



**BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**
Wdział do spraw Żołnierzy i Funkcjonariuszy

Warszawa,

WZF.7043.63.2019.TO

**Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich
w sprawie ochrony zwalnianych funkcjonariuszy
zgłaszających nieprawidłowości w służbach mundurowych**

Na wstępie należy zauważyć, że problematyka funkcjonariuszy (żołnierzy) zgłaszających nieprawidłowości w służbach mundurowych była przedmiotem wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich w pismach¹ kierowanych do Prezesa Rady Ministrów.

Minister Obrony Narodowej podzielając² pogląd Rzecznika zaproponował i zarekomendował ze strony resortu obrony narodowej

1. pozytywnie ustosunkować się do propozycji Rzecznika w zakresie poddania analizie i ingerencji legislacyjnej zagadnień związanych z ochroną sygnalistów, w zakresie grup zawodowych żołnierzy i funkcjonariuszy;
2. jako sposób procedowania przyjąć realizację w ramach zadania nr 12.1 Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji, z wyznaczeniem przedstawicieli do prac grupy roboczej pod przewodnictwem Ministerstwa Sprawiedliwości;
3. zwrócić się do pozostałych ministrów, w których domenie regulującej znajdują się „służby mundurowe”, o przedstawienie na kanwie propozycji resortu obrony narodowej, stanowiska w sprawie zasadności i formy podjęcia działań analityczno-legislacyjnych w przedmiotowej materii i wypracowania zbiorczej odpowiedzi dla Rzecznika Praw Obywatelskich.

Z kolei Sekretarz Kolegium ds. Służb Specjalnych wskazał³ Rzecznikowi, że prowadzone są wewnętrzne analizy projektu ustawy o jawności życia publicznego oraz zgłoszonych do projektu uwag. W ramach tych prac rozważane jest objęcie statusem sygnalisty funkcjonariuszy służb mundurowych oraz służb specjalnych oraz ewentualny zakres tej ochrony.

W dniu 26 listopada 2019 r. w dzienniku ustaw Unii Europejskiej opublikowana została dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii. Dyrektywa weszła w życie 16 grudnia 2019 r. Od tego czasu Polska ma dwa lata na jej transponowanie do krajowego porządku prawnego. Należy zaznaczyć, że zgodnie z treścią art. 3 ust. 2 Dyrektywy 2019/1937 nie wpływa ona na odpowiedzialność państw członkowskich za

¹ Wystąpienie generalne Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 3.11.2015 r. do Prezesa Rady Ministrów, III.7050.7.2014.TO oraz z dnia 16 kwietnia 2018 r. KMP.570.1.2018.RK.

² Odpowiedź z dnia 31 sierpnia 2017 r. Nr 7811/CO.

³ Odpowiedź z dnia 13 czerwca 2018 r. DBN.WP.10.1.2018.WK.

zapewnienie bezpieczeństwa narodowego, ani na uprawnienia państw członkowskich do ochrony swych podstawowych interesów bezpieczeństwa. Wyłączenie sektorów obrony i bezpieczeństwa z zakresu obowiązywania dyrektywy nie oznacza, że ochrona przewidziana w prawie europejskim w ogóle nie znajduje zastosowania do służb mundurowych. Przykładowo w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, zgodnie z art. 11 dyrektywy Rady 89/391/EWG (31), państwa członkowskie zostały już zobowiązane do zapewnienia, aby pracownicy lub przedstawiciele pracowników nie byli stawiani w niekorzystnej sytuacji z powodu kierowanych przez siebie do pracodawcy żądań lub wniosków dotyczących zastosowania odpowiednich środków służących ograniczeniu zagrożeń dla pracowników lub usunięciu źródeł niebezpieczeństw. Pracownicy i ich przedstawiciele mają, na mocy niniejszej dyrektywy, prawo zwracania się do właściwego organu, jeżeli uznają, że środki podejmowane przez pracodawcę i stosowane przez niego metody są niewystarczające do zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa i higieny pracy.

Ze skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że wobec funkcjonariuszy służb mundurowych zgłaszających nieprawidłowości w służbie podejmowane są działania odwetowe, zmierzające niekiedy do zwolnienia ich ze służby.

W pierwszym rzędzie należy podkreślić, że stosunek służbowy funkcjonariusza (żołnierza) powstaje w drodze mianowania (powołania) na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby. Nie jest to mianowanie w rozumieniu Kodeksu pracy. Między stosunkami prawnymi powstałymi na skutek mianowania na podstawie każdego z tych aktów prawnych istnieją zasadnicze różnice. W stosunku służbowym funkcjonariusza (żołnierza) występuje znaczne nasilenie elementów władczych, których brak w stosunku pracy. Podlegają oni zarządzeniom i poleceniom (rozkazom) służbowym przełożonych (dowódców), mogącym kształtować i zmieniać bez ich zgody treść istotnych elementów stosunku służbowego (np. stanowisko, uposażenie, miejsce i czas służby, zakres podporządkowania, dyspozycyjności). Te elementy w stosunku pracy mogą być modyfikowane tylko z uwzględnieniem woli stron, a więc zasady równości podmiotów (pracownika i pracodawcy). Dlatego też stosunki służbowe funkcjonariuszy (żołnierzy) mają charakter administracyjnoprawny. Powyższe przesądza także o tym, że rozkazy personalne

rozwiązujące stosunki służbowe, co do zasady, podlegają właściwości sądownictwa administracyjnego.

Skarga kasacyjna RPO

W skardze kasacyjnej z 20 września 2019 r. (WZF.7043.63.2019) do Naczelnego Sądu Administracyjnego Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że prawo do składania skarg i wniosków w *interesse publicum* wynikające z treści art. 63 Konstytucji równocześnie z innymi prawami i wolnościami obywatelskimi wynikającymi z konkretnej „sygnalizacji” stanowi gwarancję ochrony przed odwetem. Wyrażone w art. 63 Konstytucji prawo petycji jest prawem podmiotowym co oznacza, że ma charakter samoistny. Pełni także gwarancyjną funkcję dla innych wolności i praw. W doktrynie⁴ wskazuje się, że prawo petycji (obejmujące również skargi i wnioski) powinno dotyczyć szeroko pojętej działalności władzy publicznej, zwłaszcza w jej społecznym odbiorze niezależnie od tego, w jakich formach prawnych jest prowadzona i jak są zorganizowane i usytuowane podmioty w mechanizmie sprawowania władzy. Innymi słowy prawo petycji dotyczy także szeroko pojętej działalności służb mundurowych.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że przesłanka *interesu publicum* w kontekście Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm. dalej: EKPC) była przedmiotem zainteresowania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu⁵. Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału wydanego w odniesieniu do gwarantowanej przez art. 10 ust. 1 EKPC wolności mediów wynika, że pojęcie to powinno być rozumiane możliwie szeroko i może obejmować w zasadzie wszelkie sprawy, za wyjątkiem tych należących do sfery czysto prywatnej. Dotychczasowe orzecznictwo Europejskiego Trybunału w sprawach sygnalistów nie daje żadnych podstaw do wąskiego rozumienia pojęcia interesu publicznego. Należy podkreślić, że ochrona konwencyjna przysługuje również sygnalistom zatrudnionym przez podmioty prywatne. Wprawdzie w sprawie Guja przeciwko Mołdawii skarżącym był

⁴ W. Sokolewicz, Komentarz do art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Wydawnictwo Sejmowe Warszawa 2005 t.4 s. 8.

⁵ Szerzej: stanowisko Ministra Spraw Zagranicznych (BDG.0121.188.2016/2) z dnia 7 września 2016 r. w sprawie prac legislacyjnych w kierunku uregulowania statusu osób zgłaszających nieprawidłowości;

urzędnik zatrudniony w mołdawskiej prokuraturze, ale z późniejszego orzecznictwa Trybunału (Heinisch p. Niemcom, nr skargi 29274/08) wynika, iż w wypadku spełnienia wymagań określonych w wyroku wydanym w sprawie Guja ochrona konwencyjna przysługuje także sygnalistom zatrudnionym w sektorze prywatnym. W orzeczeniu Bucur i Toma przeciwko Rumunii (nr skargi 40238/02) Europejski Trybunał wskazywał, że dokonuje on wyważenia pomiędzy interesem publicznym, który realizuje ujawnienie informacji, a szkodą, którą w skutek ujawnienia poniosły władze publiczne przyznając taką ochronę funkcjonariuszowi tajnych służb, który ujawnił fakt prowadzenia przez służby nielegalnych podsłuchów. W wyroku Langer przeciwko Niemcom (nr skargi 14464/11) Europejski Trybunał zaznaczył, że ochrona należąca sygnalistom nie przysługuje osobom, które upubliczniły nieprawidłowości pomimo wcześniejszego badania sprawy przez uprawnione organy, które nie stwierdziły nieprawidłowości. Dotyczyło to sytuacji w której takie osoby miały możliwość zapoznania się z wynikami takiego postępowania.

Dla odmiany, w wyroku wydanym 21 czerwca 2016 r. w sprawie Soares p. Portugalii (nr skargi 79972/12) Trybunał odmówił ochrony funkcjonariuszowi portugalskiej Gwardii Cywilnej, który doniósł komórce kontrolnej portugalskiego MSW o istnieniu podejrzeń odnośnie zdefraudowania funduszy przez jego przełożonego, ponieważ skarżący nie dochował należytej staranności w weryfikacji zdobytych informacji i nie podjął próby skorzystania w pierwszej kolejności ze skutecznych przewidzianych przez prawo kanałów informowania o nieprawidłowościach. Europejski Trybunał wyważał pomiędzy prawem skarżącego gwarantowanym przez art. 10 ust. 1 EKPC a gwarantowanym przez art. 8 EKPC prawem oskarżanego przez niego dowódcy do dobrego imienia. W tego rodzaju sprawach należy mieć również na uwadze interes strony, która jest posądzana przez sygnalistę o spowodowanie nieprawidłowości.

Na gruncie krajowym w art. 225 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.) wskazano, że nikt nie może być narażony na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu złożenia skargi lub wniosku albo z powodu dostarczenia materiału do publikacji o znamionach skargi lub wniosku, jeżeli działał w granicach prawem dozwolonych. Organy państwowe, organy jednostek samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych są obowiązane przeciwdziałać hamowaniu krytyki i innym działaniom

ograniczającym prawo do składania skarg i wniosków lub dostarczania informacji - do publikacji - o znamionach skargi lub wniosku. Przeciwdziałanie hamowaniu skarg, szczególnie składanych w interesie publicznym, dotyczy również funkcjonariuszy służb mundurowych. Niniejszy przepis zapewnia funkcjonariuszom szeroką ochronę przed odwetem pod warunkiem, że postępują zgodnie z prawem.

Oceniając proporcje pomiędzy interesem publicznym a interesem jednostki, w wyroku z dnia 29 stycznia 2015 r. (sygn. akt SA/Wa 615/14) Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Warszawie wskazał na dwie fundamentalne zasady wzajemnego stosunku przepisów ustawy o związkach zawodowych i pragmatyk służbowych w Służbie Celnej. Pierwsza to bezwzględne pierwszeństwo norm o charakterze obligatoryjnym, zawartych w pragmatykach służbowych nad normami ustawy związkowej. Druga zasada to względne pierwszeństwo norm o charakterze fakultatywnym zawartych w pragmatykach służbowych nad normami ustawy związkowej. Istota tej zasady sprowadza się do, charakterystycznego dla przepisów fakultatywnych, obowiązku wagi przez podmiot rozstrzygający, interesu danej służby, interesu funkcjonariusza i obowiązku odniesienia się w procesie wagi tych interesów także do interesu związku zawodowego. Zwrócić tu jednakże należy uwagę na zdecydowany prymat interesu służby, co prowadzi do prostej konstatacji, że pozostałe interesy (funkcjonariusza i ewentualnie związku zawodowego) mogą zostać tylko wtedy uwzględnione, gdy nie kolidują z interesem służby.

W skardze kasacyjnej dotyczącej zwolnienia ze służby funkcjonariusza Policji – ze względu na upływ 12 miesięcy od dnia zaprzestania służby z powodu choroby (art. 41 ust. 2 pkt 7 ustawy o Policji), Rzecznik zauważył, że orzecznictwo sądowno-administracyjne – co do zasady – utożsamia interes publiczny z interesem służby. Inaczej mówiąc, jeżeli organ udowodni, że postępowanie funkcjonariusza dezorganizuje służbę, co powoduje między innymi konieczność rozłożenia zadań na innych funkcjonariuszy, zmniejszenie efektywności działania - to w interesie służby pozostaje zwolnienie takiej osoby. Niewątpliwie należy podzielić taki pogląd. Może się jednak zdarzyć, że zmniejszenie efektywności działania policjanta jest skutkiem podjętego wobec niego odwetu za informowanie o nieprawidłowościach. Jeżeli zwolnienie następuje w oparciu o przepisy fakultatywne (a takim przepisem jest art. 41 ust. 2 pkt 7 ustawy o Policji) to poza oceną spełnienia przesłanki upływu 12 miesięcy od zaprzestania służby z powodu choroby, należy

również ocenić czy w związku z informacjami o nieprawidłowościach w interesie publicznym nie pozostaje jednak pozostawienie funkcjonariusza w służbie. Może bowiem zdarzyć się, że ujawnione nieprawidłowości przyniosły znacznie większe korzyści niż czasowa dezorganizacja służby. W ocenie Rzecznika interes publiczny powinien być wówczas oceniany *a casu ad casum*. Skuteczne wykrywanie poważnych zagrożeń dla interesu publicznego i zapobieganie tym zagrożeniom wymaga, aby zgłoszone informacje, które kwalifikują do ochrony, obejmowały nie tylko działania niezgodne z prawem, ale również nadużycia prawa, tj. działania lub zaniechania, które nie wydają się niezgodne z prawem w sensie formalnym, lecz są sprzeczne z przedmiotem lub celem prawa.

W niniejszej sprawie powstaje wątpliwość czy zwolnienie ze służby Skarżącego nie jest skutkiem sygnalizowania nieprawidłowości w służbie i czy w interesie publicznym nie pozostaje ocena okoliczności i ustalenie związku przyczynowego (również czasowego) pomiędzy informowaniem o nieprawidłowościach a odwetem, a w konsekwencji ustalenie właściwych proporcji pomiędzy interesem publicznym a interesem jednostki.

W najbardziej rozwiniętym pod tym względem systemie amerykańskim, ochrona przed odwetem obejmuje każde działanie/zaniechanie/groźbę przeciwko sygnaliście, którego skutkiem jest (lub potencjalnie może być) jego pozycja/służba w Siłach Zbrojnych.

Przez niekorzystne działanie należy rozumieć :

- niekorzystną ocenę/opinię służbową żołnierza sygnalisty,
- upomnienie, reprimenda, krytyka (sformalizowana),
- zwolnienie z tego powodu,
- przeniesienie na inne stanowisko,
- zwolnienie z dowodzenia,
- powrót do wcześniej wykonywanych obowiązków służbowych,
- odsunięcie od wykonywanych obowiązków
- usunięcie z promocji, szkolenia,
- ograniczenie poziomu dostępu,
- administracyjne obniżenie stanowiska lub uposażenia,
- niekorzystna zmiana kwalifikacji (specjalizacji) wojskowej,
- kierowanie na komisję lekarską (np. w celu sprawdzenia przydatności do służby).

Zaniechanie odnosi się do :

- ewaluacji (opiniowanie służbowe),
- awansu,
- nagród,
- szkoleń,
- delegowania,
- przeniesienia,
- zgody na podnoszenie kwalifikacji (np. zwolnienia z zajęć służbowych w czasie nauki),

Groźby odwetu mogą dotyczyć zniszczenia kariery z uwagi na sformułowanie skargi/przygotowanie do sformułowania skargi (np. negatywna opinia). Powyższy katalog nie jest zamknięty i każde zachowanie należy oceniać indywidualnie. W określonych okolicznościach postrzeganie (typowanie) kogoś, jako sygnalistę może powodować odwet. Istotne znaczenie ma także bliski związek czasowy pomiędzy skargą a odwetem. Należy także sprawdzić czy przełożony (bądź inna osoba opisana w skardze) ma motyw dla podjęcia czynności odwetowych. Innymi słowy czy ktoś znajdujący się w „podobnej sytuacji” co Skarżący był odbiorcą zachowań odwetowych. Standard dowodowy – przy wyjaśnianiu sprawy oznacza, że stopień prawdziwości dowodu sygnalisty w kontekście całości raportu jest wystarczający do oceny, że wskazane w skardze fakty są bardziej prawdziwe niż nieprawdziwe.

Jak wskazuje Rada Europy oraz Komisja Europejska odwet na sygnaliście działa demotywująco na inne osoby będące świadkami naruszeń. Inni policjanci, widząc co spotyka Skarżącego informującego o nieprawidłowościach mogą pozostawać biernymi na naruszenia praw i wolności obywatelskich przez swoje środowisko. Zgłoszenie nieprawidłowości nie tylko pozwala na ich naprawienie, ale również na uniknięcie strat i szkód w przyszłości. Nawet jeżeli sygnalista uważa, że opisany przez niego problem jest poważny, to może nie mieć wiedzy (w zasadzie rzadko kiedy ma) na temat całości problemu. Jest to istotne z punktu widzenia wyjaśniania sprawy. Może okazać się bowiem, że sygnalista się mylił. Ochrona sygnalisty nie powinna zostać utracona w takich okolicznościach.

Wyjaśnienie zarzutów obejmuje badanie skargi. W tym zakresie charakteryzuje się przedmiot skargi, do kogo oraz kiedy została skierowana. Przy ocenie zachowań odwetowych bierze się pod uwagę czas odwetu, kto się go dopuścił, kto brał udział przy podejmowaniu

decyzji np. personalnych wobec sygnalisty (jak była ich rola rekomendacja, zatwierdzenie, wpływanie), jaka była rola kierownika jednostki organizacyjnej w tym zakresie, czy wiedział o działaniach/zaniechaniach podejmowanych wobec sygnalisty. Wreszcie przy ustalaniu związku przyczynowego należy wyjaśnić dlaczego sygnalista uważa, że zachowanie było odwetem. Jaki motyw ma kierownik jednostki organizacyjnej w prowadzeniu odwetu przeciw sygnaliście, jakie było uzasadnienie, czy sygnalista uczynił to co było powodem podjęcia wobec niego działań/zaniechań/gróźb odwetowych.

W niniejszej sprawie⁶ w interesie publicznym pozostawało ujawnienie nieprawidłowości w działaniu Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych (PdOZ) Komendy Miejskiej Policji w Białymstoku, z pobytu którego rocznie korzysta przeszło 2500 osób. Z relacji autora skargi do RPO wynikało, że przełożeni byli wielokrotnie informowani o konieczności prania/czyszczenia/dezynfekcji/wymiany wydawanych osadzonemu materacy, poduszek, dresów i innych elementów wyposażenia. W jego ocenie w jednostce istniał niepisany zakaz komendanta miejskiego oddawania do prania poduszek i materacy ze względu na wysokie koszty takiej usługi, pod groźbą pokrycia tych wydatków z własnych środków. Kierownictwo ignorowało raporty funkcjonariuszy PdOZ. Zdaniem policjanta przełożeni uważali, że „zatrzymani są tutaj za karę i zasługują na takie warunki, nie ma potrzeby robić im dobrze”. Materace i poduszki były przesiąknięte różnymi wydzielinami biologicznymi. Wydając materace i poduszki osadzonemu funkcjonariusze ostrzegali, że nie były one prane. Na choroby narażeni byli także policjanci pełniący służbę w PdOZ, z uwagi na bezpośredni kontakt z ww. przedmiotami. Wniosek skierowany do Rzecznika Praw Obywatelskich stanowił jeden z kilku (np. Państwowa Inspekcja Sanitarna MSWiA) uruchomionych postępowań zmierzających do usunięcia istniejących nieprawidłowości w PdOZ, w którym służbę pełnili sygnaliści (w tym Skarżący).

Zauważenia wymaga, że Skarżący pismem z 10 lutego 2017 r. zwracał się drogą służbową do właściwych przełożonych w sprawie warunków służby w PdOZ. Z rozkazu personalnego Komendanta Wojewódzkiego Policji w Białymstoku z dnia 18 marca 2019 r. wynika, że bieg notatki służbowej Skarżącego został zatrzymany na Wydziale Prezydyjnym, Kadr i Doskonalenia Zawodowego KMP Białystok. Kolejne notatki służbowe trafiały do

⁶ <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/watpliwosci-rpo-wobec-zmianowego-10-godzinnego-czasu-sluzby-policjantow-z-bialehostoku>

przełożonych w Komendzie Miejskiej Policji w Białymstoku (4, 10 i 12 maja i 23 października 2017 r.) oraz w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Białymstoku (6 i 12 maja 2017 r.). W dniach 17 – 20 maja 2017 oraz w dniu 24 października 2017 r. (kontrola sprawdzająca) przeprowadzona została kontrola Państwowej Inspekcji Sanitarnej MSWiA (PIS MSWiA). 25-26 maja 2017 roku odbyło się sprawdzenie doraźne PdOZ realizowane przez Wydział Konwojowy KWP. Sprawdzenie ujawniło szereg uchybień w służbie funkcjonariuszy PdOZ. We wnioskach m.in. zalecano dokonanie przeglądu monitoringu, wzmocnienie nadzoru służbowego nad funkcjonariuszami PdOZ, rozważenie skierowania policjantów na kurs specjalistyczny, poprawienie dostępności regulaminu dla osadzonych, wyznaczenia miejsca przechowywania legitymacji służbowej, znak identyfikacji indywidualnej i telefonów komórkowych funkcjonariuszy. We wnioskach nie było uwag co do stanu sanitarnego pomieszczeń ani wyposażenia. Następnie w dniach 25-27 października 2017 r. przez przedstawiciela RPO przeprowadzona została kontrola przestrzegania praw i wolności obywatelskich funkcjonariuszy KMP Białystok.

Faktem także jest, że materace, dresy, poszewki, prześcieradła poszwy na koce, koce i ręczniki zostały ostatecznie wydane. Miało to miejsce przed skierowaniem przez Rzecznika wystąpienia do Komendanta Głównego Policji (13 kwietnia 2018 r.) wskazującego nieprawidłowości w PdOZ (które zostały w międzyczasie usunięte). Z powyższego wynika, że podejmowane przez policjantów działania – w efekcie – doprowadziły do wyeliminowania nieprawidłowości w PdOZ. W następstwie tych okoliczności wobec wszystkich policjantów PdOZ KMP Białystok informujących o nieprawidłowościach podjęto działania zmierzające do zwolnienia ze służby w Policji (wszczęto postępowanie w przedmiocie zwolnienia ze służby w Policji, postępowanie w toku) lub zwolniono z Policji (ze względu na ważny interes służby – policjant sformułował skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie - postępowanie w toku).

W ocenie Rzecznika, w niniejszej sprawie przy badaniu interesu publicznego przemawiającego za zwolnieniem policjanta ze służby w trybie art. 41 ust. 2 pkt 7 ustawy o Policji interes służby należy skonfrontować z ujawnionymi nieprawidłowościami (ochrona zdrowia – art. 66 i 68 Konstytucji) a także gwarancjami i standardami ochrony wynikającymi z Konstytucji (art. 63, Konstytucji RP) ratyfikowanej umowy międzynarodowej (art. 10 ust.

1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności) i ustawy (art. 225 Kodeksu postępowania administracyjnego).