

Paweł Górecki*

Uniwersytet Szczeciński

LEGITYMACJA RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH DO WNIESIENIA SKARGI DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Streszczenie

Rzecznik Praw Obywatelskich to instytucja powołana do ochrony praw i wolności człowieka i obywatela ujętych zarówno w ustawie zasadniczej, jak i innych aktach normatywnych. Ochrona praw podstawowych jest prowadzona między innymi na płaszczyźnie w procesie sądownoadministracyjnego. Zgodnie z ustawą Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi RPO może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania. RPO wkracza w relacje prawne pomiędzy podmiotami sprawującymi administrację publiczną a jednostkę wówczas, gdy w wyniku naruszenia prawa uszczerbku doznają prawa i wolności obywatelskie. RPO jest nieodzownym elementem struktury demokratycznego państwa prawnego. Jego rola jako strażnika praw obywatelskich i recenzenta działalności administracji państwa jest wartością, którą respektuje zdecydowana większość państw europejskich.

Słowa kluczowe: Rzecznik Praw Obywatelskich, postępowanie sądownoadministracyjne

* dr Paweł Górecki – Uniwersytet Szczeciński, Zamiejscowy Wydział Społeczno-Ekonomiczny w Gorzowie. E-mail: pawelgorecki@op.pl.

Wprowadzenie

Pierwotny ombudsman powołany został z woli króla szwedzkiego Karola XII na początku XVIII wieku. Ombudsman jako organ powoływany przez parlament zaistniał na kontynencie europejskim ponad 200 lat temu, na początku XIX wieku. To państwa skandynawskie zapoczątkowały regulacje prawne, które powoływały do życia ten urząd. W pozostałych państwach europejskich instytucja rzecznika praw obywatelskich zaczęła się pojawiać dopiero w drugiej połowie lat pięćdziesiątych XX wieku. Do krajów, w których pojawił się ombudsman, dołączyła także Polska. Było to w roku 1987.

Ustawodawca na podstawie ustawy z 15 lipca 1987 roku powołał Rzecznika Praw Obywatelskich (zwanego dalej Rzecznikiem, RPO)¹ najpierw w randze organu ustawowego, później konstytucyjnego. Stanowiło to normatywne *novum* w ustawodawstwie polskim, bowiem wcześniej nie było instytucji odpowiadającej mu swym charakterem. Podobnie jak w większości krajów europejskich Rzecznik Praw Obywatelskich jest organem monokratycznym. Z punktu widzenia historycznego można wskazać rozwiązania, które preferowały kolegalność. Otóż początkowo w Norwegii w roku 1953 powołany został Komitet Ombudsmana – organ kolegalny, składający się z siedmiu członków, którzy wybierali spośród siebie przewodniczącego tytułowanego Ombudsmanem do spraw Sił Zbrojnych. Dopiero w 1963 roku utworzony został urząd ombudsmana do spraw cywilnych². Także i w niektórych współczesnych rozwiązaniach prawnych funkcjonujących w państwach europejskich przyjęto sprawowanie funkcji ombudsmana przez organ kolegalny, ma to miejsce na przykład na Litwie. Rzecznicy praw obywatelskich, zwani tam kontrolerami Sejmu (*Seimo kontrolierius*), zgodnie z art. 73 Konstytucji państwa litewskiego zajmują się badaniem skarg obywateli na nadużycia władzy oraz na przejawy biurokratyzmu urzędników państwowych i samorządowych, z wyjątkiem sędziów.

We wszystkich europejskich rozwiązaniach prawnoustrojowych ombudsman ma spełniać funkcję organu kontrolnego administracji publicznej. Doświadczenia nazizmu i komunizmu uświadomiły społeczeństwom europejskim konieczność wprowadzenia instytucji kontrolnych w systemach ustrojowych państw demokratycznych. Ombudsman nie jest jedyną instytucją czuwającą nad przestrzeganiem

¹ Ustawa z 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (DzU z 2014 roku, poz. 1648), dalej ustawa o RPO.

² A. Łabno-Jabłońska, *Pozycja prawnoustrojowa, zadania oraz zasady funkcjonowania Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, „Nowe Prawo” 1988, nr 10–12, s. 3.

niem prawa przez administrację, to on jednak otrzymał kompetencje wkraczania wówczas, gdy nie są przestrzegane prawa i wolności człowieka i obywatela.

Ustawodawca polski w pełni realizuje założenia i cele instytucji ombudsmana. Wyraził to w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w ustawie o RPO. W Polsce Rzecznik Praw Obywatelskich został powołany do życia w celu ochrony praw i wolności człowieka i obywatela określonych w Konstytucji i innych ustawach. W. Sokolewicz definiuje prawa i wolności obywatelskie jako „koherentny i całościowy system uprawnień wynikających z obowiązujących w danym społeczeństwie norm (zawsze prawnych, chociaż mających zróżnicowaną moc prawną), ustalających status jednostki przede wszystkim wobec państwa, lecz także w społeczeństwie w ogóle i wobec współobywateli”³.

Wskazany wyżej zakres przedmiotowy działalności RPO nie jest ograniczony jedynie Konstytucją, ale wkracza również w sferę regulowaną przez akty niższego rzędu. Z tego wynika, że działalnością gwarancyjno-kontrolną Rzecznika nie jest objęty tylko klasyczny katalog praw i wolności zakreślony w ustawie zasadniczej i rozwinięty w aktach ustawowych, ale także prawa i wolności opisane w innych przepisach ujętych w obowiązujących aktach normatywnych. Przy czym termin „akt normatywny” należy rozumieć szeroko, włączając do jego definicji każdy akt wydany przez organ władzy publicznej zawierający normy prawne. Konsekwencją takiego ujęcia „aktu normatywnego” będzie zaliczenie do tego zbioru nie tylko źródeł prawa powszechnie obowiązującego wydanych przez władzę centralną jak i lokalną, ale również akty o charakterze wewnętrznym⁴. Takie ujęcie pozwala na zapewnienie kompleksowej ochrony pozycji obywatela. Rzecznik ma na uwadze troskę o przestrzeganie wartości określonych w całym systemie normatywnym państwa polskiego, włączając w to również akty prawne wydane bez upoważnienia ustawowego⁵.

Na tej podstawie A. Kubiak wysnuwa pogląd, iż „właściwość rzeczowa Rzecznika obejmuje sferę, która da się określić jako «publiczne prawa podmiotowe»”⁶. Można je zdefiniować jako „taką sytuację prawną obywatela (jednostki zbiorowej), w obrębie, której obywatel ten (jednostka zbiorowa), opierając się na chroniących jego interesy prawne normach prawnych, może skutecznie żądać

³ W. Sokolewicz, *O socjalistycznej koncepcji podstawowych praw i obowiązków obywatelskich*, „Studia Prawnicze” 1978, nr 2, s. 2–3.

⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, LexisNexis, Warszawa 1999, s. 359.

⁵ A. Łabno-Jabłońska, dz.cyt., s. 7.

⁶ A. Kubiak, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 12, s. 8.

czegoś od państwa lub może w sposób niekwestionowany przez państwo coś zdziałać”⁷. „Publiczne prawo podmiotowe obywatela jest jakby procesowym, lub jakby materialnym roszczeniem wobec państwa, przysługującym obywatelowi, w celu ochrony jego, gwarantowanego ustawą interesu prawnego, połączonym z prawem skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego”⁸. Według A. Peretiatkowicza prawo podmiotowe, to pewna grupa uprawnień tworzonych przez stosunek prawny, których ochrona została wzmocniona poprzez połączenie z prawem skargi w celu ich ochrony. Natomiast publiczne prawa podmiotowe, to „roszczenia skierowane do władzy państwowej lub innych związków prawnopublicznych”⁹.

Z powyższego wynika, że ujęcie normatywne zakresu rzeczowego Rzecznika jest szerokie. Doznaje ono jednak ograniczenia na gruncie postępowania przed sądami administracyjnymi z uwagi na charakter tych sądów oraz zakres kontroli przez nie sprawowanej.

Zakres podmiotowy działalności RPO ujemuje ustawodawca dość ogólnie. Analizując przepisy Konstytucji oraz ustawy o RPO dojść można do wniosku, że w aspekcie podmiotowym działalności Rzecznika można wyróżnić stronę bierną i czynną. Do strony czynnej można zaliczyć te podmioty (osoby fizyczne i jednostki organizacyjne), które oczekują ochrony praw i wolności naruszanych w wyniku nieprawidłowego stosowania obowiązującego prawa przez podmioty zobowiązane do ich realizacji. Przy czym obojętne będzie, czy postępowanie sprawdzające zostanie uruchomione z inicjatywy podmiotu po stronie czynnej czy samego Rzecznika Praw Obywatelskich. Z kolei podmioty skoncentrowane po stronie biernej są ujęte w treści przepisu art. 1 ust. 3 ustawy o RPO. Będą to podmioty, które są obowiązane do przestrzegania i realizacji praw i wolności i których działalność może być przedmiotem spraw prowadzonych przez RPO. Są one określane jako organy, organizacje, instytucje. To dość enigmatyczne wyliczenie jest doprecyzowane w dalszej części ustawy o RPO. Ustawodawca w art. 13 pkt 2 i 3 ustawy o RPO przyjął, że Rzecznik może żądać złożenia wyjaśnień, przedstawienia akt każdej sprawy prowadzonej przez naczelne i centralne organy administracji państwowej, organy administracji rządowej, organy organizacji spółdzielczych, społecznych, zawodowych i społeczno-zawodo-

⁷ J. Boć, A. Błaś, w: J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1997, s. 469, za P. Górecki, *Ochrona publicznych praw podmiotowych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w Polsce*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2006, nr LXXIV, Wrocław, s. 153–154.

⁸ Tamże, s. 372.

⁹ A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, s. 90, za P. Górecki, dz.cyt., s. 154.

wych oraz organy jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, a także organy jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostek organizacyjnych. RPO może też żądać przedłożenia informacji o stanie sprawy prowadzonej przez sądy, prokuraturę i inne organy ścigania oraz żądać do wglądu w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich akt sądowych i prokuratorskich oraz akt innych organów ścigania po zakończeniu postępowania i zapadnięciu rozstrzygnięcia. Katalog podmiotów wskazany w art. 1 ust. 3 ustawy RPO w kontekście pozostałych postanowień ustawy jest bardzo szeroki. Obejmuje on podmioty, które wymykają się z pod klasycznego rozumienia organów administracji publicznej. Konstytucja oraz ustawa o RPO pokazują, że kontroli Rzecznika Praw Obywatelskich poddane zostały praktycznie wszystkie podmioty, choćby nie należały do aparatu państwa, ale których działalność wiąże się z realizacją praw i wolności jednostki¹⁰. Tym samym RPO będzie podejmował w zakresie swoich kompetencji ochronę praw obywateli, także wobec podmiotów niepaństwowych. Będzie to miało miejsce za sprawą tak zwanego uspołecznienia państwa. Termin ten oznacza, że niektóre działania początkowo pozostające w sferze kompetencji organów państwa teraz zostały przejęte przez społeczne podmioty, jeżeli oczywiście zostały prawnie zobowiązane do realizacji praw obywatelskich. Przy czym należy zaznaczyć, że kompetencja RPO dotyczy tylko tych działań podmiotów społecznych, które będą się mieścić w zakresie czynności powierzonych¹¹. Nie można zapomnieć, że ustawodawstwo jednoznacznie wyklucza możliwość objęcia kompetencją Rzecznika ochronę praw i wolności pomiędzy podmiotami zaliczonymi do strony czynnej.

RPO zakresem swojej kontroli obejmuje to, czy nastąpiło naruszenie prawa oraz naruszenie zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej. W doktrynie przyjęto, że przedstawione kryteria kontroli mają charakter samodzielny. Stosując je, Rzecznik może wkraczać na płaszczyznę polityki gospodarczej, społecznej czy administracyjnej państwa, w której stosunki mogą być trudne do jednoznacznego uregulowania¹². Rzecznik w zależności od zainicjowanego przez niego postępowania będzie brał pod uwagę adekwatne do sprawy kryterium. Naturalnie RPO nie posiada możliwości wydawania decyzji władczych, jest niejako obserwato-

¹⁰ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 571.

¹¹ Tamże.

¹² A. Karnicka, *Rzecznik Praw Obywatelskich (kompetencje, postępowanie, środki działania)*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 1, s. 54.

rem i krytykiem władzy państwowej, czuwając nad tym, aby w swojej działalności nie naruszała ona praw obywateli.

RPO od początku swojego istnienia otrzymał możliwość uczestniczenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Na gruncie tego postępowania działalność RPO musi się jednak koncentrować na naruszeniu prawa, które jest czynnikiem sprawczym pogwałcenia praw i wolności człowieka i obywatela.

Dawny art. 197 k.p.a. określający podmioty legitymowane do wniesienia skargi do NSA nie wymieniał Rzecznika Praw Obywatelskich jako jednego z nich. Kompetencję do występowania w postępowaniu przed sądem administracyjnym Rzecznik uzyskiwał na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy o RPO, stanowiącym, iż może on wnosić skargi do sądu administracyjnego i uczestniczyć w tym postępowaniu na prawach przysługujących prokuratorowi. I jak można zauważyć, norma ta jednoznacznie wskazywała, że postanowienia odnoszące się do udziału prokuratora w postępowaniu przed sądem administracyjnym miały także zastosowanie do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Wraz z wejściem w życie ustawy o NSA z 11 maja 1995 roku¹³ ustawodawca w art. 33 ust. 2, określając podmioty legitymowane do uruchomienia postępowania przed NSA, zawarł pośród nich także i Rzecznika Praw Obywatelskich. Dlatego już wówczas podnosiły się głosy, że od tego momentu nie istnieje już konieczność odwoływania się do ustawy o RPO, aby z niej wyprowadzić uprawnienie tego podmiotu do złożenia skargi¹⁴.

Obowiązująca regulacja dotycząca postępowania sądownoadministracyjnego zawarta w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁵ nie wprowadza zasadniczych nowości odnoszących się do Rzecznika Praw Obywatelskich i jego uczestnictwa w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Przepisy określające pozycję procesową RPO są skojarzone z normami dotyczącymi prokuratora. Różnica między tymi podmiotami w realizacji kompetencji ustawowej w postaci wniesienia skargi do sądu administracyjnego lub uczestniczenia w toczącym się postępowaniu sądowym sprowadza się do uzasadnienia powierzenia takiego uprawnienia. Odmienne niż prokurator Rzecznik Praw Obywatelskich „nie zajmuje się generalnie ściganiem naruszeń prawa, zasad

¹³ Ustawa z 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (DzU nr 74, poz. 368).

¹⁴ M. Bogusz, *Zaskarżenie decyzji administracyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 54.

¹⁵ Ustawa z 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (DzU z 2012 roku, nr 270), dalej p.p.s.a.

współzycia społecznego czy też gwarantowaniem sprawiedliwości społecznej, ale interweniuje tylko wówczas, gdy jednocześnie następuje pogwałcenie praw i wolności obywateli¹⁶. „Nie jest tym samym jego zadaniem korektura działalności państwa, również nie powinien – w zastępstwie innych organów (policja, prokurator, sądy) – zajmować się przypadkami łamania prawa, a jedynie uchybieniami wobec zasad prawidłowego wykonywania władzy¹⁷. „Przepisy dość wyraźnie wskazują Rzecznikowi pierwszeństwo racji obywatela w sporze z administracją. Nie chodzi tu oczywiście o przyznanie racji wbrew faktom, lecz o «spojrzenie z drugiej strony» jako punkt wyjścia dla procesu kontroli, o uznanie, że pierwszym obowiązkiem Rzecznika jest pomoc w realizacji praw i wolności jednostki¹⁸. Jak z tego wynika, interwencja procesowa Rzecznika Praw Obywatelskich zakłada, iż jego rola jako „strażnika porządku prawnego” schodzi na plan dalszy i określana jest mianem „pochodnej¹⁹. Powyższe poglądy zostały potwierdzone w orzecznictwie NSA, który stwierdził, że „Rzecznik Praw Obywatelskich korzysta z tych samych uprawnień co prokurator, ale realizuje inne zadania i wskazanie w skardze na samo naruszenie prawa przedmiotowego nie będzie wystarczające, jeżeli nie towarzyszy temu wskazanie na naruszenie praw i wolności obywatelskich²⁰.”

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie wprowadza żadnych przesłanek materialnoprawnych legitymacji do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Podstaw legitymacji skargowej RPO poszukiwać należy w art. 208 Konstytucji oraz w ustawie o RPO. To z tych aktów normatywnych dowiadujemy się, jaki jest zakres zadań RPO wyznaczający katalog spraw, którymi może się zająć, także w ramach postępowania sądowego. Powyższe podstawy działania Rzecznika mogą być niewystarczające do uruchomienia postępowania przed sądem administracyjnym. RPO, wnosząc skargę na działanie, bezczynność, przewlekłość postępowania prowadzonego przez organ administracji publicznej,

¹⁶ W. Taras, *Rzecznik Praw Obywatelskich o postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 10, s. 46. Zob. E. Łętowska, *Glosa do wyroku NSA z 99.07.01. Sa/Bk 208/99*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2000, poz. 17.

¹⁷ W. Taras, A. Wróbel, *Rzecznik Praw Obywatelskich a administracja publiczna*, „Studia Prawnicze” 1992, nr 3–4, s. 46.

¹⁸ J. Łętowski, *Administracja, prawo, orzecznictwo sądowe*, Wrocław 1985, s. 85 za A. Filipowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 2, s. 21.

¹⁹ Z. Kędzia, *Pojęcie „prawa i wolności obywatelskie” (uwagi na tle ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich)*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 3, s. 37.

²⁰ Wyrok NSA z 1 lipca 1999 roku, SA/Bk 208/99, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2000, nr 1, poz. 17.

nie może tego zrobić w oderwaniu od przepisów formułujących właściwość rzeczową sądu administracyjnego. Z tego powodu również art. 3 p.p.s.a. oraz cały szereg przepisów szczególnych określających zakres kontroli sprawowanej przez sąd administracyjny będą determinowały możliwość zaangażowania się RPO w konkretne sprawy sądowoadministracyjne.

Mimo że ustawodawca nie nakłada na Rzecznika obowiązku wykazania naruszenia interesu prawnego jednostki lub interesu publicznego, nie oznacza to jeszcze, że wskazanie w skardze na samo przekroczenie prawa przedmiotowego będzie wystarczające do uruchomienia postępowania sądowoadministracyjnego. Trzeba jednak zaznaczyć, że tylko do Rzecznika należy ocena celowości podjęcia się przez niego prowadzenia sprawy. Zgodnie z art. 8 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich może on podjąć czynności przewidziane w ustawie, jeżeli poweźmie wiadomość wskazującą na naruszenie praw i wolności człowieka i obywatela, w tym zasady równego traktowania. I jak już to zostało zaznaczone wcześniej, obowiązkiem ustawowym RPO jest czuwanie nad przestrzeganiem praw i wolności przez organy administracji publicznej w interesie obywateli. Natomiast nie jest powinnością Rzecznika pilnowanie stosowania obowiązujących przepisów prawa.

Na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego każda sprawa ze skargi jest indywidualna. W niej są sprecyzowane strony oraz przedmiot sporu.

Sąd administracyjny zgodnie z art. 3 p.p.s.a. podejmuje kontrolę działalności administracji publicznej realizowanej w różnych formach – aktów indywidualnych i czynności o takim charakterze oraz uchwał albo aktów zawierających przepisy prawa miejscowego. Wydaje się, że na tej podstawie można stwierdzić, że RPO inicjując postępowanie przed sądem administracyjnym, z jednej strony występuje w sporze z administracją publiczną, która konkretyzuje prawa i obowiązki obywatela w aktach indywidualnych. Z drugiej strony RPO będzie występował w sprawie przeciwko organowi stanowiącemu prawo, a wynikająca z tego sprawa sądowa będzie miała wymiar indywidualny o tyle, że dotyczy konkretnego podmiotu sprecyzowanego w skardze.

W związku z powyższym można pokusić się o stwierdzenie, że w przypadku pierwszym Rzecznik, występując jako obrońca interesu indywidualnego i aby podjąć interwencję, musi mieć pewność, że naruszenie prawa obywatelskiego (w sensie podmiotowym) przez organ stosujący prawo rzeczywiście miało miejsce²¹. W przypadku drugim RPO, dokonując interwencji, powinien

²¹ Z. Kędzia, dz.cyt., s. 37.

mieć uzasadnione wątpliwości co do zgodności danej normy prawnej z prawem obywatelskim.

W myśl art. 9 ustawy o RPO Rzecznik podejmuje czynności: na wniosek obywateli lub ich organizacji, na wniosek organów samorządów, na wniosek Rzecznika Praw Dziecka, z własnej inicjatywy. Ten zapis nie eliminuje samodzielności obywatela w zakresie ochrony jego zagrożonych dóbr prawnych. Konstrukcja postępowania przed sądem administracyjnym oparta została na zasadzie skargowości z tego względu, aby uniknąć swego rodzaju „paternalizmu” w działalności Rzecznika, jeszcze pod rządami ustawy o NSA praktyka wypracowała zasadę subsydiarności interwencji RPO. Zgodnie z nią Rzecznik „podejmuje działania, gdy osoba, której prawa zostały naruszone, wykorzystała uprzednio wszystkie dostępne środki ochrony prawnej”²². Nie podejmuje on żadnych czynności, które wyřęcałyby obywateli w realizacji ich uprawnień. Rzecznik nie spełnia roli pełnomocnika procesowego ani „nie udziela szczegółowych porad prawnych co do sposobu wytoczenia i prowadzenia sprawy”²³, ponieważ żaden przepis prawny nie obarczył go takim obowiązkiem.

Na podstawie praktyki i materiału normatywnego doktryna doszła do wniosku, że nawet wówczas, gdy wniosek o interwencję Rzecznika kierowany jest przez obywatela w cudzym interesie, w sytuacji gdy chodzi o osoby dorosłe, nieubezważnowolnione, sprawne i pozostające na wolności – RPO zawsze powinien uprzednio spytać, czy zainteresowany życzy sobie podjęcia jego sprawy²⁴. Takie założenie usuwało obawę jednostki, iż Rzecznika Praw Obywatelskich będzie podejmował działania z własnej inicjatywy wbrew jej woli. Wdaje się, że taka wyczekująca pozycja RPO w stosunku do podejmowanych czynności przez zainteresowanego jest słuszna. Rzecznik powinien respektować samodzielność jednostki i jej decyzję co do realizacji prawa do obrony jej interesu indywidualnego. Jakkolwiek, wydawałoby się, że słuszne jest stosowanie zasady subsydiarności, to jednak można mieć w tym względzie wątpliwości. Ani Konstytucja RP, ani ustawa o RPO, ani p.p.s.a. nie uzależniają zainicjowania postępowania sądowego przez Rzecznika Praw Obywatelskich od uprzedniego skorzystania przez zainteresowanego ze środków prawnych. Wręcz przeciwnie. Artykuł 52 p.p.s.a. w sposób niebudzący wątpliwości stwierdza, że Rzecznik Praw Obywatelskich, jeśli nie brał udziału w postępowaniu administracyjnym na prawach strony, może

²² Syg. Sprawy RPO 1550/88/1 za W. Taras, dz.cyt., s. 44.

²³ Syg. Sprawy RPO 9367/88/VI za W. Taras, dz.cyt., s. 44.

²⁴ A. Karnicka, dz.cyt., s. 60.

wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego bez wcześniejszego wyczerpania środków zaskarżenia. Oznacza to, że RPO w realizacji swoich kompetencji w postępowaniu przed sądem administracyjnym nie jest uzależniony od skorzystania przez adresata aktu administracyjnego ze wszystkich dostępnych mu środków prawnych przewidzianych przez obowiązujące prawo. Działalność RPO nie jest determinowana także przez inne czynności stron realizowane poza procesem sądowniczym. Wydaje się wręcz, że podmiot zainteresowany interwencją Rzecznika, korzystając z dostępnych środków prawnych, może sobie zaszkodzić i uniemożliwić Rzecznikowi zainicjowanie postępowania przed sądem administracyjnym. NSA dał temu wyraz w swoim postanowieniu z 3 czerwca 2011 roku²⁵. Sąd wywiódł, że zaskarżenie tego samego aktu najpierw przez jego adresata i w późniejszym czasie przez Rzecznika Praw Obywatelskich będzie dotknięte niedopuszczalnością. NSA uznał, że mamy wówczas do czynienia z tożsamością sprawy, a tym samym ze stanem rzeczy osądzonej, mimo że postępowanie sądownicze zostało uruchomione z inicjatywy różnych podmiotów. NSA oparł swój wywód na treści przepisu art. 58 § 1 pkt 4 p.p.s.a., który stwierdza, że sąd odrzuca skargę, jeżeli sprawa nią objęta pomiędzy tymi samymi stronami jest w toku lub została już prawomocnie osądzona. „W zakresie objętym regulacją tego przepisu stan powagi rzeczy osądzonej w postępowaniu sądowniczym istnieje w warunkach tożsamości przedmiotu postępowania oraz tożsamości jego stron. Innymi słowy przy ustalaniu tożsamości sprawy należy brać pod uwagę element podmiotowy i przedmiotowy, przy czym tożsamość podmiotowa, to tożsamość podmiotu będącego adresatem praw lub obowiązków, a tożsamość przedmiotowa to tożsamość treści tych praw i obowiązków oraz ich podstawy prawnej i faktycznej”²⁶.

Wątpliwości nasuwa również wykreowany przez doktrynę, jeszcze pod rządami ustawy o NSA, wymóg uzyskania przez RPO zgody zainteresowanego do zainicjowania postępowania przed sądem administracyjnym z inicjatywy Rzecznika. Również w tym przypadku ustawodawca nie nakłada na niego obowiązku jej otrzymania. P.p.s.a. nie ustanawia uzyskania zgody przez RPO jako warunku skutecznego wniesienia skargi. Sam NSA w cytowanym już postanowieniu stoi na stanowisku, że „korzystając z prawa określonego w art. 14 pkt 6 ustawy z 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Rzecznik nigdy nie działa we własnym interesie, lecz realizuje swoje kompetencje w celu ochrony praw i inte-

²⁵ Postanowienie NSA z 3 czerwca 2011 roku, I OSK 387/11, LEX nr 1082745.

²⁶ Tamże.

resów obywateli, czyli podejmuje działania dla dobra publicznego. Podjęcie konkretnego działania przez Rzecznika nie wymaga zgody osób, których praw lub obowiązków działania te mogłyby dotyczyć²⁷. Konieczne jest jednak doprecyzowanie tego stanowiska sądu administracyjnego. Otóż w przypadku zaskarżenia przez Rzecznika Praw Obywatelskich, z własnej inicjatywy, do wojewódzkiego sądu administracyjnego aktów administracyjnych lub innych niż określone w art. 3 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a. aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa brak uzyskania zgody nie jest taki oczywisty. Z jednej strony RPO powinien respektować wolę adresata powyżej wskazanych aktów i czynności. Z drugiej strony, RPO występuje nie w obronie interesu indywidualnego, ale wartości ogólnych – praw i wolności człowieka i obywatela. Implikacją tego może być zderzenie partykularnego interesu jednostki z koniecznością ochrony dobra publicznego i tym samym konieczność zaangażowania się RPO w proces sądowy wbrew woli adresata lub jednego z adresatów aktu administracyjnego lub czynności organu administracji. Z kolei w sytuacji, gdy przedmiotem skargi wystosowanej przez RPO do sądu administracyjnego jest akt zawierający prawo miejscowe, nie ma wątpliwości, że Rzecznik nie ma obowiązku uzyskania zgody osób, których ten akt dotyczy. Od strony normatywnej ustawodawca takiej zgody nie wymaga, a i od strony technicznej nie jest to możliwe do wykonania.

Ustawodawca, powołując Rzecznika jako podmiot uprawniony do zaskarżania działań, beczynności, przewlekłości postępowania organów administracji publicznej na drodze sądowej, traktuje jego uprawnienia jako narzędzie do kontroli przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela przez podmioty wykonujące zadania administracji publicznej. RPO spełnia jeszcze jedną rolę, niewyartykułowaną wprost w obowiązujących przepisach prawa, ale stanowiącą pochodną jego działalności. Otóż Rzecznika Praw Obywatelskich, do którego przypisane zostały określone zadania i kompetencje, można określić jako posiłkowy środek ochrony interesu indywidualnego, który jest stosowany w obronie tych, którzy sami nie są w stanie podjąć się obrony swoich praw.

Choć działalność Rzecznika podobnie jak prokuratora nie ma charakteru nadzorczego, lecz polega na wykonywaniu kontroli, to jego znaczenie dla funkcjonowania zasad demokratycznego państwa, przestrzegania przez aparat władzy praw i wolności człowieka i obywatela będzie znaczny. Przejawiać się to będzie choćby w wyjątkowym charakterze spraw przyporządkowanych

²⁷ Tamże.

Rzecznikowi, fachowości aparatu kontrolnego i możliwości podjęcia równoległe innych działań (na przykład wniosku o podjęcie inicjatywy ustawodawczej – art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o RPO) obok żądania wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego²⁸.

Literatura

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 1999.
- Boć J., Błaś A., w: J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1997, s. 469, za P. Górecki, *Ochrona publicznych praw podmiotowych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w Polsce*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2006, nr LXXIV, Wrocław.
- Bogusz M., *Zaskarżenie decyzji administracyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Filipowicz A., *Rzecznik Praw Obywatelskich*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 2.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, LexisNexis, Warszawa 1999.
- Karnicka A., *Rzecznik Praw Obywatelskich (kompetencje, postępowanie, środki działania)*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 1.
- Kędzia Z., *Pojęcie „prawa i wolności obywatelskie” (uwagi na tle ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich)*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 3.
- Kubiak A., *Rzecznik Praw Obywatelskich*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 12.
- Łabno-Jabłońska A., *Pozycja prawnoustrojowa, zadania oraz zasady funkcjonowania Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, „Nowe Prawo” 1988, nr 10–12.
- Łętowska E., *Glosa do wyroku NSA z 99.07.01. Sa/Bk 208/99*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2000, poz. 17.
- Sokolewicz W., *O socjalistycznej koncepcji podstawowych praw i obowiązków obywatelskich*, „Studia Prawnicze” 1978, nr 2.
- Taras W., *Rzecznik Praw Obywatelskich o postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 10.
- Taras W., Wróbel A., *Rzecznik Praw Obywatelskich a administracja publiczna*, „Studia Prawnicze” 1992, nr 3–4.

Akty prawne

- Ustawa z 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (DzU nr 74, poz. 368).
- Ustawa z 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (DzU z 2014 roku, poz. 1648).

²⁸ A. Filipowicz, dz.cyt., s. 29.

Ustawa z 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (DzU z 2012 roku, nr 270).

Orzeczenia

Postanowienie NSA z 3 czerwca 2011 roku, I OSK 387/11, LEX nr 1082745.

Wyrok NSA z 1 lipca 1999 roku, SA/Bk 208/99, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2000, nr 1, poz. 17.

LEGITIMISATION OF POLISH OMBUDSMAN TO COMPLAIN TO AN ADMINISTRATIVE COURT

Summary

The Ombudsman is an institution established to protect the rights and freedoms of man and citizen covered by both the Organic Law and other normative acts. Protection of fundamental rights is conducted, among others on the plane of administrative court proceedings.

Translated by Katarzyna Makowska (mLingua)

Keywords: administrative court procedure, Ombudsman, administrative court

Andrzej Kwiatkowski*

Uniwersytet Szczeciński

**WALKA Z PRZESTĘPCZOŚCIĄ
– WYBRANE ASPEKTY USTROJOWO-PRAWNE****Streszczenie**

Jednym z głównych zadań organów władzy jest zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Stan zagrożenia w szczególnym stopniu określona struktura i dynamika przestępczości oraz występowanie innych patologii społecznych. Miejsce policji administracyjnych wyznaczają ustawy i inne akty prawne. Określają ich zadania i kompetencje ich organów, zakres kryminalistycznych czynności rozpoznawczych, wykrywczych i udowadniających, kwalifikują środki przymusu bezpośredniego. Podległość organów ścigania dynamice zmian politycznych, uległość ich kadr kierowniczych wobec decydentów rządzących w III RP przekształca w istotny sposób pracę policyjną. Gdy w konkretnych działaniach forma dominuje nad treścią, przedstawiciel służb specjalnych nie jest pełni samodzielny w prowadzonych działaniach. Następuje manipulowanie danymi statystycznymi, brak współpracy między służbami odpowiedzialnymi za walkę z przestępczością, a w konsekwencji marnotrawienie wysiłku indywidualnego i zbiorowego podmiotów działających w obrębie administracji porządkowo-reglamentacyjnej państwa.

Słowa kluczowe: policja, służby specjalne, prokuratura, sądy, bezpieczeństwo o porządek publiczny, przestępczość kryminalna, gospodarcza, drogowa, narkotykowa, wskaźniki wykrywalności.

* dr Andrzej Kwiatkowski – Uniwersytet Szczeciński, Zamiejscowy Wydział Społeczno-Ekonomiczny w Gorzowie Wlkp. E-mail: an_kwiat@wp.pl.