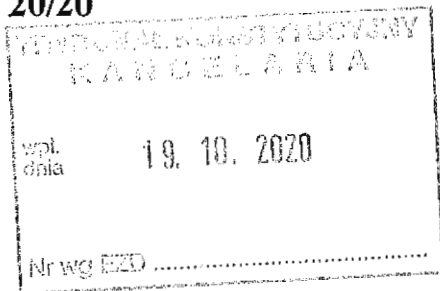




Warszawa, dnia 16 października 2020 r.

PK VIII TK 143.2020

K 20/20



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Grupy Posłów na Sejm RP o zbadanie zgodności art. 3 ust. 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r., poz. 627) z „art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, tj. zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz wywodzoną z niej zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, jak również z zasadą sprawiedliwości” oraz art. 209 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 3 ust. 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r., poz. 627) jest niezgodny z art. 209 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji**

i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

Grupa Posłów na Sejm RP (dalej: Wnioskodawcy) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 3 ust. 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r., poz. 627; dalej: ustawa o RPO) z powołanymi wzorcami kontroli.

W ocenie Wnioskodawców, na szczególną uwagę zasługuje fakt, że ustawa o RPO obowiązuje od 1 stycznia 1988 r., a przepis art. 3 ust. 6 ustawy o RPO w aktualnym brzmieniu wszedł w życie w 1991 r. Treść normy prawnej zawartej w przedmiotowym przepisie oraz jego wykładnia pozostają w sprzeczności z intencjami ustawodawcy konstytucyjnego, a przede wszystkim naruszają postanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wprowadzającej od 1997 r. całkowicie nowe zasady ustrojowe państwa. Ustawa o RPO weszła w życie pod rządami innej ustawy zasadniczej, zaś przepis art. 3 ust. 6 ustawy o RPO nigdy nie został poddany nowelizacji.

Powyższe okoliczności – zdaniem Wnioskodawców – uzasadniają twierdzenie, że zaskarżony przepis nie został dostosowany do nowego porządku ustrojowego Rzeczypospolitej Polskiej. Nie zapewniono bowiem „zgodności tej regulacji z postanowieniami obecnej Konstytucji, a wręcz odwrotnie, obecna sytuacja powoduje, że mandat do działania RPO liczony po upływie jego kadencji wynikającej przecież bezpośrednio z przepisów Konstytucji RP, może być z łatwością kontestowany” (wniosek, s. 5).

Wnioskodawcy wskazują, że art. 209 ust. 1 Konstytucji jednoznacznie przesądza, iż kadencja Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej też: RPO lub Rzecznik) trwa 5 lat, nie określając w tym przedmiocie żadnych wyjątków co do jej przedłużenia. Zaskarżone rozwiązanie może mieć natomiast ten skutek, że

faktyczny czas trwania kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich wykroczy poza ramy przewidziane w Konstytucji.

Wnioskodawcy podnoszą, że gdyby intencją ustawodawcy konstytucyjnego było zapewnienie ciągłości pracy Rzecznika Praw Obywatelskich poprzez dopuszczalność przedłużenia okresu kadencji, to nic nie stało na przeszkodzie, żeby takie postanowienie zostało *expressis verbis* przewidziane w Konstytucji.

Wnioskodawcy stwierdzają, że zaskarżony przepis stoi w opozycji do zasady demokratycznego państwa prawnego oraz wywodzącej się z niej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Przedmiotowa niezgodność polega w szczególności na fakcie, że Rzecznik Praw Obywatelskich, wykonując swoje obowiązki w pozakonstytucyjnym okresie kadencji, działa nie jako organ konstytucyjny, a jako *falsus procurator* w obrocie prawnym. Ponadto wykonywanie po upływie kadencji przez „Rzecznika Praw Obywatelskich swoich obowiązków do czasu powołania nowego Rzecznika Praw Obywatelskich, jako umocowanie pozostające w oczywistej sprzeczności z Konstytucją, urąga godności i godzi w doniosłość urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich” (wniosek, s. 15).

W ostatnim punkcie analizy zgodności zaskarżonego przepisu z powołanymi wzorcami kontroli Wnioskodawcy podnoszą, że art. 3 ust. 6 ustawy o RPO dodatkowo narusza dyrektywę praworządności możliwą do wyinterpretowania z art. 2 Konstytucji oraz przewidzianą w art. 7 Konstytucji.

Merytoryczna ocena podniesionego w skardze zarzutu uzależniona jest od ustalenia, czy Trybunał Konstytucyjny ma podstawy do rozpoznania tej sprawy.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia z: 21 października 2003 r.,

sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 145; 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 46/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 29 oraz wyrok z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56).

Zgodnie z art. 47 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o TK), uzasadnienie wniosku inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zawiera „wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności”.

Ustalając warunki właściwego wywiązania się przez podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjności prawa z wymogu uzasadnienia postawionego zarzutu niekonstytucyjności, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że nie czyni zadość rozważanej powinności samo przywołanie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów), bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych. Co więcej, nie realizują rozpatrywanego wymagania również uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. w szczególności: wyroki pełnego składu Trybunału z 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 102 oraz 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163, a także wyrok z 26 listopada 2019 r., sygn. K 5/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 66).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się jednolicie i konsekwentnie, że obowiązkiem wnioskodawcy jest przedstawienie właściwego uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów. Wynika to z nałożonego na niego przez ustawodawcę ciężaru dowodu. To argumenty przytaczane przez wnioskodawcę mają doprowadzić do

obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności zaskarżonych przepisów (zob. postanowienie z 28 lipca 2015 r., sygn. K 53/13, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 118). Uzasadnienie zarzutu polega na przytoczeniu argumentacji prawnej podważającej domniemanie zgodności zaskarżonych przepisów z normami konstytucyjnymi. Kto kwestionuje zgodność aktów normatywnych z Konstytucją, musi przedstawić przekonujące argumenty podważające przyjęte domniemanie. Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Prawidłowo zredagowany wniosek wymaga zatem nie tylko wskazania przepisu Konstytucji mającego stanowić wzorzec kontroli, ale także powołania przekonujących argumentów wskazujących na niezgodność treści przepisu kwestionowanego z treścią normy wyrażonej w przepisie konstytucyjnym. Zakłada to istnienie relacji łączącej treść tych przepisów (zob. postanowienie z 1 kwietnia 2014 r., sygn. K 42/12, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 43).

Niedochowanie wymogów formalnych wniosku w zakresie jego uzasadnienia skutkuje umorzeniem postępowania z powodu niedopuszczalności wydania wyroku (zob. np. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 21 stycznia 2015 r., sygn. K 13/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 8).

Dokonując oceny spełnienia przez analizowany wniosek wymogów formalnych, zauważyć należy, że w odniesieniu do wzorca kontroli z art. 2 Konstytucji Wnioskodawcy ograniczają się do prezentacji tezy, iż Rzecznik Praw Obywatelskich działa na podstawie art. 3 ust. 6 ustawy o RPO jako organ pozakonstytucyjny i naraża uczestników postępowań z jego udziałem na niemożliwe do przewidzenia negatywne skutki. Takie działanie Rzecznika ma naruszać wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Twierdzenie to nie zostało jednak rozbudowane ani szerzej uzasadnione.

Wnioskodawcy nie przedstawiają przykładów „kontestowania” zaskarżonego przepisu przez przedstawicieli doktryny lub w judykaturze ani nie wskazują, jakie konkretne negatywne skutki mogą powstać dla obywateli z powodu funkcjonowania kwestionowanego uregulowania.

Dlatego uzasadnienie analizowanego wniosku w odniesieniu do niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji należy uznać za zawierające jedynie ogólne uwagi, dotyczące naruszenia zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, które *per se* nie pozwalają na obalenie domniemania konstytucyjności kwestionowanego uregulowania.

Z tego powodu – w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji – zasadne jest umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przypomnieć należy, iż zaskarżony przepis ma następujące brzmienie:

„Dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika.”.

RPO, zgodnie z art. 209 ust. 1 Konstytucji, co również należy przypomnieć, jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na 5 lat.

Procedura powołania RPO jest wieloetapowa i stosunkowo długotrwała. Wnioski w sprawie powołania przez Sejm Rzecznika Praw Obywatelskich mogą zgłaszać Marszałek Sejmu albo co najmniej 35 posłów. Wnioski te składa się Marszałkowi Sejmu w terminie 30 dni przed upływem kadencji dotychczasowego RPO. Marszałek Sejmu kieruje je do właściwej komisji sejmowej w celu zaopiniowania. Rozpatrzenie przez Sejm wniosku o powołanie RPO może się odbyć nie wcześniej niż następnego dnia po dniu doręczenia posłom druku zawierającego opinię komisji. W szczególnych wypadkach Sejm może skrócić to postępowanie (art. 30 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej; M. P.

z 2019 r., poz. 1028 ze zm.; dalej: regulamin Sejmu). Powołanie RPO następuje bezwzględną większością głosów (art. 31 ust. 1 regulaminu Sejmu).

Uchwałę Sejmu o powołaniu Rzecznika Praw Obywatelskich Marszałek Sejmu powinien niezwłocznie przesłać Marszałkowi Senatu. Senat ma miesiąc od dnia przekazania uchwały Sejmu na podjęcie uchwały w sprawie wyrażenia zgody na powołanie RPO. Jeżeli Senat odmówi wyrażenia zgody na powołanie Rzecznika Praw Obywatelskich, wówczas Sejm musi powtórzyć procedurę powołania na stanowisko RPO w odniesieniu do innej osoby (art. 3 ust. 3-5 ustawy o RPO).

„Procedura 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. Przewidując taką sytuację, aby zapobiec ewentualnym negatywnym jej następstwom, ustawodawca w art. 3 ust. 6 [ustawy o RPO] przyjął, iż dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika. Rozwiązanie to może powodować, że faktyczny czas trwania kadencji Rzecznika wykroczy poza ramy pięcioletniej kadencji” (J. Świeca, uwagi do art. 3, [w:] *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, 2010, Wydanie 1, System Informacji Prawnej Legalis, uwaga 6; S. Trociuk, uwagi do art. 3, [w:] *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, System Informacji Prawnej Lex/el, uwaga V).

Pięcioletnią kadencję Rzecznika oblicza się od dnia złożenia przed Sejmem ślubowania (art. 5 ust. 1 ustawy o RPO) według rotacji określonej w art. 4 ustawy o RPO. Dzień złożenia ślubowania jest zarazem dniem objęcia stanowiska. Wprawdzie kadencja Rzecznika upływa po 5 latach, jednak pełni on obowiązki w pełnym wymiarze do dnia objęcia stanowiska, tj. złożenia ślubowania, przez następcę – nowo wybranego RPO (zob. W. Sokolewicz, uwagi do art. 209, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, tom

III, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 3; M. Dybowski, uwagi do art. 209, [w:] *Konstytucja RP*, tom. II, red M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 1440). Powyższe rozwiązanie prawne ma zabezpieczać przed sytuacją, w której nie będzie piastuna tak istotnego organu jak Rzecznik Praw Obywatelskich (zob. B. Banaszak, uwagi do art. 209, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 909). Niemniej jednak jest to rozwiązanie jedynie na poziomie ustawy zwykłej, która to okoliczność zdaje się nie być dostatecznie uwzględniana przez przedstawicieli doktryny aprobujących to unormowanie.

Biorąc pod uwagę długotrwałość i wieloetapowość aktualnej procedury wyboru Rzecznika Praw Obywatelskich, należy zakładać, że możliwe jest, iż w praktyce nowego Rzecznika nie uda się powołać przed upływem kadencji jego poprzednika. Tak też było w latach: 2000, 2005 i 2015. Jednak art. 3 ust. 6 ustawy o RPO, umożliwiający pełnienie obowiązków przez ustępującego Rzecznika po zakończeniu kadencji, pozostaje w oczywistej sprzeczności z literalnym brzmieniem art. 209 ust. 1 Konstytucji, a przy tym w ustawie zasadniczej brak jest upoważnienia do uregulowania w ustawie zwykłej zarówno samej możliwości, jak i przesłanek przedłużenia okresu pełnienia obowiązków przez dotychczasowego RPO po upływie konstytucyjnie określonej kadencji. Podważa to legitymację do dalszego wykonywania przez dotychczasowego Rzecznika kompetencji RPO jako konstytucyjnego organu państwa, działającego na podstawie i w granicach prawa. W szczególnej mierze dotyczy to kompetencji Rzecznika określonej wprost w ustawie zasadniczej, czyli kompetencji do inicjowania kontroli konstytucyjności prawa, z czym ściśle łączy się ustawowa kompetencja do udziału w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym inicjowanych przez inne uprawnione podmioty.

Z powyższych względów zaskarżone uregulowanie jest niezgodne z art. 209 ust. 1 Konstytucji, mimo że było oceniane w doktrynie jako rozwiązanie pragmatyczne.

Nie można jednak względami pragmatycznymi usprawiedliwiać obchodzenia rygorów konstytucyjnych, zwłaszcza wprost zapisanych w ustawie zasadniczej, a nie tylko z niej wyinterpretowanych. W tym kontekście także brak wcześniejszej krytyki wprowadzonego rozwiązania ustawowego nie jest argumentem, który winien być brany pod uwagę jako istotny dla oceny konstytucyjności analizowanego unormowania. Sprzeczność kwestionowanego rozwiązania ustawowego z Konstytucją jest stanem obiektywnym, którego nie sanuje długotrwałość obowiązywania niekonstytucyjnej regulacji ustawowej, zwłaszcza w sytuacji, gdy kontrolę konstytucyjności prawa sprawuje – jak w polskim porządku prawnym – jedynie Trybunał Konstytucyjny, który nie jest uprawniony do działania z urzędu. To od aktywności podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zależy, czy i kiedy określone unormowanie poddane zostanie ocenie zgodności z Konstytucją w trybie przez samą Konstytucję przewidzianym.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego