



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY



RPW/19513/2021 P  
Data: 2021-03-03

Warszawa, dnia 3 marca 2021 r.

**Sygn. akt K 20/20**

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPL.	2021-03-03 21020110 osobis.r.p
ZAL. 5	NR .....

**Pan**

**Adam B O D N A R**

**Rzecznik Praw Obywatelskich**

W załączeniu przesyłam kopię pisma procesowego grupy posłów z 2 marca 2021 r.,  
nadesłanego w sprawie o sygn. akt K 20/20.

Przewodniczący składu orzekającego

Julia Przyłębska

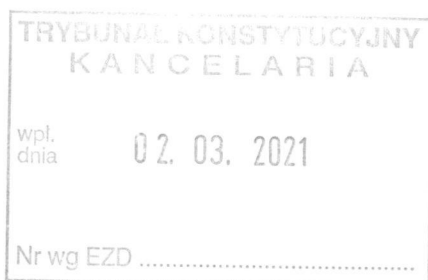
Załącznik 1



**Klub Parlamentarny  
Prawo i Sprawiedliwość**

Warszawa, dnia 2 marca 2021 r.

**Sygn. K 20/20**



**Pani Prezes**

**Trybunału Konstytucyjnego**

**Julia Przyłębska**

**Aleja Jana Christiana Szucha 12 A**

**00 – 918 Warszawa**

**Przedstawiciel grupy posłów:**

**Marek Ast – poseł na Sejm RP**

**UZUPEŁNIENIE**

**Wniosku grupy posłów Prawa i Sprawiedliwości z dnia 15 września 2020r.  
w przedmiocie zbadania zgodności art. 3 ust. 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987r.,  
o Rzeczniku Praw Obywatelskich z przepisami Konstytucji RP.**

Na podstawie art. 188 pkt 1 w zw. z przepisem art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997r., nr 78, poz. 483) oraz w zw. z art. 121 pkt 1, a także art. 122 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 30 lipca 1992r., Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P z 2019r., Nr 1028), jako Posłowie Sejmu Rzeczypospolitej – uzupełniając i uszczegóławiając wniosek grupy posłów z dnia 15 września 2020 r. uprzejmie wskazujemy, że:

- art. 3 ust. 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich jest niezgodny z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (zasada legalizmu).

## UZASADNIENIE:

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP „*Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*”. Przywołany przepis wyraża fundamentalną w demokratycznym państwie prawnym zasadę legalizmu. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że zasada legalizmu, określana także jako zasada praworządności formalnej, stanowi istotę zasady demokratycznego państwa prawnego (wyrok TK z dnia 23 października 2017 r., K 3/17, wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2020 r., U 2/20, OTK Seria A 2020, poz. 61). Realizacja zasady legalizmu wymaga, aby kompetencja do działania organów władzy publicznej wynikała z konkretnych norm prawnych (M. Florczak-Wątor, w: P. Tuleja (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, s. 45). W doktrynie zwraca się uwagę, że zgodnie z art. 7 Konstytucji kompetencja każdego organu władzy publicznej powinna opierać się na wyraźnie sformułowanym przepisie prawnym (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 57). Zarówno warstwa literalna, jak i cel art. 7 Konstytucji jednoznacznie wskazują, że zakresem jego zastosowania objęte są wszystkie organy władzy publicznej, a zatem także Rzecznik Praw Obywatelskich.

Podstawą prawną działania Rzecznika Praw Obywatelskich jest art. 209 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym Rzecznik Praw Obywatelskich powoływany jest przez Sejm za zgodną Senatu na 5 letnią kadencję. Art. 209 ust. 1 Konstytucji stanowi zatem konstytucyjną podstawę prawną, o której mowa w art. 7 Konstytucji, działania Rzecznika Praw Obywatelskich jako organu władzy publicznej. Konstytucyjna podstawa prawna do sprawowania funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich legitymuje osobę wybraną na stanowisko Rzecznika do sprawowania tej funkcji przez okres pięciu lat. Wraz z upływem 5-letniej kadencji mandat osoby wybranej na stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich wygasa automatycznie z mocy prawa (*ex lege*).

Art. 3 ust. 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, zgodnie z którym „*Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika Praw Obywatelskich*”, jest sprzeczny z art. 7 Konstytucji, ponieważ przyznaje osobie, która według Konstytucji nie jest już Rzecznikiem Praw Obywatelskich ze względu na upływ konstytucyjnej kadencji, uprawnienia Rzecznika. Tryb wyboru Rzecznika Praw Obywatelskich określony został w Konstytucji, jeżeli zatem podstawą prawną,

wymaganą według art. 7 Konstytucji, do sprawowania funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich są bezpośrednio przepisy Konstytucji (art. 209 ust. 1) niezgodne z Konstytucją jest przyznanie przez ustawodawcę aktem prawnym niższego rzędu niż Konstytucja uprawnień Rzecznika osobie, która w świetle Konstytucji nie jest Rzecznikiem Praw Obywatelskich. Art. 6 ust. 3 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich kreuje zatem nieznaną w polskim porządku konstytucyjnym instytucję „osoby pełniącej obowiązki” Rzecznika Praw Obywatelskich. Wynikający wprost z art. 7 Konstytucji wymóg istnienia podstawy prawnej działania każdego organu władzy publicznej oznacza nie tylko, że wystarczająca jest jakakolwiek podstawa prawna, zawarta w akcie prawnym dowolnego rodzaju (ustawie, rozporządzeniu), ale musi być to podstawa prawna zawarta w akcie prawnym właściwego rzędu. Jeśli tryb wyboru osoby na określone stanowisko uregulowany jest w Konstytucji (Prezydent, Prezes Rady Ministrów, posłowie, senatorowie), sprzeczne z zasadą legalizmu byłoby przyznanie uprawnień tożsamyh z uprawnieniami osób wybranych w konstytucyjnym trybie podmiotom, które nie zostały wybrane na dane stanowisko z zachowaniem konstytucyjnego trybu. Tego typu podstawa prawna do działania, zawarta w akcie prawnym niższego rzędu niż Konstytucja, byłaby w świetle art. 7 Konstytucji wadliwa. W sytuacji, gdy podstawa prawna zajmowania określonego stanowiska wynika wprost z Konstytucji, ustawa nie może przyznawać osobie, która nie została wybrana na to stanowisko uprawnień tożsamyh z uprawnieniami osoby wybranej w konstytucyjnym trybie. Warto zwrócić uwagę, że w przypadku Prezydenta oraz Prezesa Rady Ministrów Konstytucja wprost określa zasady wykonywania obowiązków po wygaśnięciu mandatu. Tytułem przykładu: według art. 131 ust. 2 Konstytucji w przypadku opróżnienia urzędu Prezydenta Marszałek Sejmu tymczasowo wykonuje obowiązki Prezydenta. Natomiast zgodnie z art. 162 ust. 3 Konstytucji przyjmując dymisję Rady Ministrów Prezydent powierza jej dalsze sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów. Konstytucja zawiera zatem wyraźną podstawę prawną dla dalszego działania Rady Ministrów nawet po złożeniu dymisji oraz zasady zastępstwa Prezydenta przez Marszałka Sejmu. W ustawie zasadniczej brak jest natomiast analogicznego przepisu przewidującego kontynuowanie sprawowania funkcji przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Brak takiego przepisu nie może być uznany za przypadkowy. Jeśli ustrojodawca chciałby, aby osoba, która była Rzecznikiem kontynuowała wykonywanie obowiązków po upływie kadencji do czasu wyboru

następcy, w Konstytucji powinien zostać zawarty przepis adekwatny do art. 162 ust. 3, ale dotyczący Rzecznika Praw Obywatelskich.

*Notabene* zwrócić należy także uwagę, że art. 3 ust. 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich nie precyzuje, które obowiązki Rzecznika wykonuje osoba, której kadencja jako Rzecznika dobiegła końca. Przywołany przepis przewiduje jedynie, że osoba, która była Rzecznikiem pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika. Tymczasowość rozwiązania przemawia za przyjęciem, że osoba, która zastępuje Rzecznika nie może wykonywać wszystkich jego uprawnień konstytucyjnych, jednak warstwa literalna przepisu nie jest w tym zakresie na tyle jednoznaczna, aby zapobiec ewentualnym sporom. Bez względu na przyjęty wariant wykładni art. 3 ust. 6 ustawy o RPO przepis ten jest niezgodny z art. 7 Konstytucji.

Niezgodne z art. 7 Konstytucji jest przyznanie podmiotowi, który nie został wybrany na określone w Konstytucji stanowisko uprawnień tego konstytucyjnego organu. Dyspozycja art. 3 ust. 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich powoduje, że osoba, która już nie jest Rzecznikiem, wykonuje obowiązki Rzecznika. Zasada legalizmu wymaga, aby przyznanie uprawnień konstytucyjnego organu nastąpiło w trybie określonym w Konstytucji, czyli w przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich w trybie wyboru przez Sejm za zgodą Senatu, a nie jak stanowi art. 3 ust. 6 ustawy o Rzeczniku na zasadzie kontynuacji sprawowania funkcji przez osobę, której kadencja dobiegła końca. Nie powinno budzić wątpliwości, że ustawodawca nie może przyznać uprawnień Prezydenta, Prezesa Rady Ministrów, posła lub senatora osobie, która nie została wybrana na urząd Prezydenta, Prezesa Rady Ministrów, posła lub senatora w konstytucyjnym trybie. Taka sama zasada dotyczy Rzecznika Praw Obywatelskich ze względu na fakt, że tryb wyboru Rzecznika określony jest wprost w Konstytucji (art. 209 ust. 1). Zakres uprawnień osoby, która ewentualnie zastępowałaby Rzecznika nie może być zatem tożsamy z zakresem uprawnień Rzecznika Praw Obywatelskich. Rozwiązanie zawarte w art. 3 ust. 6 ustawy o RPO narusza art. 7 Konstytucji, ze względu na wadliwość ustawowej podstawy prawnej sprawowania funkcji Rzecznika. Art. 3 ust. 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich tworzy zatem nieznaną w polskim porządku konstytucyjnym instytucję osoby, która choć nie jest Rzecznikiem Praw Obywatelskich, wykonuje obowiązki Rzecznika. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalone jest stanowisko, zgodnie z którym z zasady legalizmu wynika obowiązek jednoznacznego i precyzyjnego określenia w przepisach prawa

kompetencji organów władzy publicznej (wyrok TK z dnia 14 czerwca 2006 r., K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 6). Ponieważ po upływie kadencji osoba, która zajmowała stanowisko Rzecznika nie jest już Rzecznikiem Praw Obywatelskich, nie powinna realizować uprawnień Rzecznika. Zasada legalizmu pozwalałaby najwyżej na przyznanie niektórych, precyzyjnie określonych uprawnień Rzecznika podmiotowi, który choć nie jest Rzecznikiem, mógłby je realizować do czasu wyboru Rzecznika w trybie art. 209 ust. 1 Konstytucji, a zatem przez Sejm za zgodą Senatu.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Mac AR', with a long horizontal stroke extending to the right.



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Sygn. akt K 20/20

BIURO RZECZNIKA  
PRAW OBYWATELSKICH

WPL. 2021-03-03  
210701P OSOPIŚCIE

ZAK. .... NR .....

Pon  
Adam Bodnar  
Rzecznik Praw Obywatelskich