



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt K 20/20  
BAS-WAK-2223/20

Warszawa, 13 października 2020 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
Wpł. (Pliki)	13. 10. 2020
Lwora	3248
NR WPŁ. (P)	

**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie z wniosku grupy posłów na Sejm IX kadencji z dnia 15 września 2020 r. (sygn. akt K 20/20), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 3 ust. 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 627) **jest niezgodny** z art. 209 ust. 1 Konstytucji oraz z zasadą lojalności państwa względem obywateli wywodzoną z art. 2 Konstytucji przez to, że modyfikuje określony na poziomie konstytucyjnym 5-letni okres kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich.

W pozostałym zakresie wnoszę o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

W dniu 17 września 2020 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania z wniosku grupy posłów na Sejm IX kadencji (dalej: wnioskodawca) w sprawie o sygn. akt K 20/20.

Przedmiotem kontroli uczyniony został art. 3 ust. 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 627; dalej także: ustawa o RPO, ustawa o Rzeczniku, uRPO), którego brzmienie jest następujące: „Dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika.”

Kwestionowany przepis jest częścią ustawowej regulacji dotyczącej powoływania Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej także: Rzecznik; RPO). Stanowi, że dotychczasowy Rzecznik Praw Obywatelskich będzie pełnił swoje obowiązki po upływie 5-letniej kadencji do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika, a więc do złożenia przez niego ślubowania przed Sejmem. Innymi słowy, skarżony przepis stanowi ustawową podstawę prawną pełnienia przez Rzecznika obowiązków po upływie 5-letniej konstytucyjnej kadencji.

Zaskarżony przepis został dodany do uRPO na mocy ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz ustaw – Kodeks postępowania karnego, o Sądzie Najwyższym i o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 83, poz. 371; dalej: ustawa nowelizująca z 1991 r.). Pierwotnie ujęty został w art. 2a ust. 6 uRPO, jednak ustawa nowelizująca w art. 5 nałożyła na Marszałka Sejmu obowiązek ogłoszenia w Dzienniku Ustaw tekstu jednolitego znowelizowanej uRPO „z uwzględnieniem zmian wynikających z przepisów ogłoszonych przed dniem wydania jednolitych tekstów i z zastosowaniem ciągłej numeracji artykułów, ustępów i punktów”. W ogłoszonym przez Marszałka Sejmu tekście jednolitym ustawy analizowany przepis ujęty został w art. 3 ust. 6 uRPO.

## II. Zarzuty wnioskodawcy

W ocenie wnioskodawcy kwestionowany przepis nie został dostosowany do nowego porządku ustrojowego ukształtowanego postanowieniami Konstytucji. Wprowadzono go do systemu prawnego przed wejściem w życie Konstytucji i od tego czasu nie został ani znowelizowany, ani poddany kontroli konstytucyjności. Nie uwzględnia zatem ani konstytucjonalizacji urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, ani nowych realiów ustrojowych (wniosek, s. 5).

Konstytucja określa w sposób wyraźny, bezpośredni i jednoznaczny czas trwania kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich na „dokładnie 5 lat” (wniosek, s. 12) i nie przewiduje wyjątków pozwalających na jej przedłużenie. Zakreśliła więc „sztywne ramy kadencyjności tego organu” (wniosek, s. 6). Kwestionowany przepis stanowi natomiast niekonstytucyjny wyjątek, ponieważ umożliwia Rzecznikowi wykonywanie obowiązków do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika, przez co faktyczny czas trwania jego kadencji może przekroczyć 5 lat (art. 209 ust. 1 Konstytucji). Gdyby intencją ustrojodawcy było zagwarantowanie ciągłości pracy Rzecznika, wówczas zamieściłby stosowny mechanizm gwarancyjny w Konstytucji.

Konstytucja przekazała do uregulowania w ustawie kwestie „zakresu i sposobu działania Rzecznika” (art. 208 ust. 2 Konstytucji), nie dała jednak podstawy do ustanowienia w drodze ustawy regulacji modyfikującej długość kadencji Rzecznika. Kadencja Rzecznika w świetle Konstytucji trwa dokładnie 5 lat i kończy się po upływie tego okresu z mocy samej Konstytucji. Po tym okresie Rzecznik funkcjonuje bez konstytucyjnej podstawy prawnej, co „stanowi naruszenie dyrektywy praworządności możliwej do wyinterpretowania z art. 2 Konstytucji RP oraz przewidzianej w art. 7 Konstytucji RP” (wniosek, s. 15).

W ocenie wnioskodawcy skarżony przepis narusza także zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Rzecznik, sprawując obowiązki po upływie 5-letniego okresu kadencji, nie działa już jako konstytucyjny organ państwowy, lecz jako *falsus procurator*. To sprawia, że wykonując obowiązki naraża innych uczestników obrotu prawnego na negatywne, niemożliwe do przewidzenia skutki (wniosek, s. 15). Istnieje obawa, że mandat i działania Rzecznika dokonywane po upływie 5-letniej kadencji mogą być podważane, a jego działania mogą być uznawane za pozbawione podstawy prawnej.

W ocenie Sejmu istotą zasadniczego problemu konstytucyjnego

przedłożonego we wniosku jest to czy w świetle Konstytucji przepis rangi ustawowej może stanowić podstawę prawną do dalszego wykonywania przez Rzecznika Praw Obywatelskich obowiązków po upływie jego 5-letniej kadencji określonej na poziomie konstytucyjnym.

### **III. Analiza formalnoprawna**

1. Przystąpienie do analizy konstytucyjności kwestionowanego unormowania powinno zostać poprzedzone rozważaniami o charakterze formalnoprawnym, mającymi na celu ustalenie tego, czy merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał wniosku jest dopuszczalne, a jeśli tak, to w jakim zakresie. Wniosek, aby mógł zostać rozpoznany przez Trybunał, musi spełniać niezbędne wymogi formalne.

Analiza formalnoprawna powinna w szczególności prowadzić do ustalenia, czy w danej sprawie nie zachodzą ujemne przesłanki wydania przez Trybunał wyroku. Przede wszystkim oceny wymaga, czy procedowanie w danej sprawie przez Trybunał nie jest niedopuszczalne lub zbędne. Wystąpienie co najmniej jednej z ujemnych przesłanek skutkować powinno umorzeniem postępowania.

Dopuszczalność skutecznego zainicjowania postępowania przed Trybunałem warunkowana jest dopełnieniem przez wnioskodawcę warunków formalnych wynikających z Konstytucji, jak też – rozwijających jej postanowienia – przepisów ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uTK).

2. Analizowany wniosek został złożony w trybie następczej kontroli norm o charakterze abstrakcyjnym przez grupę posłów na Sejm obecnej, IX kadencji, a więc przez podmiot mający tzw. nieograniczoną legitymację czynną do inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji). Tego rodzaju legitymacja oznacza, że wnioskodawca ma kompetencję do wszczynania postępowań w sprawach kontroli konstytucyjności każdego aktu normatywnego objętego właściwością Trybunału, zatem we wszystkich sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji.

Kwestionowany przepis nie był przedmiotem kontroli konstytucyjnej Trybunału Konstytucyjnego. Ze względu na brak orzecznictwa Trybunału odnoszącego się do kwestionowanego przepisu nie ma podstaw do twierdzenia, że zachodzić mogą

ujemne przesłanki dopuszczalności orzekania *ne bis in idem*, a tym bardziej *res iudicata*, które skutkowałyby koniecznością umorzenia przez Trybunał postępowania – odpowiednio – ze względu na zbędność lub niedopuszczalność wydania wyroku. Przesłanka *ne bis in idem* zaistniałaby w przypadku tożsamości przedmiotowej oraz konstytucyjnych wzorców powołanych przez wnioskodawcę. Z kolei przesłanka *res iudicata* spełniona zostałaby w przypadku tożsamości podmiotowej, przedmiotowej oraz tożsamości konstytucyjnych wzorców kontroli zakwestionowanego przepisu (postanowienie TK z 26 marca 2002 r., sygn. akt P 3/02).

Przedłożony do kontroli konstytucyjnej przepis zawarty został w akcie rangi ustawowej i ma charakter prawa powszechnie obowiązującego. Trybunał przyjął, że w jego orzecznictwie występują dwa powiązane ze sobą alternatywnie kryteria kwalifikowania określonych aktów jako normatywnych: 1) kryterium formalne, zgodnie z którym przez akty normatywne rozumie się wszelkie akty, które – niezależnie od swej treści – są kwalifikowane przez Konstytucję jako źródła prawa; treścią aktów normatywnych w znaczeniu formalnym mogą być nie tylko normy prawne, ale również wypowiedzi służące dokonaniu określonych czynności konwencjonalnych, 2) kryterium materialne, zgodnie z którym przez akty normatywne rozumie się wszelkie akty, które – niezależnie od swej nazwy – zawierają normy prawne, czyli normy w zasadzie generalne i abstrakcyjne. W konsekwencji, za akt normatywny w znaczeniu przewidzianym przez Konstytucję, a tym samym akt podlegający kognicji Trybunału Konstytucyjnego należy uznać akt spełniający kryterium formalne lub kryterium materialne, z zastrzeżeniem, że najczęściej spełnione są obydwa wymienione kryteria (zob. postanowienie TK z 7 stycznia 2016 r., sygn. akt U 8/15).

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje jako zasadę, że przepis obowiązuje w systemie prawa tak długo, jak długo można stosować go do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości (materialne kryterium obowiązywania prawa). Za obowiązujący uznawać należy zatem każdy przepis, który jest lub może być, nawet pomimo formalnej jego derogacji, podstawą indywidualnych aktów stosowania prawa. Przesłanka umorzenia postępowania, wobec utraty mocy obowiązującej przepisu, występuje zatem w postępowaniu przed Trybunałem dopiero wówczas, gdy dany przepis nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej (wyroki TK z: 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99; 11 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 16/00; 19 kwietnia 2012 r., sygn. akt P 41/11).

Zdaniem Sejmu kwestionowany przepis ustawowy zamieszczony został w akcie normatywnym spełniających kryteria testu normatywności, a także obowiązuje w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie konstytucyjnym. Trybunał ma kompetencję do oceny konstytucyjności prawa uchwalonego przed wejściem w życie Konstytucji. Konstytucja w art. 188 nie wylicza co prawda *expressis verbis* aktów normatywnych wydanych przed wejściem w życie Konstytucji wśród aktów mogących stanowić przedmiot kontroli Trybunału. W doktrynie „[m]ie budzi jednak wątpliwości, że kognicja TK obejmuje wszystkie akty normatywne będące częścią obowiązującego systemu prawnego, a więc i takie, które występują w formach prawnych nieznanymi obecnej Konstytucji [...]”. Jeżeli w świetle przepisów konstytucyjnych obowiązujących w czasie wydania tego rodzaju akt normatywny miał moc prawną równą ustawie – mieści się w użytym w art. 188 pkt 1 i 2 pojęciu ustawy” (A. Mączyński, J. Podkowiak [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Tom II. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 188, Nb 106-115, s. 1157-1158). Przedstawione stanowisko doktryny znajduje potwierdzenie w orzecznictwie konstytucyjnym (wyroki TK z: 3 lipca 2001 r., sygn. akt K 3/01; 16 marca 2004 r., sygn. akt K 22/03; 12 stycznia 2005 r., sygn. akt K 24/04; 20 listopada 2007 r., sygn. akt SK 57/05; 16 marca 2011 r., sygn. akt K 35/08). Wnioskodawca podniósł zarzuty dotyczące wyłącznie treści kwestionowanego przepisu, co oznacza, że wzorcami kontroli w analizowanej sprawie powinny być postanowienia obecnie obowiązującej Konstytucji.

3. W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym znajduje zastosowanie zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie należy przypisać nie tyle żądaniu wskazanemu w *petitum* wniosku, ile całej jego treści z uwzględnieniem argumentacji zawartej w uzasadnieniu pisma procesowego. Na treść wniosku składa się cała wyrażająca go treść, a w *petitum* następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli. Zasada ta znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do przedmiotu kontroli, ale także wzorców kontroli (wyroki TK z: 8 lipca 2002 r., sygn. akt SK 41/01; 12 lipca 2005 r., sygn. akt P 11/03; 28 października 2010 r., sygn. akt P 25/09). Trybunał, ustalając wzorce kontroli, ma obowiązek wziąć pod uwagę nie tylko *petitum* pisma inicjującego postępowanie, ale także treści normatywne, które podmiot inicjujący postępowanie wiąże ze wskazanymi przez siebie postanowieniami

Konstytucji (wyroki TK z: 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05; 5 grudnia 2018 r., sygn. akt K 6/17).

Odnosząc powyższe uwagi do niniejszej sprawy należy zauważyć, że wnioskodawca wzorcami kontroli uczynił: art. 209 ust. 1 Konstytucji (konstytucyjnie określony 5-letni okres kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich) oraz art. 2 Konstytucji w aspekcie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz „zasady sprawiedliwości”. Dodatkowo wnioskodawca przywołał art. 2 Konstytucji jako „zbiór różnych wartości bezpośrednio lub pośrednio wyrażonych w Konstytucji, dotyczących prawa, ustroju państwa oraz relacji między państwem a jednostką” (wniosek, s. 6), kładąc nacisk na dyrektywy: godności, praworządności, sprawiedliwości oraz prawdy.

Analiza zarówno *petitum*, jak i uzasadnienia wniosku wskazuje, że podniesione problemy konstytucyjne dotyczą naruszenia przez kwestionowany przepis przede wszystkim art. 209 ust. 1 Konstytucji określającego okres trwania kadencji RPO.

Wątpliwości wzbudza przywołana przez wnioskodawcę „dyrektywa godności”, której wykładnia zawarta w uzasadnieniu wydaje się wskazywać na prawnokonstytucyjną ochronę godności człowieka (dawniej wywodzoną przez Trybunał z zasady demokratycznego państwa prawnego, obecnie wyrażoną w art. 30 Konstytucji). W dalszej części uzasadnienia wspomina się jednak o godności urzędu (a więc wartości wynikającej z Preambuły Konstytucji). W ocenie Sejmu wniosek w tym zakresie nie został sformułowany w stopniu pozwalającym na rekonstrukcję zarzutu, a tym samym na odniesienie się do stawianego zarzutu. Ze względu na niewystarczające uzasadnienie zarzutów Sejm nie dostrzega możliwości oceny zgodności kwestionowanego uregulowania przez pryzmat podnoszonych przez wnioskodawcę dyrektyw praworządności, sprawiedliwości oraz prawdy. Uzasadnienie wniosku pozwala natomiast na dokonanie oceny konstytucyjności przez pryzmat zasady lojalności państwa względem obywateli (art. 2 Konstytucji).

Podsumowując powyższe rozważania, podniesiony we wniosku problem konstytucyjny opiera się przede wszystkim na zarzucie naruszenia art. 209 ust. 1 Konstytucji określającego okres trwania kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich. Merytorycznej ocenie podlegać powinien także zarzut naruszenia zasady lojalności państwa względem obywateli (art. 2 Konstytucji). Postępowanie w pozostałym

zakresie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (a więc na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uTK).

#### **IV. Wzorce kontroli**

1. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, określana także jako zasada lojalności państwa wobec obywateli, stanowi jedną z zasad pochodnych, które – w świetle utrwalonego poglądu doktryny (por. np. W. Sokolewicz, M. Zubik, *Komentarz do art. 2 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. I, Warszawa 2016, s. 111 i 127) oraz orzecznictwa Trybunału (wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98, 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 96/06; 21 czerwca 2011 r., sygn. akt P 26/10; 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14) – wynikają z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). W orzecznictwie Trybunału ukształtował się pogląd, w myśl którego istota analizowanej zasady wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla adresata normy i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć, podejmując decyzję oraz że jego działania realizowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny (zob. orzeczenie TK z 24 maja 1994 r., sygn. akt K 1/94; wyroki TK z: 21 grudnia 1999 r., sygn. akt K 22/99; 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02; 30 maja 2005 r., sygn. akt P 7/04; 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07; 25 listopada 2010 r., sygn. akt K 27/09; 10 marca 2015 r., sygn. akt K 29/13; 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt K 52/16). Zasada zaufania do państwa opiera się na zasadzie pewności prawa. Celem zasady pewności prawa jest zapewnienie jednostce bezpieczeństwa prawnego, a więc sytuacji, w której może ona decydować o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwa. Jednostka może ocenić konsekwencje swoich zachowań na gruncie obowiązującego w danym momencie porządku prawnego, jak również może oczekiwać, że prawodawca nie zmieni przepisów w sposób arbitralny (zob. wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; 25 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 13/01 i 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04).

Przewidywalność działań organów państwa zapewnia bezpieczeństwo prawne jednostki (związane z pewnością prawa), a także umożliwia prognozowanie działań



własnych (wyroki TK z: 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 21/99; 25 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 13/01; 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01; 25 czerwca 2002 r., sygn. akt K 45/01; 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02; 4 maja 2004 r., sygn. akt K 8/03; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt K 45/05; 21 marca 2006 r., sygn. akt K 13/05; 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05; 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05; 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 19/06; 30 października 2007 r., sygn. akt P 28/06; 3 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 45/06; 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06).

2. Konstytucja w art. 209 ust. 1 stanowi, że „Rzecznik Praw Obywatelskich jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu, na 5 lat.” Konstytucja określa „organ upoważniony do powoływania RPO oraz długość kadencji Rzecznika [...]. Rzecznik Praw Obywatelskich jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na 5-letnią kadencję liczoną od dnia złożenia ślubowania przed Sejmem, gdyż dopiero ten akt kończy procedurę powołania” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 208-209). Konstytucja w art. 209 ust. 1 „ustanawia pięcioletnią kadencję Rzecznika [...], lecz nie wprowadza żadnych ograniczeń co do możliwości piastowania tego urzędu ponownie” (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 299).

Konstytucja umocniła pozycję ustrojową i uniezależniła Rzecznika od innych organów państwowych. Także kadencja Rzecznika została wydłużona o rok, aby oddzielić ją od kadencji Sejmu (M. Dybowski [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Tom II. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 209, Nb 1, s. 1438). Ustrojodawca postanowił pozostawić bez zmian konsensualny sposób wyłaniania Rzecznika, zgodnie z którym Sejm powołuje Rzecznika za zgodą Senatu (art. 209 ust. 1 Konstytucji). „Prawo powołania RPO przysługuje Sejmowi tej kadencji, w której doszło do wygaśnięcia kadencji poprzednika [...]. Wykluczone jest zatem dokonanie jakiegokolwiek powołania «wyprzedzającego», które pozbawiłoby kolejną większość sejmową prawa do obsadzenia tego stanowiska. Nierównorzędność udziału izb parlamentu w procedurze powołania RPO ulega wzmocnieniu przez ustawowy mechanizm domniemania zgody Senatu w przypadku zachowania przez tę izbę milczenia w sprawie podjętej przez Sejm uchwały o powołaniu kandydata. Brak aprobaty Senatu dla osoby wskazanej przez Sejm wywołuje jednakże obowiązek

powołania przez posłów innego kandydata” (B. Naleziński [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 209).

## **V. Analiza zgodności**

1. Sejm wyraża stanowisko, że art. 3 ust. 6 uRPO jest niezgodny z art. 209 ust. 1 Konstytucji oraz z zasadą lojalności państwa względem obywateli wywodzoną z art. 2 Konstytucji przez to, że modyfikuje określony na poziomie konstytucyjnym 5-letni okres kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich.

Kwestionowany przepis wydłuża kadencję dotychczasowego piastuna urzędu Rzecznika na nieokreślony czas warunkowany wyrażeniem przez Senat zgody na powołanie kandydata wyłonionego przez Sejm i objęciem urzędu przez nowego Rzecznika. W świetle Konstytucji kadencja Rzecznika wynosi 5 lat i nie jest to ani minimalny, ani instrukcyjny czas trwania kadencji.

Kadencja Rzecznika wygasa z mocy Konstytucji z upływem 5-letniego okresu określonego na poziomie konstytucyjnym. Po upływie kadencji osoba piastująca funkcję Rzecznika Praw Obywatelskich traci konstytucyjną legitymację do jej dalszego pełnienia.

Kwestionowany przepis godzi w zasadę lojalności państwa względem obywatela, która wywodzona jest z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Obywatele mają uzasadnione oczekiwanie w stosunku do parlamentu, że konstytucyjny obowiązek powołania Rzecznika Praw Obywatelskich zostanie zrealizowany. Sprawowanie przez Rzecznika obowiązków po upływie kadencji stwarza po stronie obywateli poczucie braku bezpieczeństwa prawnego. Nie można wykluczyć, że działalność Rzecznika po upływie 5-letniej kadencji wykonywana na konstytucyjnie wątplivej podstawie prawnej oraz udział w postępowaniach przed sądami czy trybunałami krajowymi lub międzynarodowymi może być podważany.

Konstytucyjna zasada współdziałania władz nakłada na Sejm i Senat obowiązek dokonania uzgodnień ponad politycznymi podziałami w celu powołania nowego piastuna urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich w przewidzianej prawem procedurze, aby nie doprowadzić do zaistnienia wakatów na stanowisku Rzecznika.

W sprawie niepowołania nowego Rzecznika Praw Obywatelskich stosowny komunikat wystosowała Komisja Wenecka (komunikat Europejskiej Komisji na rzecz

122

Demokracji przez Prawo z dnia 12 października 2020 r.; venice.coe.int). Komisja dostrzegła w szczególności, że kadencja dotychczasowego Rzecznika upłynęła 9 września 2020 r., a nowy Rzecznik wciąż nie został powołany. W komunikacie dostrzeżono także fakt złożenia do Trybunału Konstytucyjnego wniosku w niniejszej sprawie, w którym zarzuca się niekonstytucyjność uregulowania umożliwiającego dotychczasowemu Rzecznikowi wykonywanie obowiązków do czasu powołania nowego Rzecznika.

2. Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich została wprowadzona do systemu prawnego na mocy obecnie obowiązującej uRPO. W literaturze wskazuje się, że „[j]ednym z założeń ustawy, co podkreślono także w uzasadnieniu jej projektu, było «wmontowanie» tej instytucji w istniejący system ustrojowo-prawny, bez naruszenia kompetencji innych organów i bez zmiany dotychczasowych rozwiązań i procedur służących ochronie praw obywateli” (A. Deryng, *Rzecznik Praw Obywatelskich jako wnioskodawca w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2014, s. 51). Rzecznik pierwotnie był organem ustawowym, co oznacza, że prawne podstawy jego funkcjonowania, w tym okres trwania kadencji określone były w ustawie. W takim wypadku kadencja Rzecznika mogła być ustawowo modyfikowana, w tym wydłużana. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 19, poz. 101) uregulowała na poziomie konstytucyjnym prawne podstawy funkcjonowania Rzecznika Praw Obywatelskich. „Instytucja RPO, wzorowana na rozwiązaniach skandynawskich, była u nas nowym rozwiązaniem ustrojowym” (M. Florczak-Wątor, *O potrzebie wzmocnienia niezależności organów kontroli państwowej i ochrony prawa* [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szmyta*, red. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, M. Wiszowaty, Gdańsk 2020, s. 1181). Stosowne unormowania zamieszczone zostały w art. 36a Konstytucji PRL, obok regulacji odnoszących się do Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Stanu oraz Najwyższej Izby Kontroli. Na poziomie konstytucyjnym uregulowano funkcje Rzecznika (miał stać na straży praw i wolności obywateli określonych w Konstytucji i innych przepisach prawa), określono organy wyłaniające Rzecznika (Sejm za zgodą Senatu), sposób wyłaniania (przez powołanie) oraz czas trwania kadencji (4 lata). Do unormowania na

poziomie ustawowym przekazano „sposób działania Rzecznika” (art. 36a ust. 3 Konstytucji PRL).

Jak już zostało wspomniane we wcześniejszych wywodach, kwestionowany w niniejszej sprawie przepis został dodany do uRPO na mocy ustawy nowelizującej z 1991 r. Pierwotnie ujęty został jako art. 2a ust. 6 uRPO, jednak art. 5 ustawy nowelizującej nałożył na Marszałka Sejmu obowiązek ogłoszenia w Dzienniku Ustaw tekstu jednolitego znowelizowanej uRPO „z uwzględnieniem zmian [...] i z zastosowaniem ciągłej numeracji artykułów, ustępów i punktów”. W ogłoszonym tekście jednolitym analizowany przepis ujęty został w art. 3 ust. 6 uRPO.

Analiza prac ustawodawczych nad analizowanym przepisem pozwala na konstatację, że ustawodawca zdawał sobie sprawę z możliwości zaistnienia stanu nieobsadzenia monokratycznego urzędu Rzecznika ze względu na sposób jego wyłaniania, który wymagał zgody Senatu względem kandydata powołanego przez Sejm (zob. prace Sejmu X kadencji nad projektem ustawy, druk nr 723). Wyrażano obawę, że osiągnięcie porozumienia nie zawsze może być realne przed upływem kadencji dotychczasowego piastuna urzędu. Należy także mieć na uwadze, że uRPO w pierwotnym jej kształcie nie przewidywała instytucji zastępców Rzecznika. Kwestionowany przepis miał zatem na celu zapewnienie ciągłości personalnej urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich.

Doktryna także dostrzegła, że „[p]rocedura powoływania Rzecznika ze względu na brak możliwości uzyskania wymaganej przez przepisy prawa większości w parlamencie może ulec wydłużeniu, a w konsekwencji spowodować, że niemożliwe stanie się powołanie nowego Rzecznika przed końcem kadencji dotychczasowego Rzecznika.” (S. Trociuk, *Komentarz do Ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, Warszawa 2014, s. 21).

3. W ocenie Sejmu art. 3 ust. 6 uRPO został zaprojektowany i wkomponowany w pierwotną – a więc ustawową – regulację pozycji ustrojowej Rzecznika bez uwzględnienia konsekwencji konstytucjonalizacji tego organu. Kwestionowany przepis nie przystaje do obecnego porządku konstytucyjnego – jest niekonstytucyjny.

Konstytucja umocniła pozycję ustrojową i uniezależniła Rzecznika od innych organów państwowych. Także kadencja Rzecznika została wydłużona o rok, aby oddzielić ją od kadencji Sejmu (M. Dybowski [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Tom II. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 209, Nb 1,

s. 1438). Ustrojodawca dokonał konstytucjonalizacji zastępców Rzeczników Praw Obywatelskich (art. 103 ust. 1 Konstytucji). Pozostawiono bez zmian konsensualny sposób wyłaniania Rzecznika, zgodnie z którym Sejm powołuje Rzecznika za zgodą Senatu (art. 209 ust. 1 Konstytucji). Obecna Konstytucja zawiera jednak dyrektywy interpretacyjne odnoszące się do procesu powoływania Rzecznika – należy do nich w szczególności wyrażona w Preambule Konstytucji zasada współdziałania władz.

Po wejściu w życie obecnie obowiązującej Konstytucji nie wydano nowej ustawy w oparciu o dyspozycję art. 208 ust. 2 Konstytucji („Zakres i sposób działania Rzecznika Praw Obywatelskich określa ustawa.”). W doktrynie wskazuje się, że „[p]race nad kolejną nowelizacją ustawy o RPO podjęto w jego Biurze zaraz po wejściu w życie Konstytucji. Początkowo zastanawiano się, czy ma to być nowa ustawa [...] czy też tylko jej aktualizacja. Ówczesny Rzecznik prof. A. Zieliński przychylił się do zdania większości, że ma to być jedynie jej nowelizacja. W dyskusji wskazywano bowiem, że większość przepisów ustawy zdała w praktyce egzamin, znajomość ich jest spopularyzowana, przyjęła się ich wykładnia, wreszcie, że zmiana ustawy będzie na forum parlamentu łatwiejsza do przeprowadzenia niż uchwalenie nowej ustawy w ogniu przeciągających się dyskusji i prac studyjnych.” (J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001, s. 35). Konstytucja nie wymagała wydania nowej ustawy, a jedynie sprecyzowała, aby kluczowe z ustrojowego punktu widzenia kwestie, a mianowicie „zakres i sposób działania Rzecznika Praw Obywatelskich”, regulowane były na poziomie ustawowym. Ustawodawca dostosował ustawę w zasadniczych aspektach do postanowień Konstytucji, w szczególności w kwestii wydłużenia o rok kadencji Rzecznika (ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw; Dz. U. Nr 48, poz. 552).

Zmianę pozycji ustrojowej Rzecznika pod rządami obecnie obowiązującej Konstytucji dostrzegł i zaakcentował Trybunał Konstytucyjny w wyroku TK z 19 października 2010 r., sygn. akt K 35/09 rozstrzygającym o niekonstytucyjności art. 20 ust. 2 uRPO w zakresie, w jakim przepis ten upoważniał Marszałka Sejmu do nadania statutu Biuru Rzecznika Praw Obywatelskich. Trybunał potwierdził, że Rzecznik Praw Obywatelskich jest niezawisłym i niezależnym organem państwa, pozostającym poza trójpodziałem władzy. „Wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego była ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku

Praw Obywatelskich oraz ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. Nr 168, poz. 1004). Powierzyła ona Rzecznikowi określanie, w drodze zarządzenia, zadań i organizacji Biura.

Podsumowując powyższe wywody należy stwierdzić, że art. 3 ust. 6 uRPO nie przystaje do nowego porządku konstytucyjnego. Został dostosowany do pierwotnej pozycji ustrojowej Rzecznika określonej na poziomie ustawowym. W obecnym stanie prawnym nie uwzględnia wzmocnionej pozycji ustrojowej Rzecznika oraz konstytucjonalizacji urzędu Rzecznika. Niezależnie jednak od intencji ustawodawcy towarzyszących uchwalaniu kwestionowanego przepisu, aby którykolwiek przepis mógł funkcjonować w systemie prawnym, musi spełniać warunek zgodności z obecnie obowiązującą Konstytucją. W świetle art. 8 ust. 1 Konstytucja jest "najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej". „Oznacza to, że w hierarchii aktów prawnych w państwie zajmuje ona najwyższe miejsce, a normy prawne w niej zawarte mają najwyższą moc prawną. Konsekwencją tego stanowiska jest wymóg, by ogół norm prawnych obowiązujących w państwie był zgodny z postanowieniami Konstytucji, co wyznacza bezwzględny prymat Konstytucji w systemie źródeł prawa.” (W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. VII*, komentarz do art. 8, LEX).

4. Ustawodawca konstytucyjny miał intencję takiego uregulowania procedury wyboru Rzecznika Praw Obywatelskich, aby posiadał on silną legitymizację pochodzącą od obydwu izb parlamentu, niezależnie od układu sił politycznych. Proces powoływania Rzecznika wymaga więc uzgodnień ponad partyjnymi podziałami nie tylko w ramach Sejmu, ale też pomiędzy Sejmem i Senatem.

Konstytucja w art. 209 ust. 1 stanowi, że „Rzecznik Praw Obywatelskich jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu, na 5 lat.”. Konstytucja określa „organ upoważniony do powoływania RPO oraz długość kadencji Rzecznika [...] Rzecznik Praw Obywatelskich jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na 5-letnią kadencję liczoną od dnia złożenia ślubowania przed Sejmem, gdyż dopiero ten akt kończy procedurę powołania. Kadencja upływa w zasadzie dokładnie w 5 lat od jej rozpoczęcia” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 208-209). Konstytucja „nie wprowadza żadnych ograniczeń co do możliwości piastowania tego urzędu ponownie” (P. Winczorek, *Komentarz do*

*Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 299).

Rzecznik jest powoływany spośród kandydatów zgłoszonych przez Marszałka Sejmu lub grupę 35 posłów (art. 3 ust. 1 uRPO). Uchwałę Sejmu o powołaniu Rzecznika Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie Marszałkowi Senatu (art. 3 ust. 3 uRPO). Senat podejmuje uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na powołanie Rzecznika w ciągu miesiąca od dnia przekazania Senatowi uchwały Sejmu o powołaniu Rzecznika. Niepodjęcie uchwały przez Senat w ciągu miesiąca oznacza wyrażenie zgody (art. 3 ust. 4 uRPO).

Konstytucja wyznaczyła Sejm i Senat na organy mające kompetencje kreacyjne względem Rzecznika, określiła wzajemną rolę obydwu tych organów w procesie kreacyjnym oraz wskazała sposób wyłaniania Rzecznika, tj. przez powołanie. Na poziomie konstytucyjnym określona została także kadencja Rzecznika – wynosi ona 5 lat. Ustawa przesądza, że kadencja Rzecznika jest liczona od dnia złożenia przez niego ślubowania przed Sejmem, a nie od dnia powołania. W literaturze zwraca się uwagę na problem, że kwestionowany w niniejszej sprawie przepis wywołuje taki skutek, że „faktyczny okres pełnienia obowiązków przez Rzecznika może wykraczać poza pięcioletnią kadencję” (S. Trociuk, *Komentarz do Ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, Warszawa 2014, s. 22-23).

Doktryna zauważa, że „[p]rawo powołania RPO przysługuje Sejmowi tej kadencji, w której doszło do wygaśnięcia kadencji poprzednika [...]. Wykluczone jest zatem dokonanie jakiegokolwiek powołania «wyprzedzającego», które pozbawiłoby kolejną większość sejmową prawa do obsadzenia tego stanowiska. Nierównorzędność udziału izb parlamentu w procedurze powołania RPO ulega wzmocnieniu przez ustawowy mechanizm domniemania zgody Senatu w przypadku zachowania przez tę izbę milczenia w sprawie podjętej przez Sejm uchwały o powołaniu kandydata.

Istnienie w systemie prawnym art. 3 ust. 6 uRPO nie wpływa też stymulujące na proces powoływania nowego Rzecznika Praw Obywatelskich, gdyż nie sprzyja osiągnięciu oczekiwanych przez Konstytucję uzgodnień i kompromisu pomiędzy Sejmem a Senatem. Utrzymanie obowiązywania kwestionowanego rozwiązania ustawowego może skutkować, przy założeniu trwającego braku zgody Senatu na powołanie nowego Rzecznika Praw Obywatelskich, zachowaniem na stanowisku Rzecznika osoby, która wraz z zakończeniem pięcioletniej kadencji utraciła

konstytucyjną legitymację do dalszego pełnienia tej funkcji. Z perspektywy Konstytucji w związku z upływem konstytucyjnej kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich obecnie występuje stan przejściowego nieobsadzenia organu monokratycznego. Rozwiązaniem umożliwiającym doprowadzenie do stanu zgodności z Konstytucją w tej kwestii jest powołanie przez Sejm – za zgodą Senatu – nowego Rzecznika Praw Obywatelskich.

5. W ocenie Sejmu obecnie obowiązująca Konstytucja zawiera stosowne dyrektywy interpretacyjne na wypadek braku porozumienia pomiędzy Sejmem a Senatem przy wyłanianiu kandydata i powoływaniu Rzecznika Praw Obywatelskich. Konstytucyjna zasada współdziałania władz nakłada na Sejm i Senat obowiązek dokonania uzgodnień ponad politycznymi podziałami w celu powołania piastuna Rzecznika Praw Obywatelskich w przewidzianej prawem procedurze w taki sposób, aby nie doprowadzić do wakatu na stanowisku Rzecznika.

Wyrażona w Preambule Konstytucji zasada współdziałania władz obejmuje zobowiązanie wszystkich organów władzy publicznej do poszanowania zakresu zadań konstytucyjnych organów państwa, ich kompetencji, a ponadto do poszanowania godności urzędów i ich piastunów, wzajemnej lojalności, działania w dobrej wierze, informowania się o inicjatywach, gotowości do współdziałania i uzgodnień, ich dotrzymywania i rzetelnego wykonywania. Wyrazem idei współdziałania jest zbieżność celów realizowanych przez poszczególne organy państwowe (postanowienie TK z 20 maja 2009 r., sygn. akt Kpt 2/08). W doktrynie wskazuje się, że zasada ta „nakłada na wszystkie trzy władze obowiązek wspólnej realizacji zadań publicznych, wzajemnej pomocy, informowania się o podjętych przez siebie przedsięwzięciach. Oznacza ona również wzajemne oddziaływanie władz [...]. Współdziałanie władz ma na celu zapewnienie rzetelności i sprawności w działaniu instytucji publicznych” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 7).

Konstytucja reguluje kluczowe elementy procedury obsadzania urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich wskazując organy mające kompetencje kreacyjne (Sejm za zgodą Senatu) oraz sposób wyłonienia („powołanie”, a więc droga konsensualna). Sejm i Senat mają konstytucyjny obowiązek powołania piastuna urzędu Rzecznika, co jednocześnie zlikwiduje obecny stan przejściowego nieobsadzenia organu monokratycznego, jakim jest Rzecznik Praw Obywatelskich.



W świetle konstytucyjnej zasady współdziałania władz obydwie izby parlamentu powinny – ponad politycznymi podziałami – dokonać stosownych uzgodnień polegających na wyłonieniu kandydata na urząd Rzecznika Praw Obywatelskich oraz dotrzymaniu i zrealizowaniu wspólnie dokonanych uzgodnień, a więc na sfinalizowaniu procedury powołania nowego Rzecznika.

6. Sejm wyraża stanowisko, że art. 3 ust. 6 uRPO jest niezgodny z art. 209 ust. 1 Konstytucji przez to, że modyfikuje określony na poziomie konstytucyjnym 5-letni okres kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich. Wydłuża kadencję dotychczasowego piastuna urzędu warunkując – wbrew Konstytucji – jej zakończenie od zdarzenia przyszłego w postaci wyrażenia przez Senat zgody na powołanie dokonane przez Sejm. Przy permanentnym braku porozumienia pomiędzy Sejmem a Senatem przepis pozwala na sprawowanie przez Rzecznika obowiązków co najmniej do końca kadencji Sejmu, a teoretycznie nawet dłużej, przez czas bliżej nieoznaczony. Konstytucja określiła kadencję Rzecznika w sposób precyzyjny na 5 lat, a więc nie jest to ani minimalny, ani instrukcyjny okres trwania kadencji. Konstytucja nie uzależniła czasu trwania kadencji Rzecznika od jakiegokolwiek warunku, ani nie przewidziała przedłużenia kadencji Rzecznika. W odniesieniu do organów pochodzących z wyborów ustrojodawca w szczególnej regulacji dotyczącej stanów nadzwyczajnych umożliwił wydłużenie kadencji niektórych organów państwowych, w tym Prezydenta RP. Modyfikacja czasu trwania kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich wymagałaby zmiany Konstytucji, co oznacza, że okres ten nie może być ani skrócony, ani wydłużony w drodze ustawy.

Istotą problemu konstytucyjnego w analizowanej sprawie jest to czy w świetle Konstytucji przepis rangi ustawowej może stanowić podstawę prawną do dalszego wykonywania przez Rzecznika Praw Obywatelskich obowiązków po upływie jego 5-letniej kadencji określonej na poziomie konstytucyjnym. Innymi słowy, czy możliwe jest modyfikowanie w drodze ustawy określonego w Konstytucji czasu trwania kadencji Rzecznika poprzez jego wydłużenie na czas nieoznaczony, warunkowany zaistnieniem zgody Senatu na powołanie kandydata wyłonionego przez Sejm i objęciem urzędu przez nowego Rzecznika.

7. Konstytucja określiła czas trwania kadencji organu monokratycznego, jakim jest Rzecznik Praw Obywatelskich, w sposób jasny i klarowny – wynosi on 5 lat.

Konstytucja nie pozostawia co do tego wątpliwości stanowiąc, co następuje: „Rzecznik Praw Obywatelskich jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu, na 5 lat.”. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że przy dokonywaniu wykładni przepisu w pierwszym rzędzie postąpić należy się wykładnią językową. Reguła ta musi znajdować swe rygorystyczne zastosowanie zwłaszcza wtedy, gdy wykładane pojęcie oznacza zarazem kategorię matematyczną (wyroki TK z: 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 25/99; 24 listopada 2003 r., sygn. akt K 26/03).

Określony w Konstytucji okres kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich nie jest ani terminem minimalnym, ani nie ma charakteru instrukcyjnego. Ustrojodawca nie posłużył w szczególności takimi sformułowaniami, jak powołanie na „co najmniej 5 lat” czy „nie mniej niż 5 lat”. W świetle Konstytucji jeżeli kadencja organu państwowego określona została na poziomie konstytucyjnym, wówczas nie może zostać przez ustawę ani skrócona, ani wydłużona. Analizowany przepis modyfikuje – konstytucyjnie określony – czas trwania kadencji i stanowi podstawę do wykonywania przez Rzecznika funkcji po upływie konstytucyjnej kadencji. Wydłużenie w ustawie kadencji organu państwowego, którego kadencja została określona w Konstytucji, jest – co do zasady – niedopuszczalne niezależnie od tego, na jaki okres to wydłużenie nastąpiło. Tymczasem kwestionowany przepis wydłuża kadencję Rzecznika Praw Obywatelskich na czas nieoznaczony, warunkowany zdarzeniem przyszłym w postaci wyrażenia zgody Senatu na Rzecznika powołanego przez Sejm i objęcia urzędu przez nowego Rzecznika.

Kwestionowany przepis narusza Konstytucję przez to, że modyfikuje konstytucyjnie ustaloną długość trwania kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich. Kadencja jest to okres, na jaki powierzono pełnienie określonej funkcji (wyrok TK z 20 czerwca 2017 r., sygn. akt K 5/17). W ocenie Sejmu bez znaczenia pozostaje to czy przepis wydłużałby czy skracał kadencję Rzecznika – w obydwu wypadkach byłaby to konstytucyjnie niedopuszczalna modyfikacja kadencji konstytucyjnego organu państwowego. Konstytucja nie przewiduje widełek czasowych ani nie wiąże z kadencją Rzecznika jakiegokolwiek zdarzenia, które wydłużałoby kadencję Rzecznika. Skoro tego rodzaju rozwiązania nie zostały uregulowane na poziomie konstytucyjnym oznacza to, że tym bardziej nie mogą być normowane w ustawie.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie nie pozostawia wątpliwości, że kadencyjność i jej ochrona stanowi jeden z koniecznych atrybutów instytucjonalnej i osobowej niezależności organu państwowego. W ocenie Trybunału, w odniesieniu

do przepisów dotyczących określonej w Konstytucji kadencji organów władzy publicznej, ustawa nie może modyfikować tej kadencji, gdy nie pozwalają na to postanowienia Konstytucji. To znaczy, że ustawodawca w tym zakresie ma ograniczone pole działania. Złamanie zasady kadencyjności mogłyby legitymować tylko nadzwyczajne, konstytucyjnie uzasadnione okoliczności (wyroki TK z: 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07; 20 czerwca 2017 r., sygn. akt K 5/17). W ocenie Sejmu na tle analizowanej sprawy tego rodzaju okoliczności nie zachodzą.

Kwestionowany art. 3 ust. 6 ustawy o RPO oraz stanowiący główny wzorzec kontroli art. 209 ust. 1 Konstytucji są przepisami usytuowanymi na różnych poziomach w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego. W tym układzie, zgodnie z zasadą nadrzędności Konstytucji, to unormowania konstytucyjne zawsze muszą stanowić punkt wyjścia dla wykładni poszczególnych unormowań ustawowych. Nie można za pośrednictwem unormowań ustawowych wyjaśniać brzmienia postanowień Konstytucji. Byłoby to zaprzeczeniem art. 8 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym to Konstytucja jest najwyższym prawem. Konstytucja nie przewiduje jakichkolwiek mechanizmów pozwalających na wydłużenie kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich.

Konstytucyjnie niedozwolona jest modyfikacja, a więc zarówno skrócenie, jak i wydłużenie kadencji organu państwowego w sytuacji, w której sama Konstytucja takiej modyfikacji nie przewiduje. W ocenie Sejmu Rzecznik po upływie kadencji jest pozbawiony konstytucyjnego upoważnienia do sprawowania swojej funkcji, które uzyskał od Sejmu za zgodą Senatu wyłącznie na 5 lat. Kwestionowany art. 3 ust. 6 uRPO wydłuża kadencję dotychczasowego piastuna urzędu Rzecznika wiążąc ją ze zdarzeniem przyszłym jakim jest wyrażenie przez Senat zgody na Rzecznika powołanego przez Sejm. Zakładając przedłużający się stan braku porozumienia obu izb parlamentu, kwestionowany przepis pozwala na wydłużanie kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich na czas bliżej nieokreślony. Konstytucja nie uzależniła natomiast czasu trwania kadencji Rzecznika od ziszczenia się jakiegokolwiek warunku.

Kwestionowany przepis wykracza poza konstytucyjną delegację do unormowania w ustawie materii dotyczących Rzecznika Praw Obywatelskich, a więc „zakresu i sposobu działania Rzecznika” (art. 208 ust. 2 Konstytucji). Porównując uregulowania dotyczące obydwu konstytucyjnych rzeczników, tj. Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka (dalej: RPD) można zauważyć, że

– w przeciwieństwie do Rzecznika Praw Obywatelskich – Konstytucja nie określiła ani kadencji, ani sposobu powoływania Rzecznika Praw Dziecka. Sposób powoływania i kompetencje Rzecznika Praw Dziecka zostały przekazane do unormowania w ustawie (art. 72 ust. 4 Konstytucji). „Pozycja ustrojowa RPD nie jest określona w Konstytucji, a sama konstytucjonalizacja jakiegoś organu nie przesądza o jego pozycji” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 431). Skoro kadencja Rzecznika Praw Dziecka ma źródło w ustawie, to ustawodawca może wprowadzać rozwiązanie ustawowe pozwalające na wykonywanie przez Rzecznika Praw Dziecka obowiązków do czasu objęcia urzędu przez następcę. Kadencja Rzecznika Praw Obywatelskich ma natomiast swoje źródło w Konstytucji, co oznacza, że może zostać zmodyfikowana wyłącznie w drodze zmiany Konstytucji.

Niezgodność art. 3 ust. 6 uRPO z art. 209 ust. 1 Konstytucji przejawia się zatem w tym, że przepis mający rangę ustawową modyfikuje określoną na poziomie konstytucyjnym kadencję konstytucyjnego organu państwowego. Kwestionowana regulacja ustawowa powierza piastunowi urzędu Rzecznika dalsze wykonywanie obowiązków bez podstawy konstytucyjnej do czasu objęcia obowiązków przez nowego Rzecznika. Wydłuża zatem kadencję dotychczasowego Rzecznika na czas nieoznaczony do momentu ziszczenia się zdarzenia przyszłego w postaci wyrażenia przez Senat zgody na Rzecznika powołanego przez Sejm i objęcia urzędu przez nowego Rzecznika. Teoretycznie nie można wykluczyć zaistnienia sytuacji, w której zgoda ta może nie nastąpić do końca kadencji Sejmu. Kwestionowany przepis umożliwia zatem Rzecznikowi – bez konstytucyjnej podstawy – dalsze pełnienie funkcji nie tylko do końca kadencji obecnego parlamentu, ale do czasu uzyskania konsensusu przez którykolwiek kolejny parlament.

8. Należy przyjąć, że gdyby ustrojodawca miał intencję zapobieżenia nieobsadzeniu urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, wówczas zapewniłby na poziomie konstytucyjnym stosowne uregulowania uniemożliwiające zaistnienie wakatu. Tymczasem konstytucyjnej kadencji Rzecznika nie wydłużają nawet regulacje dotyczące stanów nadzwyczajnych. Zgodnie z art. 228 ust. 7 Konstytucji (dotyczącym przedłużenia kadencji organów pochodzących z wyborów powszechnych) „W czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzane referendum

ogólnokrajowe, nie mogą być przeprowadzane wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu.”

Ustrojodawca nie przewidział w stosunku do Rzecznika Praw Obywatelskich żadnych mechanizmów gwarantujących wybór nowego Rzecznika przed upływem kadencji obecnego piastuna. W szczególności ustrojodawca nie zezwolił na poziomie konstytucyjnym na pełnienie obowiązków przez Rzecznika do czasu wyboru i odebrania ślubowania przez nowego Rzecznika. Innymi słowy, ustawodawca konstytucyjny nie unormował w Konstytucji żadnych rozwiązań wydłużających 5-letnią kadencję Rzecznika Praw Obywatelskich w wypadku nieobsadzenia urzędu Rzecznika. Konstytucja oczekuje zatem, że organy mające obowiązki kreacyjne względem Rzecznika Praw Obywatelskich – zgodnie z zasadą współdziałania władz – podejmą wszelkie działania, aby dokonać wyłonienia kandydata na Rzecznika w sposób zapewniający ciągłość personalną tego urzędu. W literaturze wskazuje się, że „pojęcie najwyższej mocy prawnej konstytucji zawiera w sobie dwa elementy normatywne, ściśle ze sobą związane: obowiązek (nakaz) realizowania postanowień – zasad i norm konstytucji (element pozytywny) oraz zakaz podejmowania jakichkolwiek działań sprzecznych z konstytucją (element negatywny)” (K. Działocha [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. I. Wstęp, art. 1-29*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 263).

Ustrojodawca, w odniesieniu do organów, które miał zamiar zabezpieczyć przed czasowym nieobsadzeniem (w szczególności Sejm, Senat, Prezydent RP, Rada Ministrów), na poziomie konstytucyjnym uregulował stosowne mechanizmy gwarancyjne. Przykładowo wskazać można na art. 162 ust. 3 Konstytucji, który wskazuje, że „Prezydent Rzeczypospolitej, przyjmując dymisję Rady Ministrów, powierza jej dalsze sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów”. Należy uznać, że we wszystkich pozostałych wypadkach ustrojodawca uznał, że czasowe nieobsadzenie urzędu będzie wprawdzie niezrealizowaniem kompetencji kreacyjnej przysługującej relewantnemu organowi (do czego organy mające kompetencje kreacyjne nie powinny dopuścić), jednak nie będzie ono kluczowe dla funkcjonowania państwa. Do tej kategorii należy urząd Rzecznika Praw Obywatelskich.

Po upływie konstytucyjnie określonej kadencji piastun urzędu pozbawiony zostaje konstytucyjnej podstawy do pełnienia urzędu. Skoro Konstytucja nie

przewidziała podstawy prawnej do dalszego sprawowania przez Rzecznika Praw Obywatelskich obowiązków po upływie 5-letniej kadencji to znaczy, że Rzecznik pełniący obowiązki po upływie kadencji nie ma ku temu konstytucyjnej legitymacji.

9. Na problem konstytucyjny postawiony w analizowanej sprawie należy spojrzeć z szerszej perspektywy. W ocenie Sejmu brak jest konstytucyjnego uzasadnienia dla funkcjonowania w systemie prawnym przepisu ustawowego, który wydłużałby konstytucyjnie określoną kadencję Rzecznika Praw Obywatelskich. Istnienie tego przepisu sprawia, że Konstytucja naruszana jest na wielu płaszczyznach. Przede wszystkim konstytucyjnie niedopuszczalne jest już samo istnienie w systemie prawnym przepisu ustawowego modyfikującego określoną w Konstytucji kadencję Rzecznika Praw Obywatelskich. Z perspektywy Konstytucji wątpliwe jest wykonywanie obowiązków Rzecznika przez osobę, która w świetle Konstytucji przestała być Rzecznikiem Praw Obywatelskich wraz z upływem konstytucyjnie określonej kadencji. Zapewniona w ten sposób „ciągłość funkcjonowania Rzecznika” jest konstytucyjnie wadliwa.

Istnienie w systemie prawnym ustawowej podstawy dla funkcjonowania Rzecznika Praw Obywatelskich po upływie konstytucyjnie określonej kadencji jest nie do pogodzenia z zasadą nadrzędności Konstytucji w systemie źródeł prawa. Pierwotną intencją ustawodawcy wprowadzającego do systemu prawnego art. 3 ust. 6 uRPO było zapewnienie ciągłości funkcjonowania urzędu Rzecznika na wypadek zaistnienia braku porozumienia się Sejmu i Senatu przy powoływaniu nowego Rzecznika. Wraz z wejściem w życie Konstytucji regulacja ta stała się niekonstytucyjna.

10. Zdaniem Sejmu art. 3 ust. 6 uRPO godzi także w zasadę lojalności państwa względem obywatela, która wywiedziona jest z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Obywatele mają uzasadnione oczekiwanie w stosunku do parlamentu, że konstytucyjny obowiązek powołania Rzecznika Praw Obywatelskich zostanie zrealizowany. Sprawowanie przez Rzecznika obowiązków po upływie 5-letniej kadencji może stwarzać po stronie obywateli poczucie braku bezpieczeństwa prawnego. Konstytucja gwarantuje obywatelom realne istnienie urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, co oznacza, że zapewnienie prawidłowego obsadzenia i nieprzerwanego funkcjonowania tego organu jest obowiązkiem

organów mających względem Rzecznika kompetencje kreacyjne.

Konstytucyjna zasada lojalności państwa względem obywateli oparta jest na założeniu przewidywalności postępowania organów państwa. Z woli ustrojodawcy obywatel musi mieć pewność, że prowadząc swoje sprawy życiowe, czy gospodarcze, nie narazi się na prawne konsekwencje, których nie mógł przewidzieć, gdy podejmował określone decyzje i działania, a także, że jego zgodne z prawem działania będą respektowane przez państwo. Zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych wyraża się w stanowieniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny (wyrok TK z 26 czerwca 2018 r., sygn. akt SK 32/17). W literaturze podkreśla się, że w demokratycznym państwie prawa rozstrzygnięcia organów państwa, w tym także rozstrzygnięcia prawodawcy, nie mogą być zaskakujące i nieprzewidywalne. Powinny być one trwałe, stwarzające stan pewności prawa. Porządek prawny państwa prawnego powinien być stabilny (S. Wronkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej* [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995, s. 75).

W obecnym stanie prawnym wykreowanym przez kwestionowany przepis obywatele nie mają pewności czy funkcjonujący po upływie kadencji Rzecznik jest w stanie podjąć prawnie skuteczne działania w ich sprawie. Innymi słowy czy podjęte na konstytucyjnie wadliwej podstawie działania nie będą w przyszłości kwestionowane. Analizowany przepis – w obecnym porządku konstytucyjnym – może stanowić dla obywatela pułkę wbrew intencjom ustawodawcy. Działający na niekonstytucyjnej podstawie Rzecznik może doprowadzić do pogorszenia sytuacji prawnej obywateli, których praw i wolności ma strzec. Nie można wykluczyć, że działalność Rzecznika wykonywana po upływie konstytucyjnej kadencji, w szczególności udział w postępowaniach przed sądami czy trybunałami krajowymi lub międzynarodowymi może być w przyszłości podważany. W szczególności należy zauważyć, iż Rzecznik Praw Obywatelskich posiada konstytucyjną kompetencję do występowania do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie kontroli konstytucyjności prawa (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji). Pod wątpliwość może być poddawana skuteczność inicjowanych postępowania, jeżeli wniosek sygnowany będzie przez osobę, która w świetle Konstytucji przestała być Rzecznikiem Praw Obywatelskich że

względem na upływ konstytucyjnie określonej kadencji. W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że w razie przejściowego nieobsadzenia organów monokratycznych mogą powstać wątpliwości dotyczące skuteczności inicjowania spraw przed Trybunałem Konstytucyjnym na takiej podstawie (A. Mączyński, J. Podkowiak [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Tom II. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 191, Nb 40-43, s. 1234). W takim wypadku wyłącznym organem władnym do oceniania legitymacji wnioskowej Rzecznika jest Trybunał Konstytucyjny.

Z zasady lojalności państwa wobec obywateli wynika zakaz kształtowania instytucji lub mechanizmów prawnych w sposób, który skutkuje pozornością praw formalnie przyznanych jednostkom. Skarżony przepis stwarza natomiast z perspektywy Konstytucji wyłącznie fikcję obsadzenia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, a więc jednego z najważniejszych dla obywatela konstytucyjnych organów państwowych.

W obecnej rzeczywistości prawnej wykreowany został stan wielowymiarowej niekonstytucyjności. Po pierwsze, w systemie prawnym nie tylko istnieje, ale i jest w praktyce stosowany niekonstytucyjny przepis ustawy, który wydłuża określoną konstytucyjnie 5-letnią kadencją Rzecznika Praw Obywatelskich. Z perspektywy Konstytucji kadencja ta nieodwracalnie upłynęła. Po drugie, realizacja dyspozycji art. 3 ust. 6 uRPO daje obywatelom wyłącznie fikcję obsadzenia urzędu Rzecznika, podczas gdy organ ten w świetle Konstytucji pozostaje nieobsadzony. Konstytucja zakłada współdziałanie organów państwowych, które powinny wyłonić nowego Rzecznika w takim terminie, aby nie dopuścić do wakatu. Po trzecie, przepis nie wpływa mobilizująco ani stymulująco na organy mające kompetencje kreacyjne względem Rzecznika. Wydłużenie kadencji Rzecznika na czas bliżej nieokreślony nie stwarza presji uzgodnienia i wyłonienia właściwego piastuna. Po czwarte, wydłużenie przez zakwestionowany przepis kadencji Rzecznika jest wyłącznie pozornie korzystne dla obywateli. Nie można wykluczyć, że status Rzecznika pełniącego obowiązki po upływie kadencji może być podważany.

**11. Mając na uwadze powyższe, Sejm wyraża stanowisko, że art. 3 ust. 6 uRPO jest niezgodny z art. 209 ust. 1 Konstytucji oraz z zasadą lojalności państwa względem obywateli wywodzoną z art. 2 Konstytucji przez to, że modyfikuje**



określony na poziomie konstytucyjnym 5-letni okres kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich.

**MARSZAŁEK SEJMU**



Elzbieta Witek

