



**Klub Parlamentarny
Prawo i Sprawiedliwość**

Warszawa, dnia 11 stycznia 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 przepisów 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 przepisem art. 121 pkt 1, a także przepisem 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 roku uprzejmie wskazujemy, że:

- przepis art. 3 ust. 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich jako przedmiot kontroli powinien zostać skonfrontowany z przepisem art. 2 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE:

Niniejsze uzupełnienie i doprecyzowanie złożonego wcześniej wniosku wyzwała konieczność zaprezentowania dodatkowego stanowiska argumentacyjnego jako konkretyzacji wzorca kontroli konstytucyjności wynikającego z powyższej normy konstytucyjnej (art. 2 Konstytucji RP).

Wpierw należy wskazać, że z art. 2 Konstytucji RP można odczytać zasady państwa demokratycznego, państwa prawnego oraz państwa sprawiedliwego etc.

Przyjmuje się, że całość normatywnego charakteru przepisu art. 2 Konstytucji RP wskazuje, że prawo in genere powinno być, ujmowane jako wielowątkowa płaszczyzna analityczna. Z tego punktu widzenia, uzasadniona i wystarczająca jest teza o dwóch podstawowych aspektach prawa. Aspekt formalny prawa podkreśla, że prawo jest zbiorem przepisów prawnych decydujących o uprawnieniach bądź powinnościach konkretnego podmiotu, bez odwoływania się do podłoża aksjologicznego. Takie ujęcie prawa nie dostrzega jednak istotnego elementu składowego każdego porządku normatywnego. Z tego powodu aspekt aksjologiczny prawa kładzie nacisk na cele, jakim prawo powinno służyć oraz źródła decyzji o kształcie konkretnego instrumentu prawnego. W taki sposób o prawie można mówić jako o reprezentancie i realizatorze wartości, które podlegają powszechnej społecznej akceptacji.

W związku z powyższym, w ocenie Wnioskodawcy, choćby pośrednio, z art. 2 Konstytucji RP wynikają wartości takie jak: godność, praworządność, sprawiedliwość, prawda oraz zaufanie, bezpieczeństwo, uczciwość, moralność.

Dlatego rozwijając powyższe założenie, należy wskazać następujące racje przemawiające za potrzebą kontroli konstytucyjnej zaskrzonego przepisu.

Po pierwsze;

Przepis art. 3 ust. 6 ustawy o z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich godzi w jedną z najważniejszych zasad szczegółowych możliwych do interpretacji z art. 2 Konstytucji RP, czyli w zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Określana jest ona też mianem zasady lojalności państwa

wobec obywatela, ściśle wiążąca się z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Art. 3 ust. 6 ustawy o z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich sprzeczny jest z ideałem stanowienia i stosowania prawa, ponieważ jego efektem jest stan, w którym konsekwencje prawne są budowane w sprzeczności z wartością zaufania (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29; dnia 23 lipca 2013 r., sygn. P 4/11, OTK ZU Nr 6/A/2013, poz. 82, s. 1132 oraz powołane tam orzecznictwo, jak również z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 22/11, OTK ZU Nr 4/A/2014, poz. 37 – wraz z powołanym tam orzecznictwem).

Po drugie;

Przepis art. 3 ust. 6 ustawy o z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich godzi w zasadę pewności prawa, gdyż tworzy normę prawną, która nie gwarantuje jednostce bezpieczeństwa prawnego, czyli uniemożliwia jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).

Po trzecie;

Przepis art. 3 ust. 6 ustawy o z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich tworzy prawo, które wprowadza pozorną instytucję prawną. Oznacza to, że z teoretycznego i praktycznego punktu widzenia przedmiotowy przepis uniemożliwia realizację prawa w granicach określonych przez ustawodawcę, co stanowi jawne naruszenie art. 2 Konstytucji (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 200 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 970).

Po czwarte;

Przepis art. 3 ust. 6 ustawy o z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich nie gwarantuje stabilność porządku prawnego w państwie oraz nie daje obywatelowi pewności, że w oparciu o obowiązujące prawo może swobodnie

kształtować swoje sprawy życiowe (zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000r., P 3/00).

Po piąte;

Przepis art. 3 ust. 6 ustawy o z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich nie zapewnia obywatelom warunków sprzyjających trafnemu przewidywaniu działań władz państwowych. Oznacza to, że przepis ten nie ma cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną i aktualną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych swoich działań. Jednostka powinna, w myśl tej zasady, mieć możliwość przewidzenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego prawa, jak i oczekiwać, że prawodawca nie zmieni tych regulacji w sposób arbitralny (P 3/00 z 14 czerwca 2000 r.) (W. Sokolewicz, M. Zubik, komentarz do art. 2, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, tom II, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, teza 34, s. 131 – 13).

Powyższe całościowo oznacza, że art. 3 ust. 6 ustawy o z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich sprzeczny jest z zaprezentowanymi we wniosku dyrektywami płynącymi z art. 2 Konstytucji RP (Dyrektywa godności jako naczelną wartość ulokowana u samych podstaw wszystkich prowadzonych w środowisku prawnym rozważań: wartość w postaci godności charakteryzuje się sporą trudnością w jej kompleksowym zdefiniowaniu bez względu na środowisko, w jakim próbuje się tego dokonać (E. Jędrzejowski, Trudne pojęcie godności człowieka, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe. Prawa Człowieka” 6 (1999), s. 49-61.).

II

Uzupełniając wniosek z dnia 15 września 2020 roku należy wskazać, iż zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2003 r. (sygn. akt K 26/03) oraz uchwałą Trybunału Konstytucyjnego z 13 lutego 1996 r. (sygn. W 1/96, OTK w 1996 r., cz. I, s. 189 i nast.) przy dokonywaniu wykładni przepisu w pierwszym rzędzie należy posługiwać się wykładnią językową. Reguła ta musi znajdować swe

rygorystyczne zastosowanie zwłaszcza wtedy, gdy wykładane pojęcie oznacza zarazem kategorię matematyczną. Nie oznacza to jednakże, że granica wykładni, jaką stanowić może językowe znaczenie tekstu, jest granicą bezwzględną. Jednak do przekroczenia tej granicy niezbędne jest silne uzasadnienie aksjologiczne odwołujące się przede wszystkim do wartości konstytucyjnych, np. w przypadku gdy zastosowanie pozajęzykowych metod wykładni, w tym wykładni funkcjonalnej, czy też – będącej szczególnym rodzajem tej ostatniej – wykładni celowościowej, będzie prowadziło do przyjęcia różnego od językowego znaczenia tekstu prawnego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., K. 25/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 141).

Dlatego np. na kanwie jednego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2003 r. (sygn. akt K 26/03) należy odnieść się również do wyrażonej w nim analizy Konstytucji, która prowadzi do wniosku, że zarówno regulacje dotyczące kadencji całych organów kolegialnych, jak i kadencji indywidualnych osób wchodzących w ich skład nie są ukształtowane według jednego schematu.

Zgodnie z tym orzecnictwem, właściwie każdy nie pochodzący z wyborów powszechnych konstytucyjny organ kolegialny powoływany jest w odmienny sposób. Niewątpliwie wśród czynników, które miały na to wpływ wymienić należy różną pozycję ustrojową i funkcje poszczególnych organów, co uzasadnia także zróżnicowanie przez ustrojodawcę stopnia szczegółowości przepisów dotyczących aspektów instytucjonalnych owych organów. W omawianym zakresie jednoznaczne i najbardziej wyczerpujące są regulacje konstytucyjne odnoszące się do Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z art. 194 Konstytucji w skład Trybunału wchodzi 15 sędziów wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat, zaś ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny. Jedynie tryb zgłaszania kandydatów na stanowiska sędziowskie oraz większość głosów niezbędną dla dokonania wyboru sędziego przez Sejm określają przepisy Regulaminu Sejmu (art. 26 ust. 1, art. 30 i 31). W odniesieniu do sędziów Trybunału, Konstytucja przyjmuje zatem konstrukcję kadencji indywidualizowanej (por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciniński, Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Warszawa 1999), jednokrotnej i mającej zdefiniowaną, ściśle określoną długość. Kwestia kadencyjności odmiennie ukształtowana została w odniesieniu do Trybunału Stanu. Zgodnie z art. 199 ust. 1

Konstytucji, organ ten składa się z przewodniczącego, 2 zastępców przewodniczącego i 16 członków wybieranych przez Sejm spoza grona posłów i senatorów na czas kadencji Sejmu. Pomimo, iż Konstytucja nie określa przy użyciu matematycznych wartości czasu na jaki wybierane są osoby wchodzące w skład Trybunału Stanu (za wyjątkiem przewodniczącego, którym w myśl art. 199 ust. 2 jest zawsze Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, powoływany zgodnie z art. 183 ust. 3 Konstytucji na sześcioletnią kadencję), fakt, iż wybór następuje „na czas kadencji Sejmu” uzasadnia tezę o zasadzie kadencyjności Trybunału Stanu. Okoliczność, iż z góry określony kres działania wszystkich członków tego organu został ujednolicony, pozwala widzieć w tym rozwiązaniu konstytucyjnym mechanizm charakterystyczny dla kadencji zbiorowej. Nie ulega wątpliwości, iż wcześniejsze opróżnienie miejsca w składzie Trybunału Stanu skutkować będzie dokonaniem wyboru uzupełniającego jedynie na okres do zakończenia kadencji Sejmu. Art. 187 Konstytucji dość szczegółowo określa złożoną strukturę Krajowej Rady Sądownictwa. Poza osobami wchodzącymi w jej skład z mocy prawa lub z powołania Prezydenta, spośród sędziów, posłów i senatorów wybierani są w liczbie wskazanej w ust. 1 pkt 2 i 3 wymienionego artykułu pozostali członkowie KRS, których – jak stanowi ust. 3 – kadencja trwa cztery lata. Użyte sformułowanie „kadencja wybranych członków” pozwala stwierdzić, że Krajowa Rada Sądownictwa nie jest w całości organem kadencyjnym. Na marginesie Trybunał zauważa, iż ustawa z 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271), która w myśl art. 187 ust. 4 Konstytucji winna regulować m.in. sposób wyboru członków KRS, nie wskazuje na jaki okres następuje wybór uzupełniający, przeprowadzany w sytuacji gdy wygaśnięcie mandatu członka Rady poprzedza upływ jego kadencji. Największą swobodę Konstytucja pozostawia ustawodawcy w odniesieniu do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Art. 214 ust. 1 kompetencję powoływania członków tego organu kolegialnego powierza Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi Rzeczypospolitej, zaś art. 215 stanowi, iż „zasady i tryb działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jej organizację oraz szczegółowe zasady powoływania jej członków określa ustawa”. Ustrojodawca nie przesądził w tym przypadku ani tego, czy organy powołujące uczestniczą w formułowaniu składu personalnego KRRiT parytetowo i – ewentualnie – w jakich proporcjach, ani tego, czy

omawiany organ ma charakter kadencyjny. Powyższe spostrzeżenia dowodzą, iż ustrojodawca kwestii kadencji kolegialnych organów konstytucyjnych nie podporządkował jednolitej koncepcji, która mogłaby przesądzić rezultat lub choćby wytyczyć kierunek dalszych rozważań na ten temat w odniesieniu do Rady Polityki Pieniężnej. Należy zatem uznać, że wyników przeprowadzonej wyżej wykładni językowej art. 227 ust. 5 Konstytucji nie są w stanie podważyć argumenty odwołujące się do wykładni systemowej. Również fakt, iż w art. 194 ust. 1 Konstytucji ustrojodawca doprecyzował, że wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego jest indywidualny, nie może prowadzić do wniosku, iż brak tego sformułowania w odniesieniu do Rady Polityki Pieniężnej przesądza kwestię jej kadencyjności jako organu. Rozumowanie a contrario – w wyjątkowych przypadkach stosowane przez TK – może dotyczyć wyłącznie norm zupełnych i wyczerpujących, do których niewątpliwie nie można zaliczyć nakazu indywidualnego wyboru sędziów Trybunału. Pozbawionym podstaw prawnych byłoby założenie, iż norma wyrażona w art. 194 ust. 1 ustawy zasadniczej wprowadza wyjątek od generalnej zasady kadencyjności konstytucyjnych organów kolegialnych.

Podnoszone w tym orzeczeniu tezy wyjątkowo trafnie korespondują z wskazanymi anomaliami regulacji zawartej w przepisie art. 3 ust. 6 ustawy o z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich, co do kadencyjności tego organu, co do ewentualnych kompetencji do wykonywania swoich uprawnień po ukończeniu kadencji przez ten organ.

III

Dodatkowo uzupełniając wniosek z dnia 15 września 2020 roku można podnieść jeszcze, że art. 103 Konstytucji (*zasada incompatibilitatis*) stanowi, że mandatu posła nie można łączyć z funkcją RPO i jego zastępcy. Wynika z tego, że choć zastępców Rzecznika powołuje sam Rzecznik i określa w akcie powołania zakres ich obowiązków, to z punktu widzenia Konstytucji RP ich funkcja zrównana jest z funkcją RPO. Dodatkowo, wnioskodawcy podnoszą jeszcze jedno zagadnienie natury prawnej. Mianowicie, czy Rzecznik Praw Obywatelskich, który pełni swoje obowiązki ponad 5 lat może objąć mandat posła. Warto podkreślić, że wydaje się iż na powyższe pytanie

odpowieź jest negatywna, a to oznacza de facto wydłużenie jego konstytucyjnie określonej kadencji i naruszenie art. 209 ust. 1 Konstytucji RP.

IV

Nadto uzupełniając wniosek z dnia 15 września 2020 roku można dodatkowo zauważyć, że Rzecznik Praw Obywatelskich wykonując swoje obowiązki w poza konstytucyjnym okresie kadencji działa nie jako organ konstytucyjny, a jako falsus procurator w obrocie prawnym, narażając jego uprawnionych uczestników na niemożliwe do przewidzenia negatywne skutki. Aktualna treść art. 3 ust. 6 ustawy o RPO stoi w opozycji do dyrektyw zawartych w art. 2 Konstytucji RP, w szczególności do wartości godności urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich w ten sposób, że wykonywanie przez dotychczasowego Rzecznika Praw Obywatelskich swoich obowiązków do czasu powołania nowego Rzecznika Praw Obywatelskich, jako umocowanie pozostające w oczywistej sprzeczności z Konstytucją RP, urąga godności i godzi w doniosłość urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich. Dodatkowo, można podnieść jeszcze, że konieczne jest odniesienie się do ewentualnych skutków przyjęcia interpretacji, zgodnie z którą pełnienie obowiązków przez dotychczasowego RPO obejmuje wyłącznie czynności administrowania. Oznaczałoby to, że w systemie organów konstytucyjnych jednego z nich właściwie nie byłoby przez bliżej nieokreślony czas. Inna z kolei interpretacja, gdzie występuje przesłanka pełnego pełnienia zakresu obowiązków jest sprzeczna z okresem kadencji przewidzianym w art. 209 ust. 1 Konstytucji RP.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Marek A.' or similar, written in a cursive style.