompensaty niekorzystnego położenia, związanego z dyskryminacją z powodu płci, rasy, pochodzenia narodowego i etnicznego, religii i przekonań, wieku oraz orientacji seksualnej zarówno w publicznej, jak i prywatnej sferze życia społecznego. Należy zauważyć, że dyrektywa 43 z 2000 r. wskazuje na „prawnie uzasadniony cel”, w projekcie użyto zaś zwrotu „słuszny cel”, który jest pojęciem szerszym. W tym względzie trzeba odwołać się do dyrektywy 113/2004, zgodnie z którą możliwe do zaakceptowania są jedynie różnice w traktowaniu uzasadnione słusznym celem. Przykładem takiego słusznego celu może być ochrona ofiar przemocy na tle seksualnym, konieczność ochrony prywatności i przyzwoitości, promowanie równości płci lub interesów mężczyzn lub kobiet, swoboda zrzeszania się i organizacja działań sportowych. Niemniej jednak wszelkie ograniczenia powinny być właściwe i niezbędne zgodnie z kryteriami wynikającymi z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.

<sup>35</sup> 78 posiedzenie Sejmu odbyło się dnia 26 listopada 2010 r.

<sup>36</sup> Projekt ustawy o Rzeczniku do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji z dnia 25 stycznia 2012 r. (druk 565), którego tekst dostępny jest na oficjalnej stronie internetowej <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/EE21DE12E1D56D4CC1257A38004A0BA7/%24File/565.pdf>.

w Konstytucji RP, dyrektywach Unii Europejskiej, ustawie z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. Nr 254, poz. 1700) oraz ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską umowach międzynarodowych. RSPD ma przeciwdziałać dyskryminacji z powodu płci, rasy, pochodzenia narodowego i etnicznego, religii i przekonań, niepełnosprawności, wieku oraz orientacji seksualnej.

Projekt ustawy wskazuje na cztery zasadnicze grupy zadań rzecznika. Pierwszą, stanowią działania podejmowane w ramach promowania zasady równego traktowania wszystkich osób niezależnie od ich płci, pochodzenia rasowego lub etnicznego, narodowości, religii i przekonań, wieku, niepełnosprawności oraz orientacji seksualnej, a także podejmowanie działań mających na celu eliminowanie dyskryminacji z wskazanych powyżej powodów. Do grupy tej w szczególności zaliczyć można inicjowanie i monitorowanie działań na rzecz przestrzegania zasady równego traktowania oraz zapobiegania i zwalczania dyskryminacji, promowanie, upowszechnienie i propagowanie problematyki równego traktowania oraz wiedzę na temat dyskryminacji, a także na temat metod i strategii jej przeciwdziałania m.in. poprzez publikacje własne, opiniowanie programów szkolnych, programów szkoleń dla pracowników administracji publicznej oraz wymiaru sprawiedliwości, a także opracowywanie i opiniowanie założeń akcji uwrażliwiających społeczeństwo na problematykę dyskryminacji. Rzecznikowi przyznano uprawnienia w zakresie opracowywania projektów aktów prawnych mieszczących się w zakresie jego właściwości oraz występowania do właściwych organów z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej. Organy, do których rzecznik zwrócił się z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych mających na celu zapewnienia równego traktowania i eliminację dyskryminacji, są obowiązane ustosunkować się do tych wniosków w terminie 30 dni od daty ich otrzymania. Rzecznik może również opiniować projekty innych aktów prawnych i dokumentów oddziałujących na sytuację osób narażonych na dyskryminację. Na organy opracowujące projekty aktów prawnych nałożono obowiązek uzyskiwania opinii i stanowiska rzecznika w zakresie spraw należących do jego właściwości. Rzecznik ma także monitorować tworzenie oraz funkcjonowanie rządowych programów związanych z zakresem jego właściwości. Na arenie międzynarodowej ma uczestniczyć w pracach organizacji i instytucji międzynarodowych zajmujących się problematyką dyskryminacji poprzez dostarczanie im informacji, również statystycznych, na temat rozmiarów i przejawów zjawiska dyskryminacji. Wśród jego zadań przewidziano monitorowanie działalności ministra spraw zagranicznych w przygotowaniu sprawozdań i raportów z realizacji wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych dotyczących równego traktowania oraz udzielanie informacji dotyczących aktów prawnych obowiązujących w zakresie równego traktowania oraz przeciwdziałania dyskryminacji, a także informacji o możliwościach składania skarg oraz dochodzenia roszczeń.

Drugą grupę zadań stanowi zapewnienie ofiarom dyskryminacji, z powodów wyżej przedstawionych, indywidualnej pomocy w składaniu skarg oraz dochodzeniu roszczeń. W tym zakresie ma świadczyć bezpłatną pomoc prawną polegającą na udzielaniu porad prawnych, sporządzaniu opinii prawnych oraz opracowywaniu projektów pism procesowych lub wskazywaniu innych możliwości uzyskania takiej pomocy prawnej. Rzecznik może wziąć udział we właściwym postępowaniu mającym na celu polubowne załatwienie sprawy (za zgodą osoby zarzucającej dyskryminację), jak również może zwrócić się do uprawnionego oskarżyciela o wszczęcie postępowania w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu lub w sprawach o wykroczenia albo bierze udział w postępowaniu cywilnym lub administracyjnym na prawach przysługujących prokuratorowi.

Do trzeciej grupy zadań, zgodnie z wymogami stawianymi w dyrektywach unijnych, należy prowadzenie niezależnych badań dotyczących zjawiska dyskryminacji. Rzecznik dokonuje zatem analizy i oceny sytuacji społecznej osób narażonych na dyskryminację, a w szczególności monitoruje układy zbiorowe, kodeksy właściwego postępowania i inne dokumenty pod kątem przestrzegania zasady równego traktowania, zbiera przykłady dobrych praktyk, inicjuje wymianę doświadczeń w tym zakresie. Przeprowadza analizy i oceny rozwiązań prawnych pod kątem respektowania zasady równego traktowania wszystkich osób niezależnie od ich płci, pochodzenia rasowego lub narodowego i etnicznego, religii i przekonań, wieku, niepełnosprawności oraz orientacji seksualnej, również w świetle obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa międzynarodowego. Zasięga opinii i wspiera działalność grup, organizacji i środowisk działających na rzecz osób dyskryminowanych oraz współpracuje z nimi przy wykonywaniu swych zadań. W projekcie zawarto ważne, z punktu widzenia dochodzenia roszczeń osób dyskryminowanych, odstępstwo od ogólnej zasady ciężaru dowodu. Zgodnie bowiem z art. 3 w przypadku zarzutu dyskryminacji, osoba uznająca się za pokrzywdzoną przez niezastosowanie wobec niej zasady równego traktowania wskazuje przed sądem lub innym właściwym organem fakty, na podstawie których można przypuszczać, że zaistniała sytuacja bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji, a obowiązkiem osoby, wobec której wysunięto zarzut jest udowodnienie, że nie nastąpiło naruszenie zasady równego traktowania.

Ostatnią, czwartą grupę zadań stanowi publikowanie raportów i formułowanie rekomendacji w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji. Rzecznik przedstawia właściwym organom władzy publicznej, organizacjom i instytucjom oceny i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony przed dyskryminacją. W tym przypadku również istnieje obowiązek ustosunkowania się do nich w terminie 30 dni od daty ich otrzymania. Rzecznik może zlecać sporządzanie ekspertyz i opinii. Należy zauważyć, że projekt w porównaniu do ustaw o RPO i RPD w sposób bardziej szczegółowy określa zakres zadań rzecznika. Nie ogranicza się do ogólnej formuły, że rzecznik „stoi na straży”, charakterystycznej dla dwóch wskazanych powyżej ustaw.



Biorąc w szczególności pod uwagę informacje wskazujące na naruszenie praw, RSPD podobnie jak RPO i RPD podejmuje działania na wniosek ofiar, świadków dyskryminacji lub z własnej inicjatywy. Projekt przewiduje szerokie współdziałanie RSPD z właściwymi organami administracji publicznej, instytucjami oraz organizacjami pozarządowymi. Może on żądać od tych podmiotów złożenia wyjaśnień i udzielenia niezbędnych informacji, a także udostępnienia akt i dokumentów, w tym zawierających dane osobowe. Ma również uprawnienie do zwracania się do właściwych organów, w tym Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka, organizacji lub instytucji o podjęcie działań mieszczących się w zakresie ich kompetencji. Podmioty, do których zwrócił się RSPD mają wyznaczony, trzydziestodniowy termin na udzielenie odpowiedzi. Przepis ten z pewnością budzić będzie krytykę, bowiem w doktrynie została już wyjaśniona kwestia niedopuszczalności wyznaczania konstytucyjnemu, niezależnemu organowi jakim jest np. Rzecznik Praw Obywatelskich, terminu na ustosunkowanie się do żądania podjęcia działań z zakresu jego kompetencji.

W związku z tym, że w Sejmie prowadzone są prace nad dwiema ustawami: o Rzeczniku Praw Podatnika i Rzeczniku do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji warto wspólnie omówić propozycje ukształtowania pozycji ustrojowej tych dwóch rzeczników. Pozycje ustrojowe RPP oraz RSPD zostały zaprojektowane na wzór pozycji Rzecznika Praw Obywatelskich, z oczywistą różnicą w zakresie konstytucyjnych podstaw jej powołania. Rzeczników, zgodnie z projektami, powołuje Sejm za zgodą Senatu na wniosek Marszałka Sejmu albo grupy 35 posłów. Są to organy kadencyjne, których kadencja trwa 5 lat od dnia złożenia ślubowania. Za swojego rodzaju ciekawostkę należy uznać, że przepis zawierający tekst ślubowania w przypadku wszystkich dotychczas omawianych rzeczników, z wyjątkiem Rzecznika do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji zakończony jest zdaniem: Ślubowanie może być złożone z dodaniem zdania „Tak mi dopomóż Bóg”. Fakt ten nie dziwi, biorąc pod uwagę, że wnioskodawcy projektu ustawy o RSPD wywodzą się z środowisk lewicowych. Jednak szacunek do ugruntowanej polskiej tradycji regulowania tekstu ślubowania najważniejszych stanowisk państwowych, a nadto dobrowolność wypowiedzenia tych słów oraz zakres ustawowego zainteresowania rzecznika zasadą równości i niedyskryminacji, powinien skłaniać do uzupełnienia art. 5 projektu ustawy o RSPD.

W obu projektach inaczej zostały uregulowane kwestie dopuszczalności ponownego wyboru na stanowisko. Rzecznik Praw Podatnika może sprawować swoją funkcję co najwyżej przez jedną kadencję, Rzecznik do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji, nie dłużej niż dwie kolejne kadencje, co nie wyklucza powołania danej osoby na stanowisko po przerwie (odróżnia go to od Rzecznika Praw Obywatelskich, którego funkcję można pełnić przez dwie kadencje w ogóle). Rzecznicy w wykonywaniu swojej działalności są niezależni od innych organów państwowych, przy czym, zgodnie z projektem, RPP odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie. W przypadku RSPD nie



ma przepisu regulującego jego odpowiedzialność przed Sejmem, a niezależność wzmocniona została przez przepis, zgodnie z którym w zakresie wykonywania swoich zadań podlega on tylko ustawie. W przeciwieństwie do RPP, RSPD przyznany został immunitet formalny, bowiem nie może on być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. W ramach nietykalności osobistej RSPD nie może być zatrzymany ani aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O ewentualnym zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe jego zwolnienie. Takiej regulacji w odniesieniu do RPP w projekcie ustawy nie znajdujemy.

Kwestia wymogów stawianych obu rzecznikom przedstawia się dość podobnie z uwzględnieniem charakteru poszczególnych instytucji. Rzecznikami mogą być wyłącznie obywatele polscy. Od RPP wymagane jest posiadanie wykształcenia prawniczego, a od RSPD wyższego wykształcenia z zakresu nauk humanistycznych, społecznych lub prawnych oraz odpowiedniego doświadczenia zawodowego. Wśród dodatkowych wymogów stawianych RSPD są: stałe zamieszkiwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niekaralność prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne. RSPD powinien podobnie jak RPO wyróżniać się wysokim autorytetem moralnym oraz wrażliwością na problemy społeczne, w szczególności problemy dyskryminacji. Istotne jest również to, że kandydat na stanowisko RSPD powinien mieć rekomendację co najmniej trzech organizacji pozarządowych zajmujących się przeciwdziałaniem dyskryminacji z powodu płci, rasy, pochodzenia narodowego i etnicznego, religii i przekonań, wieku, niepełnosprawności lub orientacji seksualnej. Rzecznik Praw Podatnika podobnie jak Rzecznik do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji nie może zajmować innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej, ani wykonywać innych zajęć zawodowych, przy czym w projekcie ustawy o RPP wprowadzono dodatkowe ograniczenie polegające na zakazie wykonywania działalności gospodarczej. Ponadto rzecznicy nie mogą należeć do partii politycznej, związku zawodowego, ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością urzędu, przy czym RSPD nie może należeć także do stowarzyszenia lub organizacji pozarządowej działających na rzecz równego traktowania osób, szczególnie narażonych na dyskryminację.

Spośród ciekawszych rozwiązań prawnych warto jeszcze zwrócić uwagę, że w projekcie ustawy o RPP rozstrzygnięto kwestię rozwiązywania ewentualnych sporów kompetencyjnych pomiędzy tym rzecznikiem a RPO. Założono bowiem współpracę tych organów i wskazano, że kompetencje RPP nie ograniczają kompetencji w tym zakresie przysługujących na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych aktów normatywnych Rzecznikowi Praw Obywatelskich i Najwyższej Izbie Kontroli, nie powodując kolizji kompetencyjnych. Na uwagę zasługuje również fakt, że spośród wszystkich omówionych projektów tylko pro-

jekt ustawy o Rzeczniku do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji przewiduje możliwość tworzenia delegatur urzędu w celu zapewnienia równego dostępu do pomocy pokrzywdzonym z powodu dyskryminacji. Zarówno RPP jak i RSPD mają wykonywać zadania przy pomocy powołanego do tego celu Biura, którego zadania i organizację ma określać statut nadawany przez Marszałka Sejmu na wniosek rzecznika. Wydaje się, że obaj rzecznicy mogą powoływać swoich zastępców. Przy czym w projekcie dotyczącym RSPD wynika to wprost z art. 18 ust. 3 i 4, zgodnie z którym rzecznik może powołać i odwołać swojego zastępcę. W projekcie dotyczącym RPP prawdopodobnie doszło do przeoczenia, bowiem nie ma przepisu umożliwiającego powołanie zastępcy rzecznika, zgodnie jednak z art. 22 ust. 3 do zastępców rzecznika oraz pracowników Biura RPP stosuje się odpowiednio przepisy o urzędnikach państwowych. Takie sformułowanie przepisu pozwala domniemywać, że RPP może powołać zastępcę jako pracownika Biura w statucie.

Trwające prace ustawodawcze uprawniają do twierdzenia, że instytucja ombudsmana cieszy się ogromną popularnością i zaufaniem społecznym. Ze względu na ten właśnie fakt próbuje się ją wykorzystywać do aktualnie stawianych celów politycznych. Daje się bowiem zaobserwować prawidłowość, że osoba lub grupa osób szczególnie zaangażowana w ochronę określonego prawa lub wolności, albo zaangażowana w działania na rzecz określonej grupy społecznej, stara się uwieńczyć swoje wysiłki utworzeniem nowego organu. Tak było np. z panią I. Jarugą-Nowacką i Rzecznikiem do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji. Innym przykładem jest tworzenie instytucji ombudsmana w celu zmniejszenia napięcia społecznego powstającego na gruncie określonych działań politycznych. Takim przykładem jest koncepcja utworzenia Rzecznika Praw Podatnika, o której głośno zaczęła mówić partia rządząca w czasie, gdy rząd ogłosił plan zwiększenia podatków. Wreszcie zobowiązania międzynarodowe i europejskie nakazują tworzenie instytucji stojącej na straży określonego prawa, z reguły nie wskazując sposobu zrealizowania tego zobowiązania. Wobec braku pomysłu na całościową reformę, tworzy się nową instytucję, powołując się na wyniki raportów różnych organizacji międzynarodowych czy Unii Europejskiej, nie zastanawiając się nad skutkami tego typu regulacji dla spójności systemu określonego rodzaju organów w wewnętrznym porządku prawnym.

Kwestia zmian czekających Polskę w przyszłości, do której zmiierzają prace parlamentarne, wydaje się być dość interesująca. Dnia 28 czerwca 2012 r. Komisja Ustawodawcza przekazała Marszałkowi Sejmu opinię, w której uznała projekt ustawy o Rzeczniku do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji za niedopuszczalny<sup>37</sup>. Do głosu powróciły argumenty podważające konstytucyjność powołania

<sup>37</sup> Opinia nr 84 Komisji Ustawodawczej w sprawie poselskiego projektu ustawy o Rzeczniku do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji wraz z autopoprawką z dnia 28 czerwca 2012 roku [http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/ust\\_o84/\\$file/ust\\_o84.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/ust_o84/$file/ust_o84.pdf). Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ustawodawczej nr 23 z dnia 28 czerwca 2012 r. znajduje się na stronie internetowej Sejmu: <http://>

nowego organu ochrony prawa, którego zakres działania pokrywałby się z zakresem działania konstytucyjnie umocowanego Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>38</sup>. Co ciekawe, wobec nieskierowania przez Marszałka Sejmu ustawy o Rzeczniku Praw Podatnika do Komisji Ustawodawczej, prace nad tym projektem są nadal przez Sejm prowadzone. Jednak bez pośpiechu. Trudno przewidzieć, czy parlament zdąży uchwalić ją przed końcem kadencji. Jeszcze trudniej przewidzieć, czy kształt nowej instytucji zaproponowany w projekcie zostanie zachowany. Wydaje się jednak, że ostateczne znaczenie będzie miał czynnik finansowy<sup>39</sup>. Rząd bowiem konsekwentnie ustosunkowuje się negatywnie do wnoszonych projektów, wśród zarzutów wymieniając, obok braku potrzeby tworzenia nowych instytucji zmierzających do ochrony praw gwarantowanych, jego zdaniem, w sposób odpowiedni, brak środków finansowych na tworzenie nowych organów państwowych.

**Agnieszka Gajda**

#### **PROPOSALS AND CHANGES IN THE SCOPE OF THE OMBUDSMAN INSTITUTION IN POLAND**

The creation of the institution of the Ombudsman for Children in Poland opened the discussion on the need to strengthen institutional safeguards for the protection of the rights and freedoms of particular social groups. The increased interest in the subject of human rights in Poland is also a consequence of legal actions undertaken by the European Union. The submission of a legal draft aimed at the establishment of a new specialized ombudsmen is often explained by the need to adapt national legislation to the requirements of EU law. Until now Polish parliament has worked on the drafts of the Act on Ombudsman for Crime Victims (2001), the Act on Ombudsman for Soldiers (2009), the Act on Ombudsman for Families (2012), the Act on the Ombudsman of Taxpayers' Rights (2012) and two proposals concerning the Ombudsman for Combating Discrimination (2009 and 2012). The aim of the article is to present general objectives of the above mentioned drafts, to assess the position of the proposed ombudsman in the system of Polish state authorities as well as to present their scope of competences.

---

[orka.sejm.gov.pl/zapisy7.nsf/0/784CEE7B129A939CC1257A36004A150B/%24File/0071507.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/zapisy7.nsf/0/784CEE7B129A939CC1257A36004A150B/%24File/0071507.pdf).

<sup>38</sup> M. Stębel, *Opinia prawna na temat możliwości ustawowego powołania oraz pozycji ustrojowej Rzecznika Praw Kobiet*, *Zeszyty Prawnicze* 2010, nr 1(22), s. 37.

<sup>39</sup> Wnoszone projekty ustaw otworzyły dyskusję nad prawną dopuszczalnością tworzenia instytucji nowych rzeczników wyspecjalizowanych. Więcej na ten temat zob.: A. Gajda, *op. cit.*, s. 231 i n.