



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 24/03/2021

VII.511.44.2020.MW

**Trybunał Konstytucyjny
w Warszawie**

sygn. akt K 20/20

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

W dniu 3 marca 2021 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło pismo pośła na Sejm RP Pana Marka Asta z dnia 2 marca 2021 r. zatytułowane „Uzupełnienie wniosku grupy posłów Prawa i Sprawiedliwości z dnia 15 września 2020 r. w przedmiocie zbadania zgodności art. 3 ust. 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich. W piśmie tym stwierdzono, że – uzupełniając i uszczegóławiając wniosek grupy posłów z dnia 15 września 2020 r. – art. 3 ust. 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627; dalej jako: ustawa o RPO) jest niezgodny z art. 7 Konstytucji RP (zasada legalizmu).

Jako uzasadnienie stanowiska zawartego w piśmie z dnia 2 marca 2021 r. wskazano, że art. 7 Konstytucji RP wyraża fundamentalną w demokratycznym państwie prawa zasadę legalizmu, której realizacja wymaga, aby kompetencja do działania organów władzy publicznej wynikała z konkretnych norm prawnych. Konstytucyjną podstawę prawną działania Rzecznika Praw Obywatelskich jako organu władzy publicznej, o której mowa

w art. 7 Konstytucji RP, stanowi art. 209 ust. 1 Konstytucji RP. Jak podano w piśmie, „Konstytucyjna podstawa prawna do sprawowania funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich legitymuje osobę wybraną na stanowisko Rzecznika do jej sprawowania 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*)”. Zdaniem posła na Sejm RP „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”. W piśmie z dnia 2 marca 2021 r. wskazano też, że „Art. 6 ust. 3 ustawy o Rzecznika Praw Obywatelskich kreuje zatem nieznaną w *polskim porządku konstytucyjnym osoby pełniącej obowiązki Rzecznika Praw Obywatelskich*”.

Pismo posła na Sejm RP podkreśla, że wynikający wprost z art. 7 Konstytucji RP wymóg istnienia podstawy prawnej działania każdego organu władzy publicznej oznacza nie tylko, że wystarczająca jest jakakolwiek podstawa prawna zawarta w akcie prawnym dowolnego rodzaju, ale musi być to podstawa prawna zawarta w akcie prawnym właściwego rzędu. Jak podano w piśmie: „Jeśli tryb wyboru osoby na określone stanowisko uregulowany jest w Konstytucji (...), sprzeczne z zasadą legalizmu byłoby przyznanie uprawnień tożsamyh z uprawnieniami osób wybranych w konstytucyjnym trybie podmiotom, które nie zostały wybrane 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 piśmie dodano nadto, że „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 osoby wybranej w konstytucyjnym trybie”. Poseł na Sejm RP postuluje, że „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 [Konstytucji – przyp. własny], ale dotyczący Rzecznika Praw Obywatelskich”. W piśmie podniesiono także argument, że zakres uprawnień osoby, która ewentualnie zastępowałaby Rzecznika nie może być tożsamy z zakresem uprawnień Rzecznika Praw Obywatelskich. Zdaniem posła „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”. Obecnie, „bez względu na przyjęty wariant wykładni art. 3 ust. 6 ustawy o RPO przepis ten jest niezgodny z art. 7 Konstytucji”.

W związku z doręczeniem mu w dniu 3 marca 2021 r. pisma posła na Sejm RP z dnia 2 marca 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował w dniu 4 marca br. do Trybunału Konstytucyjnego pismo procesowe z wnioskiem o odroczenie rozprawy wyznaczonej przez Trybunał na dzień 10 marca 2021 r. W piśmie tym Rzecznik wskazał, że art. 7 Konstytucji RP został w piśmie Posła na Sejm RP Pana Marka Asta powołany jako nowy wzorzec kontroli konstytucyjności przepisu art. 3 ust. 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Art. 7 Konstytucji RP nie został wcześniej powołany ani we wniosku grupy posłów Prawa i Sprawiedliwości z dnia 15 września 2020 r. w sprawie o sygn. akt K 20/20, ani w piśmie procesowym przedstawiciela wnioskodawców z dnia 11 stycznia 2021 r., w którym dokonano rozwinięcia argumentacji dotyczącej wzorca kontroli z art. 2 Konstytucji RP, wskazanego przez grupę posłów na Sejm RP z dnia 15 września 2020 r.

Rzecznik wskazał, że zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 1-5 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej jako: ustawa o TK) wniosek złożony przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji RP (a więc m.in. przez grupę 50 posłów – art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP), zawiera:

- 1) oznaczenie podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku;
- 2) podanie podstawy prawnej działania podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku;
- 3) oznaczenie rodzaju pisma procesowego;
- 4) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części;
- 5) **wskazanie wzorca kontroli;**
- 6) uzasadnienie.

Zdaniem Rzecznika, z tego przepisu ustawy o TK wynika więc jednoznacznie, że wzorzec kontroli powinien zostać wskazany przez wnioskodawcę **we wniosku**. Z tego też powodu nie można uznać, że wskazanie nowego wzorca kontroli w piśmie posła na Sejm

RP z dnia 2 marca 2021 r. (a więc w piśmie przedstawiciela wnioskodawców, a nie w piśmie pochodzącym od grupy posłów popierających wniosek) stanowi jedynie uszczegółowienie czy uzupełnienie wzorców kontroli przedstawionych we wniosku grupy posłów z dnia 15 września 2020 r. Za rozwinięcie (uszczegółowienie, uzupełnienie) wzorca kontroli z art. 2 Konstytucji RP można uznać jedynie złożone w sprawie o sygn. akt K 20/20 pismo procesowe z dnia 11 stycznia 2021 r. W piśmie tym bowiem przedstawiono dodatkową argumentację w odniesieniu do wzorca kontroli wskazanego we wniosku. Tymczasem wzorca art. 7 Konstytucji RP, powołanego w piśmie procesowym z dnia 2 marca br., nie wskazano we wniosku grupy posłów z dnia 15 września 2020 r.

Z tego powodu pismo z dnia 2 marca 2021 r. w niniejszej sprawie, jako zawierające nowy wzorec kontroli, należało w opinii RPO potraktować jako w istocie nowy wniosek w sprawie. Ustawa o TK nie przewidziała bowiem możliwości uzupełnienia złożonego już wniosku poprzez wskazanie niepowołanych uprzednio wzorców kontroli konstytucyjności. Z art. 64 ust. 1 ustawy o TK wynika natomiast, że jeżeli w co najmniej dwóch wnioskach (a więc także we wnioskach pochodzących od tego samego podmiotu) jednakowo określono przedmiot kontroli, Prezes Trybunału może zarządzić łączne rozpoznanie tych wniosków. Jednak wniosek połączony do wspólnego rozpoznania poza tym, że jest rozpoznawany łącznie, nie uzasadnia odstępiania od ogólnych reguł procesowych zawartych w ustawie o TK i dotyczących postępowania z wnioskiem, który wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego. Oznacza to, że do takiego wniosku w pełnym zakresie znajdują zastosowanie przepisy art. 63 ust. 1 i 2 ustawy o TK, w konsekwencji prawnym obowiązkiem Trybunału Konstytucyjnego jest umożliwienie zapoznania się z wnioskiem przez uczestników postępowania i umożliwienie zajęcia stanowiska na piśmie. Zasadą obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym jest bowiem to, że postępowanie prowadzi się w formie pisemnej (art. 58 ust. 1 ustawy o TK). Ponieważ zaś stosownie do art. 63 ust. 1 ustawy o TK Trybunał Konstytucyjny doręczył Rzecznikowi Praw Obywatelskich przedmiotowy wniosek, to zgodnie z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), na którą powołuje się poseł na Sejm RP, Trybunał Konstytucyjny powinien działać na podstawie prawa i w granicach prawa. W rezultacie, skoro kolejny wniosek został połączony do wspólnego rozpoznania, to kierując się zasadą pisemności

postępowania, zgodnie z art. 63 ust. 2 ustawy o TK, Rzecznik Praw Obywatelskich ma 30 dni na przedstawienie swojego stanowiska w tej sprawie.

Pismem przewodniczącej składu orzekającego sędzi Julii Przyłębskiej z dnia 9 marca 2021 r. (doręczonym Rzecznikowi w dniu 9 marca 2021 r.) Trybunał Konstytucyjny powiadomił Rzecznika o uwzględnieniu jego wniosku z dnia 4 marca 2021 r., odwołaniu przez Trybunał rozprawy wyznaczonej w sprawie o sygn. akt K 20/20 na dzień 10 marca 2021 r. i wyznaczeniu jej nowego terminu na dzień 25 marca 2021 r.

W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawia, co następuje.

Uwzględnienie przez Trybunał Konstytucyjny wniosku Rzecznika o odroczeniu rozprawy oznacza uwzględnienie zawartej w piśmie RPO z dnia 4 marca 2021 r. argumentacji dotyczącej braku prawnej możliwości odbycia rozprawy w dniu 10 marca 2021 r. Jak wskazał Rzecznik Praw Obywatelskich przyczyną tą było wskazanie nowego wzorca kontroli w sprawie o sygn. akt K 20/20, co jest możliwe wyłącznie w nowym wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego. Tym samym pismo z dnia 2 marca 2021 r. powinno spełniać wszystkie wymagania przewidziane dla wniosku określone w art. 47 ust. 1 – 3 ustawy o TK. **Zgodnie z art. 47 ust. 3 ustawy o TK, do wniosku składanego przez grupę posłów lub senatorów dołącza się listę posłów lub senatorów popierających wniosek wraz z ich podpisami. Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie podkreślić, że pismo z dnia 2 marca 2021 r., doręczone Rzecznikowi w dniu 3 marca 2021 r., zostało podpisane jedynie przez przedstawiciela wnioskodawców, posła na Sejm RP Pana Marka Asta i nie zawiera wymaganej przez art. 47 ust. 3 ustawy o TK listy posłów popierających ten wniosek wraz z ich podpisami. W świetle art. 190 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP, który określa minimalną liczbę posłów na Sejm RP, która może skierować wniosek do Trybunału, wskazując 50 posłów, w piśmie z dnia 2 marca 2021 r. brakuje podpisów 49 posłów na Sejm RP. Pismo to jest więc obarczone wadą braku dołączonej listy posłów popierających wniosek z dnia 2 marca 2021 r. wraz z ich (wszystkimi) podpisami. Z tego powodu, mając na względzie nadanie biegu temu pismu**

przez Trybunał Konstytucyjny, konieczne jest uzupełnienie jego braku poprzez doręczenie listy posłów popierających wnioski z dnia 2 marca 2021 r. wraz z ich podpisami. Z art. 57 ust. 1 ustawy o TK wynika bowiem, że jeżeli ze względu na treść lub formę pisma wniesionego do Trybunału nie można stwierdzić, że jest ono pismem procesowym, Prezes Trybunału zwraca nadawcy pismo albo wzywa do jego uzupełnienia w określonym terminie pod rygorem zwrócenia pisma.

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie także dodatkowo zauważyć, że w piśmie procesowym z dnia 4 marca 2021 r. zwrócił uwagę Trybunału na to, że nowy termin rozprawy w sprawie o sygn. akt K 20/20 może być wyznaczony nie wcześniej niż na dzień 3 kwietnia 2021 r. Wynika to treści art. 63 ust. 2 zd. 2 w zw. z art. 63 ust. 1, który przewiduje w każdym przypadku dla Rzecznika termin 30 dni na przedstawienie pisemnego stanowiska w sprawie przesłanego przez Prezesa Trybunału wniosku.

Tymczasem w dniu 9 marca 2021 r. Trybunał, uwzględniając wniosek Rzecznika z dnia 4 marca 2021 r., wyznaczył termin rozprawy na dzień 25 marca 2021 r. **Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę, że w związku z ustawowym i niewzruszalnym terminem na przedstawienie pisemnego stanowiska w ciągu 30 dni od dnia otrzymania zawiadomienia Prezesa Trybunału o wniosku (art. 63 ust. 2 ustawy o TK), tj. w niniejszym przypadku 30 dni od dnia 3 marca 2021 r., nie ma prawnej możliwości wyznaczenia przez Trybunał terminu rozprawy przed upływem terminu na przedstawienie stanowiska.** Odbycie przez Trybunał rozprawy przed upływem terminu na przedstawienie przez Rzecznika pisemnego stanowiska stanowiłoby nie tylko naruszenie ustawowych uprawnień procesowych Rzecznika (art. 63 ust. 2 zd. 2 ustawy o TK), ale także art. 69 ust. 1 ustawy o TK, który stanowi, że Trybunał w toku postępowania powinien zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy. Rozpoznanie sprawy na rozprawie przez Trybunał Konstytucyjny bez zapoznania się z pisemnym stanowiskiem Rzecznika Praw Obywatelskich stanowiłoby rażące naruszenie reguł proceduralnych uniemożliwiające wydanie orzeczenia przez sąd konstytucyjny.

