



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

WYROK TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z 15 KWIETNIA 2021 R.

OBYWATELE BEZ RZECZNIKA

BIAŁA KSIĘGA SPRAWY K 20/20

CZERWIEC 2021

Biuletyn RPO – Materiały nr 90.

OBYWATELE BEZ RZECZNIKA.

Biała Księga K20/20.

Opracowanie:

Michał Hara

Współpraca:

Agnieszka Jędrzejczyk

Wydawca:

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa

www.rpo.gov.pl

Infolinia Obywatelska 800 676 676

Publikacja wydana jedynie w wersji elektronicznej.

ISSN 0860-8334

Warszawa 2021

Spis treści

WSTEP RPO Adama Bodnara	1
--------------------------------	----------

Wprowadzenie Michała Hary	2
----------------------------------	----------

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 kwietnia 2021 w sprawie K 20/20, opublikowany 15 kwietnia 2021	7
--	----------

» Uzasadnienie wyroku z 15 kwietnia 2021, przesłane 17 czerwca 2021	8
---	---

CZ. I - DOKUMENTY PROCESOWE	35
------------------------------------	-----------

Cz. I a – Stanowiska stron	36
-----------------------------------	-----------

» Informacja o wszczęciu postępowania przed TK, 16 września 2020	37
--	----

» Wniosek grupy posłów z 16 września 2020	38
---	----

» Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich z 30 września 2020	65
---	----

» Stanowisko Prokuratora Generalnego z 16 października 2020	86
---	----

» Stanowisko Sejmu z 19 października 2020	95
---	----

» Wniosek RPO o umorzenie postępowania, 14 października 2020	120
--	-----

» Wystąpienie RPO Adama Bodnara przed Trybunałem Konstytucyjnym, 15 kwietnia 2021 r.	123
--	-----

Cz. I b – Wnioski o wyłączenie od orzekania	137
--	------------

» Wniosek o wyłączenie Justyna Piskorskiego, 14 października 2020	132
---	-----

» Wniosek o wyłączenie Stanisława Piotrowicza, 14 października 2020	138
---	-----

» Postanowienie TK o niewyłączeniu Justyna Piskorskiego, 19 października 2020	148
---	-----

» Postanowienie TK o niewyłączeniu Stanisława Piotrowicza, 19 października 2020	151
---	-----

» Wniosek o wyłączenie Julii Przyłębskiej, 2 marca 2021	156
---	-----

Załącznik - pismo ambasadora Andrzeja Przyłębskiego z 14 października 2020	164
▶ Wniosek o wyłączenie Julii Przyłębskiej, 8 kwietnia 2021	166
▶ Postanowienie TK o niewyłączeniu Julii Przyłębskiej, 9 kwietnia 2021	174
▶ Postanowienie TK o niewyłączeniu Julii Przyłębskiej, 2 kwietnia 2021	178
▶ Zdanie odrębne sędziego TK Leona Kieresa, 12 kwietnia 2021	181

Cz. I c – Uzupełnienie wniosku posłów **183**

▶ Pismo uzupełniające wniosek, 11 stycznia 2021	184
▶ Pismo rozszerzające wniosek, 2 marca 2021	192
▶ Wniosek RPO o odroczenie rozprawy w związku z rozszerzeniem wniosku, 4 marca 2021	197
▶ Pismo RPO dot. nieważności rozszerzenia wniosku z uwagi na fakt, że na wniosku uzupełniającym brakuje podpisów wnioskodawców, 24 marca 2021	201

Cz. I d - Przesuwanie rozpraw **201**

▶ Pismo RPO ws. braku zawiadomienia o rozprawie, 14 października 2020	208
▶ Odwołanie rozprawy 20 października 2020 (pismo z 20 października 2020)	211
▶ Wyznaczenie rozprawy na 19 listopada 2020 (pismo z 23 października 2020)	212
▶ Odwołanie rozprawy 19 listopada 2020 i wyznaczenie rozprawy na 2 grudnia 2020 (pismo z 6 listopada 2020)	213
▶ Odwołanie rozprawy 2 grudnia 2020 i wyznaczenie rozprawy 3 grudnia 2020 (pismo z 17 listopada 2020)	214
▶ Odwołanie rozprawy 3 grudnia 2020 (pismo z 23 listopada 2020)	215
▶ Wyznaczenie rozprawy na 12 stycznia 2021 (pismo z 23 listopada 2020)	216

▶ Odwołanie rozprawy 12 stycznia 2021 i wyznaczenie rozprawy 19 stycznia 2021 (pismo z 18 grudnia 2020)	217
▶ Odwołanie rozprawy 19 stycznia 2021 i wyznaczenie rozprawy 11 lutego 2021 (pismo z 8 stycznia 2021)	218
▶ Odwołanie rozprawy 11 lutego 2021 i wyznaczenie rozprawy 24 lutego 2021 (pismo z 8 lutego 2021)	219
▶ Odwołanie rozprawy 24 lutego 2021 i wyznaczenie rozprawy 10 marca 2021 (pismo z 16 lutego 2021)	220
▶ Odwołanie rozprawy 10 marca i wyznaczenie rozprawy 25 marca 2021 (pismo z 9 marca 2021)	221
▶ Odwołanie rozprawy 25 marca i wyznaczenie rozprawy 12 kwietnia 2021 (pismo z 25 marca 2021)	222
▶ Pismo o ograniczeniu reprezentacji RPO do jednej osoby, ze względu na pandemię, 8 kwietnia 2021	223
▶ Zawiadomienie RPO, że osobiście stawi się w Trybunale, 9 kwietnia 2021	224
▶ Postanowienie sygnalizacyjne w sprawie S 1/21 opublikowane 21 czerwca 2021	225

CZ. II – STANOWISKA ORGANIZACJI I INSTYTUCJI **229**

Cz. II a - Stanowiska przedstawione w trakcie postępowania **230**

▶ Zasady weneckie (Principles on the protection and promotion of the ombudsman institution - "the Venice Principles")	231
▶ Zasady paryskie (Principles relating to the status of national institutions - "the Paris Principles")	237
▶ Opinia ODHİR (Urgent note on international standards and comparative practices regarding the continuation of ombudspersons' terms of office until the appointment of a new office-holder. Poland), 14 października 2021	240
▶ Opinia ODHİR – polskie tłumaczenie (Pilna nota na temat międzynarodowych norm i praktyk porównawczych w zakresie przedłużenia kadencji rzecznika praw obywatelskich do czasu powołania jego następcy. Polska), 14 października 2021	244

▶ Opinia ENNHRI (ENNHRI Opinion on Transitional Arrangements in the context of the Selection and Appointment of the Head of a National Human Rights Institution - NHRI)	269
▶ Druga opinia ENNHRI (National authorities must respect international standards on the Selection and Appointment of the Head of a National Human Rights Institution - NHRI)	275
▶ Opinia Międzynarodowego Instytutu Ombudsmána (IOI), 16 października 2020	280
▶ Opinia Komisji Weneckiej, 30 października 2020	283
▶ Stanowisko Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie, 19 października 2020	284

Cz. II b - Reakcje na wyrok **287**

▶ Wspólne oświadczenie ENNHRI, EQUINET, GHANRI, IOI i ODHIR, 14 maja 2021	288
▶ Oświadczenie ENNHRI, 15 kwietnia 2021	291
▶ List prezesa IOI, Rafaela Ribo	293
▶ Oświadczenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, 15 kwietnia 2021	295
▶ Stanowisko Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych, 16 kwietnia 2021	296
▶ Stanowisko Okręgowej Rady Adwokackiej w Katowicach, 15 kwietnia 2021	297
▶ Stanowisko Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie, 16 kwietnia 2021	298
▶ Stanowisko Okręgowej Rady Adwokackiej w Szczecinie, 20 kwietnia 2021	300
▶ Stanowisko Okręgowej Rady Adwokackiej w Łodzi, 20 kwietnia 2021	301
▶ Stanowisko Okręgowej Rady Adwokackiej w Lublinie, 15 kwietnia 2021	302
▶ Stanowisko Okręgowej Rady Adwokackiej w Krakowie, 22 kwietnia 2021	304
▶ List otwarty aplikantów adwokackich, Kraków, 22 kwietnia 2021	303
▶ Stanowisko Zarządu Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego, 19 kwietnia 2021	306

▶▶ Stanowisko Zarządu stowarzyszenia IUSTITIA, 15 kwietnia 2021	305
▶▶ Głosa do wyroku Europejskiego Stowarzyszenia Studentów Prawa ELSA	306
▶▶ Oświadczenie Stowarzyszenia Dziennikarzy RP, 15 kwietnia 2021	315
▶▶ Wspólne oświadczenie organizacji społecznych	316

WSTĘP

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 kwietnia 2021 r. w sprawie K 20/20 ma symboliczne i prawne znaczenie dla urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich. Został wydany w wyniku bezprawnego postępowania: w sprawie uczestniczyły osoby nieuprawnione do orzekania, wielokrotnie przesuwany był termin rozprawy. Dokonywane były także manipulacje w składzie orzekającym. Nie było to postępowanie służące ochronie Konstytucji oraz bezpieczeństwu obywateli. Wręcz przeciwnie – celem postępowania miało być doprowadzenie do destabilizacji systemu konstytucyjnego oraz stworzenie możliwości usunięcia RPO z zajmowanego stanowiska, bez czekania na wybór następcy przez Sejm za zgodą Senatu.

Uważam, że postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz wyrok z 15 kwietnia 2021 r. będzie w przyszłości przedmiotem analiz politycznych, prawnych, a być może prokuratorskich i sądowych. Prof. Wiktor Osiatyński kilka lat temu zachęcał, aby dokumentować wszystkie nadużycia prawa dotyczące praworządności, począwszy od zmian dotyczących Trybunału Konstytucyjnego w listopadzie 2015 r. Pamięć ludzka jest bowiem zawodna, a zmiany mogą być dokonywane w wyniku różnych mniejszych i większych manipulacji, choć w większości przypadków mają cechy formalnej zgodności z prawem.

Temu służy niniejsza Biała Księga. Dokumentuje bezprecedensowy akt odbierania obywatelom niezależnego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Dr hab. Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich VII kadencji

WPROWADZENIE

Od 15 lipca 2021 r. jeśli parlament nie zdoła wybrać następcy Rzecznika Praw Obywatelskich do czasu zakończenia kadencji ustępującego RPO, urząd Rzecznika pozostanie nieobsadzony, a obywatele stracą konstytucyjne prawo do pomocy Rzecznika. Stan ten może potencjalnie trwać w nieskończoność – do czasu aż Sejm i Senat porozumieją się między sobą.

Do tej pory gwarancję, że na stanowisku RPO będzie zawsze osoba stojąca na straży praw i wolności obywatelskich zapisanych w rozdziale II Konstytucji, zapewniał nam art. 3 ust. 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich. W dniu 15 kwietnia 2021 r. Trybunał Konstytucyjny wydał jednak wyrok w sprawie o sygn. akt K 20/20, w którym stwierdził jednogłośnie, że przepis ten jest niezgodny z art. 209 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie Trybunał odroczył utratę mocy tego przepisu o 3 miesiące – właśnie do 15 lipca 2021 r.

Procedura zmierzająca do wydania wyżej wspomnianego orzeczenia ukazała nam w soczewce organizacyjne problemy działania Trybunału Konstytucyjnego po pięciu latach od przyjęcia ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, zaś sam wyrok stał się źródłem licznych kontrowersji na tle prawnym.

Wszczęcie postępowania nastąpiło na skutek złożenia wniosku przez grupę posłów¹ w dniu 15 września 2020 r., natomiast termin rozprawy został wyznaczony już na dzień 19 listopada 2020 r., co stanowiło niemal niespotykany w historii Trybunału

¹ Wnioskodawcami byli posłowie należący do Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość: Waldemar Andzel, Jan Krzysztof Ardanowski, Ryszard Bartosik, Barbara Bartuś, Joanna Borowiak, Waldemar Buda, Lidia Burzyńska, Kazimierz Choma, Przemysław Czarniecki, Anita Czerwińska, Zbigniew Dolata, Przemysław Drabek, Jan Duda, Jarosław Gonciarz, Agnieszka Górska, Czesław Hoc, Zbigniew Hoffmann, Paweł Hreniak, Piotr Kaleta, Henryk Kowalczyk, Krzysztof Kozik, Leonard Krasulski, Jacek Kurzępa, Anna Kwiecień, Krzysztof Lipiec, Grzegorz Lorek, Jerzy Malecki, Marek Matuszewski, Anna Milczanowska, Daniel Milewski, Jan Mosiński, Kazimierz Moskal, Arkadiusz Mularczyk, Teresa Pamula, Bolesław Piecha, Elżbieta Płonka, Marcin Porzucek, Paweł Rychlik, Sławomir Skwarek, Kazimierz Smoliński, Agnieszka Soin, Marek Suski, Krzysztof Szulowski, Ewa Szymańska, Adam Śnieżek, Jacek Świąt, Krzysztof Tchórzewski, Ryszard Terlecki, Sylwester Tulajew, Jan Warzecha, Grzegorz Wojciechowski, Grzegorz Woźniak i Tomasz Zieliński.

pośpiech. Następnie jednak sprawność ta doznała zakłóceń, bowiem termin rozprawy był wielokrotnie odwoływany i przesuwany – ostatecznie wyrok zapadł dopiero podczas dziesiątego z kolei wyznaczonego terminu. W znacznej większości przypadków żadne uzasadnienie odwoływania kolejnych terminów nie było podawane. W międzyczasie zmianom uległ także skład orzekający – podobnie bez podania żadnego uzasadnienia w miejsce wyznaczonego pierwotnie do orzekania sędziego Rafała Wojciechowskiego do składu dokooptowano sędziego Bartłomieja Sochańskiego. Wreszcie, nie powinno ująć uwadze, że w wydaniu wyroku brała udział osoba nieuprawniona do orzekania w Trybunale Konstytucyjnym, bowiem wybrana na miejsce już zajęte – prof. Justyn Piskorski.

Przyjęty przez Trybunał Konstytucyjny sposób procedowania w sprawie K 20/20 należy ocenić jednoznacznie negatywnie. Choć Trybunał nie rozpoznaje sporu prawnego pomiędzy osobami, jak czynią to sądy powszechne, przedłużanie się stanu niepewności co do terminu rozpoznania sprawy, uniemożliwia podmiotom, których dotyczy zaskarżony przepis, prawidłowe funkcjonowanie. W przypadku niniejszej sprawy dotyczyło możliwości dalszego wykonywania funkcji przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Niemal comiesięczne przesuwanie terminu rozpoznania sprawy powodowało, że Rzecznik nie mógł czynić żadnych dalekosiężnych planów, bowiem jego status pozostawał w pewnym zawieszeniu do czasu wydania orzeczenia przez Trybunał. O ile formalnie odroczenie terminu rozprawy mieści się w kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, opisane zastosowanie tego uprawnienia nosi w sobie znamiona nadużycia prawa. Jeśli bowiem Trybunał nie był przygotowany na merytoryczne rozpoznanie sprawy, nieuzasadnionym było wyznaczanie już pierwszego terminu rozprawy.

Zmiana w składzie orzekającym dokonana została w przeddzień terminu rozprawy wyznaczonego na dzień 25 marca 2021 r., bez wskazania przyczyn ani nawet bez zawiadomienia stron postępowania o tym fakcie. Nie wystąpiły żadne przesłanki, które, zgodnie z ustawą o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, uprawniałyby Prezesa TK do zmiany składu (np. wygaśnięcie mandatu, czy przejście sędziego w stan spoczynku).

Za rażące naruszenie prawa uznać należy wyznaczenie do orzekania osoby, która była do tego nieuprawniona, tj. prof. Justyna Piskorskiego. Zajął on bowiem miejsce zmarłego prof. Lecha Morawskiego wybranego niezgodnie z prawem na miejsce już w Trybunale Konstytucyjnym prawidłowo obsadzone, co zresztą

potwierdził sam Trybunał². Praktykę Trybunału stosowaną od końca 2016 r. polegającą na dopuszczaniu do orzekania osób nieuprawnionych i oddalanie wniosków o ich wyłączenie ze składów orzekających jako „oczywiście bezzasadnych” należy ocenić szczególnie krytycznie.

Wreszcie orzeczenie przez Trybunał o sprzeczności zaskarżonej normy z art. 7 Konstytucji RP nastąpiło z pogwałceniem art. 67 ust. 1 i 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Trybunał orzekł bowiem w oparciu o wzorzec kontroli (tj. w tym przypadku art. 7 Konstytucji RP), który nie był przedmiotem wniosku grupy posłów. Za nieskuteczną zaś należy uznać późniejszą próbę rozszerzenia zakresu zaskarżenia przez przedstawiciela wnioskodawców, posła Marka Asta, bowiem, jak jasno wskazuje ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wniosek taki musiał zostać podpisany przez wszystkich wnioskodawców, co nie miało miejsca. Podpisanie takiego „rozszerzenia” zakresu zaskarżenia jedynie przez przedstawiciela wnioskodawców w sposób oczywisty nie czyni zadość wymogom formalnym. Ponadto budzi uzasadnione wątpliwości, czy wszyscy wnioskodawcy wyrazili zgodę na takie rozszerzenie ich wniosku, a nawet czy w ogóle o nim wiedzieli.

Powyższe okoliczności wskazują jednoznacznie, że do wydania wyroku w sprawie K 20/20 doszło z rażącym naruszeniem prawa. Niniejsze opracowanie, w swojej pierwszej części, stanowi swoistą kronikę postępowania w tej sprawie, ukazując stanowiska stron, rozstrzygnięcia incydentalne Trybunału i zastrzeżenia wobec prawidłowości procedowania podnoszone przez Rzecznika Praw Obywatelskich jeszcze w toku postępowania.

Nie mniejsze kontrowersje budzi sama merytoryczna zawartość rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. Przypomnieć dla porządku należy, że zaskarżony art. 3 ust. 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich ma następujące brzmienie: „Dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika.”

Po wyroku TK z 15 kwietnia 2021 r. każdorazowy Rzecznik Praw Obywatelskich będzie musiał opuścić urząd i zaprzestać wykonywania obowiązków w dniu upływu kadencji, niezależnie od tego, czy następcą został wybrany. Bezpośrednią

² Wyrok z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15, wyrok z dnia 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15, wyrok z dnia 11 sierpnia 2016 r., sygn. K 39/16, postanowienie z dnia 7 stycznia 2016 r., sygn. U 8/15.

konsekwencją tego faktu jest możliwość sytuacji, że urząd Rzecznika Praw Obywatelskich będzie nieobsadzony. W istocie sytuacja ta jest wręcz bardzo prawdopodobna, skoro procedura powołania Rzecznika wymaga współdziałania Sejmu i Senatu.

Od czasu powstania tego urzędu nie było jeszcze przypadku, w którym udało się powołać nowego Rzecznika jeszcze przed upływem kadencji Rzecznika ustępującego. Jak pokazały przykłady Rzeczników Andrzeja Zolla i Adama Bodnara, proces wyboru nowego Rzecznika może trwać nawet wiele miesięcy po upływie kadencji Rzecznika ustępującego.

Do dnia 15 kwietnia 2021 r. wydawało się, że przepisy regulujące tego typu sytuacje przejściowe są oczywistością, wręcz koniecznością. Pozwalają bowiem na nieprzerwane funkcjonowanie centralnego urzędu państwowego, zapewniają ciągłość podejmowanych działań i pozwalają uniknąć niepewności co do ewentualnej zmiany zakresu kompetencji, które może wykonywać osoba dany urząd piastująca po upływie kadencji.

W przypadku urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich można powiedzieć, że powyższe okoliczności mają szczególne znaczenie. Rzecznik stoi bowiem na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych³. Konstytucja zapewnia każdemu prawo do zwrócenia się do Rzecznika Praw Obywatelskich w przypadku podejrzenia, że owe prawa i wolności mogą być naruszone przez organy władzy publicznej⁴.

W przypadku wakatu na stanowisku Ręcznika Praw Obywatelskich praktyczna realizacja tego ostatniego uprawnienia może okazać się wątpliwa. Nie ulega wątpliwości, że wówczas obowiązki i kompetencje Rzecznika przejmuje jego Pierwszy Zastępca. Sytuacja taka nie jest jednak idealna. W odbiorze społecznym informacja, że nie ma Rzecznika Praw Obywatelskich może bowiem zostać odczytana jako zawieszenie działalności całego Biura RPO i jedynie rzetelna oraz szeroko zakrojona kampania informacyjna miałaby szansę przełamać takie poczucie i uświadomić wszystkim obywatelom, że pomimo nieobsadzenia samej funkcji Rzecznika, ich prawa i wolności dalej są chronione. Ponadto zdarzało się, że organy państwowe odmawiały przyjęcia pism Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich jako pochodzących od RPO – na czele, niestety, właśnie z Trybunałem Konstytucyjnym. Realizowanie niektórych

³ Art. 208 ust. 1 Konstytucji RP

⁴ Art. 80 Konstytucji RP.

kompetencji Rzecznika w praktyce, w szczególności przystępowania do postępowań toczących się przed TK, może zatem być poddawane w wątpliwość.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2021 r. jest zatem w tym sensie mniej adresowany do Rzecznika Praw Obywatelskich, a bardziej do Sejmu i Senatu. Zobowiązuje bowiem obie izby parlamentu do sprawnego działania w celu obsadzenia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich tak, aby ta niepożądana sytuacja wakatu trwała możliwie najkrócej, a optymalnie, by w ogóle nie zaistniała.

Dotyczy to nie tylko wyboru RPO VIII kadencji, ale także wszystkich przyszłych Rzeczników Praw Obywatelskich.

Z powodu wytworzenia stanu niepewności i zagrożenia dla właściwej ochrony praw obywatelskich w Polsce omawiany wyrok stał się przedmiotem niemal powszechnej krytyki. O jego konsekwencjach negatywnie wypowiadały się organizacje międzynarodowe, samorządy zawodów prawniczych, organizacje pozarządowe i społeczne. Niniejsze opracowanie w swojej drugiej części zawiera wybór tych stanowisk.

W czasie pisania tych słów (przełom maja i czerwca 2021 r.) nie zakończyła się jeszcze procedura wyboru Rzecznika Praw Obywatelskich VIII kadencji. Żaden ze zgłoszonych dotychczas kandydatów nie uzyskał poparcia Sejmu oraz Senatu. Wiele wskazywało na to, że w dniu utraty mocy obowiązującej przez art. 3 ust. 6 ustawy o RPO Polska wkroczy w nową epokę, w której nie będzie Rzecznika Praw Obywatelskich – nie z powodu tragicznego wypadku, ale w wyniku decyzji innego centralnego organu, obsadzonego niezgodnie z prawem i orzekającego w wadliwej procedurze. Nie jest to dobra wróżba ani dla osób mieszkających w Polsce, ani dla ochrony ich praw i wolności.

Michał Hara

naczelnik Wydziału ds. Legislacyjnych
i Ustrojowych
Zespół Prawa Karnego
Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich



DZIENNIK USTAW

RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 15 kwietnia 2021 r.

Poz. 696

WYROK TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO

z dnia 15 kwietnia 2021 r.

sygn. akt K 20/20

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący,

Stanisław Piotrowicz – sprawozdawca,

Justyn Piskorski,

Bartłomiej Sochański,

Wojciech Sych,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniach 12 i 13 kwietnia 2021 r., wniosku grupy posłów 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, art. 7 i art. 209 ust. 1 Konstytucji,

orzeka:

I

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 w związku z art. 2 i w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepis wymieniony w części I traci moc obowiązującą po upływie 3 (trzech) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

Julia Przyłębska

*Stanisław Piotrowicz
Bartłomiej Sochański*

*Justyn Piskorski
Wojciech Sych*

UZASADNIENIE

I

1. W piśmie z 15 września 2020 r. grupa posłów na Sejm IX kadencji (dalej: wnioskodawca) wniosła 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: uRPO) z art. 2 i art. 209 ust. 1 Konstytucji, określającego długość kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO).

2. W piśmie z 30 września 2020 r. RPO zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem i wniósł o stwierdzenie zgodności art. 3 ust. 6 uRPO z art. 2 Konstytucji, 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 stwierdzenie, że art. 3 ust. 6 uRPO nie jest niezgodny z art. 209 ust. 1 Konstytucji, określającym okres kadencji RPO.

3. W piśmie z 16 października 2020 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 3 ust. 6 uRPO jest niezgodny z art. 209 ust. 1 Konstytucji i o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

4. W piśmie z 19 października 2020 r. Marszałek Sejmu wniósł o uznanie, 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 pięcioletni okres kadencji RPO. Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

5. Wnioskodawca uzupełnił swój wniosek dwukrotnie: pismami z 11 stycznia i 2 marca 2021 r. W pierwszym z pism wnioskodawca przytoczył nowe argumenty na rzecz twierdzeń zawartych we wniosku. W piśmie z 2 marca 2021 r. pełnomocnik grupy posłów rozszerzył zakres zaskarżenia, wnosząc o orzeczenie przez Trybunał niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 7 Konstytucji i wynikającą z niej zasadą legalizmu.

Na rozprawie w dniach 12 i 13 kwietnia 2021 r. przedstawiciele wnioskodawcy, Sejmu, Prokuratora Generalnego oraz Rzecznik Praw Obywatelskich podtrzymali stanowiska zajęte w pismach

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje

1. Warunki formalne i przedmiot zaskarżenia

1.1. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją może wystąpić, między innymi, grupa 50 posłów. Niniejszą sprawę zainicjował wniosek grupy posłów na Sejm IX kadencji (dalej: wnioskodawca).

1.2. Wnioskodawca wniósł 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: uRPO), stanowiącego, że dotychczasowy Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO, Rzecznik) po zakończeniu kadencji pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika, z art. 209 ust. 1, art. 2 i art. 7 Konstytucji.

W piśmie z 11 stycznia 2021 r. wnioskodawca na podstawie art. 188 pkt 1 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji uzupełnił i uszczegółowił swój wniosek w zakresie argumentacji dotyczącej art. 2 Konstytucji, skupiając się na argumentacji dotyczącej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa i pewności prawa

W piśmie z 2 marca 2021 r. wnioskodawca poszerzył wniosek o dodatkowy wzorzec kontroli – art. 7 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadę legalizmu.

2. Przepisy konstytucyjne i pozycja ustrojowa RPO

2.1. Przepisy regulujące pozycję ustrojową instytucji RPO mają rangę konstytucyjną. W efekcie prac nad Konstytucją umieszczono je w rozdziale IX „Organy

kontroli państwowej i ochrony prawa”, tym samym wyraźnie separując Rzecznika od władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Pozycję prawną Rzecznika, oprócz art. 208-212 Konstytucji, kreują także art. 103 ust. 1, art. 191 ust. 1 pkt 1 i art. 80 Konstytucji.

Sama nazwa „Rzecznika Praw Obywatelskich” jest pozostałością po praktyce ustrojowej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jednak zarówno Konstytucja z 1997 r., jak i uRPO nadały jej nowy wymiar. Punktem odniesienia dla działań RPO nie są bowiem jedynie wąsko pojęte prawa obywateli polskich i to przyznane przez prawo pozytywne, najlepiej ustawę, jak miało to miejsce na gruncie tzw. socjalistycznej koncepcji praw i obowiązków obywatelskich. Jakkolwiek – istniejący w schyłkowych latach PRL od 1987 r. oraz nieprzerwanie po przełomie ustrojowym – urząd RPO zdążył utrwalić się w świadomości społecznej i zapewne uzyskać pozytywne konotacje, wydaje się, że najbardziej adekwatne, a zarazem najmniej ingerujące w nawyki językowe, byłoby określenie go mianem «Rzecznika Praw Człowieka». Sformułowanie art. 208 wyraźnie też podkreśla pierwszoplanową rolę praw człowieka oraz ich związek z prawami obywatelskimi” (komentarz do art. 208 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP Komentarz*. Tom II. red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016).

W świetle art. 208 Konstytucji RPO przysługuje tzw. powszechna (uniwersalna) kompetencja, a zakres jego działań jest określony ogólnie i szeroko, jako stanie na straży wolności i praw człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji i innych aktach normatywnych. Jest to syntetyczne ujęcie uprawnień RPO, dookreślonych w innych przepisach Konstytucji i aktów prawnych niższego rzędu. Formuła „stania na straży”, jakkolwiek wielokrotnie poddawana krytyce w doktrynie, sprowadza się do tego, że RPO dysponuje różnymi środkami prawnymi, określonymi – na podstawie odesłania blankietowego z art. 208 ust. 2 Konstytucji – w ustawie (por. W. Sokolewicz, komentarz do art. 208, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2016).

2.2. Status uRPO w kontekście przepisów konstytucyjnych.

Słusznie w doktrynie zwraca się uwagę, że: „Nietypowo wczesne w systematyce rozdziału i części (oddziału) umieszczenie przepisu oznaczonego jako ust. 2 w art. 208 tłumaczy się chęcią podkreślenia szczególnie bliskiego związku jego treści z wyjątkowo lakonicznym przepisem ust. 1 w tym samym artykule (zob. «Biuletyn KK ZN» nr XXXVIII, s. 127).

W art. 208 ust. 1 bardzo skąpo (...) reguluje się zakres oraz sposób (tryb, formy) działania RPO. Dlatego ustawa przewidziana w ust. 2 stanowi swoiste przedłużenie unormowania konstytucyjnego. W aspekcie materialnym, nie tylko konkretyzuje konstytucję, lecz z przyzwoleniem ustrojodawcy rezerwującego obszerną materię do swobodnej w zasadzie regulacji przez ustawodawcę zwykłego (...) – ją uzupełnia” (por. W. Sokolewicz, komentarz do art. 208 Konstytucji, *op. cit.*). Odesłanie blankietowe zawarte w art. 208 ust. 2 Konstytucji jest bardzo szerokie i pozostawia ustawodawcy zwykłemu dużą swobodę. Tym większą, jeśli dodać do tego wyjątkowo ogólny zwrot o „staniu na straży wolności i praw człowieka i obywatela”. Swoboda ta pozwala ustawodawcy w sposób maksymalnie szeroki dookreślić status RPO, zarówno w zakresie przysługujących mu kompetencji, środków prawnych, jak i spraw, którymi może się on zajmować, co stanowi realizację powszechnej kompetencji Rzecznika, która nie powinna być ograniczana, gdyż zagrażałoby to mogło jego konstytucyjnej roli, ale powinna być jedynie doprecyzowana.

Trybunał zwraca jednak uwagę, że konstytucyjne odesłania blankietowe nie są nigdy nieograniczone, a ich ograniczenie stanowi sama treść Konstytucji

Nietypowe miejsce art. 208 ust. 2 Konstytucji w systematyce wewnętrznej przepisów regulujących urząd Rzecznika – umieszczenie go zaraz po ogólnym określeniu kompetencji RPO, a przed pozostałymi przepisami, które go dotyczą – wskazuje na to, że przepisy uRPO w pierwszym rzędzie powinny odnosić się do zakresu i sposobu działania Rzecznika w odniesieniu do wymienionych w art. 208 ust. 1 Konstytucji praw i wolności człowieka i obywatela. W ramach kompetencji do doprecyzowania tej kwestii ustawodawca dysponuje swobodą. Nie ma ona jednak charakteru absolutnego, nie może bowiem godzić ani w inne przepisy konstytucyjne, a przede wszystkim – nie może pozostawać w sprzeczności z pozostałymi przepisami, regulującymi pozycję ustrojową i kompetencje RPO, a więc art. 209-212 Konstytucji.

2.3. Kompetencje Rzecznika

Zgodnie z art. 80 Konstytucji, „Każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej”. Przepisy konstytucyjne szczegółowo dookreślone są w drodze ustawowej, przede wszystkim w uRPO

RPO podejmuje swoje czynności na wniosek: obywateli lub ich organizacji, organów samorządów, Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców albo z własnej inicjatywy (art 9 uRPO). Obowiązkiem RPO jest zapoznawanie się z każdym skierowanym do niego wnioskiem. Może on: podjąć sprawę, poprzestać na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania, przekazać sprawę według właściwości albo jej nie podejmować (art 11 uRPO)

Zakres przedmiotowy działalności Rzecznika wynika ogólnie z art. 208 ust. 1 Konstytucji, który uRPO uzupełnia także o realizację zasad równego traktowania. Zgodnie z tymi przepisami RPO jest powołany do czuwania nad tymi prawami i wolnościami, o których mowa w rozdziale II Konstytucji (art. 30-86), które winny być interpretowane nie w sposób ścisły i ograniczający się wyłącznie do literalnego brzmienia stanowiących je przepisów, ale powinno się je wykładać i stosować w sposób harmonizujący je z całą Konstytucją (w tym również z zasadami ustrojowymi Rzeczypospolitej Polskiej). W sprawach podlegających jego kognicji Rzecznik bada, czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji wolności i praw określonych w Konstytucji oraz innych aktach normatywnych, nie nastąpiło naruszenie prawa, zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej.

Zakres podmiotowy określający działalność RPO obejmuje każdy podmiot prawa, któremu przysługują określone zakresem przedmiotowym prawa i wolności. A zatem są to: wszystkie osoby fizyczne, podmioty prawa prywatnego, inne osoby prawne (por. J. Świeca, komentarz do artykułu 9, [w:] *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Warszawa 2010).

Legitymacja RPO do realizowania swojego konstytucyjnego i ustawowego obowiązku strzeżenia wolności i praw człowieka i obywatela wynika wprost z ustaw regulujących postępowania sądowe. RPO ma legitymację do występowania w postępowaniach przed Sądem Najwyższym, gdyż ma uprawnienie do wniesienia środka odwoławczego, w tym również nadzwyczajnego w postępowaniach karnych i cywilnych. RPO ma również prawo przystępowania do postępowań sądowych przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi i Naczelnym Sądem Administracyjnym. Rzecznikowi przysługuje również legitymacja ogólna do składania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego, a także uprawnienie do przystępowania jako uczestnik do postępowania przed TK w każdej innej sprawie. Udział RPO w postępowaniach przed sądami i Trybunałem Konstytucyjnym jest odzwierciedleniem jego ogólnie określonych

kompetencji konstytucyjnych, które mogą być realizowane na wiele sposobów, w zależności od ich konkretyzacji.

3. Wzorce kontroli.

3.1 Artykuł 2 Konstytucji.

Trybunał w swoim orzecznictwie wielokrotnie wypowiadał się na temat zasady demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji, jej treści, wynikających z niej reguł, uprawnień i obowiązków. Jednym z elementów tej zasady jest bezpieczeństwo prawne obywateli, którzy mają prawo działać w zaufaniu do państwa i stanowionego przez nie prawa. „Jest to niekwestionowana cecha charakterystyczna demokratycznego państwa prawnego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada zaufania obywatela do państwa, wywodzona najpierw z wielu postanowień konstytucji dotyczących poszczególnych instytucji a także podstawowych praw i wolności obywateli (orzeczenie z 30 listopada 1988 r., w sprawie K. 1/88, OTK w 1988 r., poz. 6, s. 102), po jej nowelizacji z 29 grudnia 1989 r. jednolicie i konsekwentnie wywodzona jest już i wiązana z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty (Z. Tabor, *Teoretyczne problemy legalności*, Katowice 1998, s. 65 i n.). Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła była go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka

przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zdecydowała o swoich sprawach (S. Wtorkowska, *Zmiany w systemie prawnym*, PiP, z. 8/1991, s. 8-9).

Chodzi tu więc nie o ten aspekt pewności prawa, który odnosi się do względnej stabilności porządku prawnego mający związek z zasadą legalności, lecz o pewność prawa rozumianą jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. W tym drugim sensie prawo pewne (pewność prawa) oznacza także prawo sprawiedliwe.

Takie rozumienie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez niego prawa oraz bezpieczeństwa prawnego jednostki stało się trwałą linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W orzeczeniu z 2 marca 1993 r. (K. 9/92) Trybunał stwierdził, iż «pewność prawa oznacza nie tyle stabilność przepisów prawa (...) co możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli. Przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa» (OTK w 1993 r., cz. I, poz. 6, s. 70), zaś w orzeczeniu z 24 maja 1994 r. (K. 1/94) Trybunał odwołując się do orzecznictwa Sądu Najwyższego (I PR 1/91 oraz I PRN 34/91) eksponuje wynikający z zasady zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem, niezbędny dla zapewnienia bezpieczeństwa prawnego jednostki, obowiązek lojalnego postępowania państwa wobec jednostki – «...zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem przejawia się m.in. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nimi następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny» (OTK w 1994 r., cz. I, poz. 10, s. 78). Wyrażone powyżej poglądy Trybunał sformułował przy ocenie zachowania przez prawodawcę zasady demokratycznego państwa prawnego, zarówno przed jak już po wejściu w życie Konstytucji RP (także w orzeczeniach K. 15/91, K. 8/93, K. 9/95, K. 25/95, U. 11/97, K. 10/98, K. 27/98, K. 36/98, K. 4/99, K. 22/99)” (wyrok z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138)

Poprawnie realizowana zasada bezpieczeństwa prawnego powinna skutkować przekonaniem obywateli, że państwo nie próbuje ich w żaden sposób zaskoczyć za pomocą ogólnej konstrukcji systemu prawnego, a także nie pogarsza ich sytuacji poprzez poszczególne przepisy prawne. Dlatego też powinno się kwestię bezpieczeństwa prawnego

obywateli rozpatrywać w powiązaniu z innymi dyrektywami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego, nawet w przypadku gdy są one wysłowione w kolejnych przepisach. „Wyrażona w art 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego pokrywa się z szeregiem zasad wyrażonych w kolejnych przepisach Konstytucji, w tym z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji), określającą obowiązek działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Ponadto z zasady tej wynika nakaz takiego kształtowania systemu prawnego, by był spójny, kompletny i niesprzeczny” (wyrok TK z 24 października 2017 r., sygn. K 3/17, OTK ZU A/2017, poz. 68). System prawny w demokratycznym państwie prawnym powinien być spójny, kompletny i niesprzeczny, tak by zarówno obywatele, jak i inne podmioty prawa, mogli o każdym działaniu lub zaniechaniu powiedzieć, czy jest ono zgodne z prawem, niezgodne z nim, czy indyferentne prawnie, a także różne przepisy nie powinny poszczególnych działań albo zaniechań zakazywać i nakazywać jednocześnie. System prawny, który nie spełnia tych wymogów, nie zapewnia obywatelom minimum bezpieczeństwa prawnego.

3.2. Artykuł 7 Konstytucji.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają w ramach i na podstawie prawa. Zasada legalizmu, wyrażona w tym przepisie, była wielokrotnie wzorcem kontroli w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym. Ujmowana w sposób najbardziej szeroki jest ona ogólną dyrektywą, skierowaną do organów władzy publicznej, działania na podstawie przepisów prawa i przestrzegania tych przepisów. Wynika z niej zatem zarówno nakaz działania w zgodzie z przypisanymi organowi kompetencjami, jak i zakaz przekraczania tych kompetencji. Ten pierwszy sformułowany może być w sposób ogólny, jako możliwość podjęcia określonego działania, albo stanowczy – jako obowiązek działania. Ograniczenie przepisami prawa jest jednak zawsze jednoznaczne i obligatoryjne, a przekroczenie tego ograniczenia rodzi odpowiedzialność konstytucyjną i karną, a także odpowiedzialność odszkodowawczą państwa (art. 77 ust. 1 Konstytucji). Zasada legalizmu jest zabezpieczeniem przed arbitralnością i dowolnością działań organów władzy publicznej.

Z art. 7 Konstytucji wynika również obowiązek znajomości prawa, spoczywający na organach władzy publicznej, będący warunkiem koniecznym podporządkowania się jego przepisom. Konsekwencją art. 7 Konstytucji jest również dyrektywa prawodawcza, skoro bowiem „stosownie do art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa [zatem] [o]znacza to m.in., że kompetencje organów

władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a – w razie wątpliwości interpretacyjnych – kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać” (wyrok TK z 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66). Kontroli Trybunału Konstytucyjnego podlegają zatem wszelkie normy, wyznaczające obowiązki organów państwowych, wynikające z przepisów prawa materialnego, a także z przepisów proceduralnych i ustrojowych.

3.3. Związek między art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Wyrażona w art. 7 Konstytucji zasada legalizmu ma charakter formalny, a jej materialne cechy wynikają z zasady demokratycznego państwa prawnego, określonej w art. 2 Konstytucji, która wypełnia ją treścią. „Zasada legalizmu jest elementarną zasadą każdego systemu prawnego, bez względu na jego treść (może współwystępować z normami prawnymi o różnej treści). Jest ona adresowana do organów władzy publicznej i nakazuje im działanie na podstawie i w granicach obowiązujących norm prawnych. Każdy system prawny musi zakładać jej obowiązywanie, ponieważ dopuszczenie łamania prawa przez organy władzy publicznej podważa samą ideę prawa jako systemu wiążących norm postępowania” (wyrok TK z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11).

Trybunał podkreśla, że bez dopełnienia materialnego, formalny charakter zasady legalizmu nie pozwala na ocenę zgodności z nią poszczególnych rozwiązań legislacyjnych. „Wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada jest elementem składowym zasady państwa prawnego. Związek zasady praworządności z zasadą państwa prawnego ma charakter wielopłaszczyznowy: po pierwsze – zasada państwa prawnego stanowi uzasadnienie obowiązywania zasady praworządności, w szczególności wskazuje wartości stanowiące *ratio* art. 7, po drugie – stanowi podstawę określenia skutków naruszenia art. 7 przez organy władzy publicznej. Zasada praworządności wiąże się z zasadą nadrzędności Konstytucji RP (art. 8) oraz zasadą przychylności prawa polskiego prawu międzynarodowemu (art. 9)” (komentarz do artykułu 7, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, Tom 1, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie podkreślał również, że „[z]asada praworządności nie jest jednak jedyną zasadą wyrażoną w Konstytucji i wymaga ważenia z innymi zasadami konstytucyjnymi, w szczególności z zasadami bezpieczeństwa prawnego, pewności prawa i stabilności stosunków prawnych, które wyprowadzane są z wyrażonej w art. 2

Konstytucji klauzuli państwa prawnego” (wyrok z 10 czerwca 2020 r., sygn. K 11/18, OTK ZU A/2020, poz. 21).

3.4 Artykuł 209 ust. 1 Konstytucji

Zgodnie z art. 209 ust. 1 Konstytucji, Rzecznik jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na 5 lat. Przepis ten nie był dotychczas wzorcem kontroli w postępowaniu przed Trybunałem. Również komentarze do Konstytucji nie rozwijają jego końcowej części – pozostając przy stwierdzeniu, że kadencja RPO wynosi dokładnie tyle, na ile określa ją ten przepis. Wskazuje się jednak, że wynikający z zaskarżonego artykułu uRPO skutek w postaci pełnienia przez dotychczasowego RPO swoich obowiązków do czasu objęcia stanowiska przez jego następcę ma zapobiec nieobsadzeniu urzędu. „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, ale RPO pełni swoje obowiązki do dnia złożenia ślubowania przez następcę” (komentarz do art. 209, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, B. Banaszak, Warszawa 2012).

Długość kadencji Rzecznika została określona na pięć lat, po to by oddzielić jego kadencję od kadencji parlamentu. Miała to być dodatkowa gwarancja niezawisłości RPO i oddzielenia go od władzy ustawodawczej, która go powołuje. Było to odczytywane jako wyraz „odgrodzienia RPO od bieżących fluktuacji politycznych i sporów parlamentarnych” (W. Sokolewicz, komentarz do art. 209 Konstytucji, *op. cit.*). W trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, podkreślono, że długość kadencji RPO miała wprowadzać element stabilizacji, oddzielając go od nominalnie czteroletniej kadencji Sejmu i Senatu (por. „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego”, nr 25, s. 62).

3.5. Dokonując analizy uzasadnienia wniosku, a także dwóch uzupełniających go pism, Trybunał uznał, że wzorce kontroli przywołane przez wnioskodawcę wymagają związkowego potraktowania. Z uzasadnienia wniosku wynika, że wnioskodawca zarówno art. 2 jak i art. 7 Konstytucji traktuje związkowo jako wzmocnienie argumentacji na rzecz niezgodności z art. 209 ust. 1 Konstytucji i określonej w nim długości kadencji Rzecznika.

4 Analiza zgodności.

Zdaniem wnioskodawcy zaskarżony przepis uRPO narusza przytoczone wzorce kontroli przez to, że pozwala na faktyczne przedłużenie kadencji RPO praktycznie w nieskończoność. Zgodnie z art. 209 ust. 1 Konstytucji kadencja ta trwa pięć lat i ustrojodawca w tej kwestii nie pozostawił marginesu ustawodawcy zwykłego.

4.1 Pojęcie „kadencji” i zasada kadencyjności.

4.1.1. Istotą kadencyjności od samego pojawienia się tej zasady miało być zapobieżenie nadużywaniu władzy, gdyż władza dziedziczna, absolutna – nieograniczona przedmiotowo, podmiotowo i czasowo – charakterystyczna była dla despotii, ale również dla tych ustrojów, które nie ograniczały w żaden sposób swych władców. Monteskiusz, w swych rozważaniach dotyczących wolności, wskazywał, że „[w]iekuiste doświadczenie uczy, iż wszelki człowiek, który posiada władzę, skłonny jest jej nadużyć; posuwa się tak daleko, aż napotka granice. Któż by powiedział! Nawet sama cnota potrzebuje granic.

Iżby nie można było nadużywać władzy, trzeba, aby przez naturalną grę rzeczy władza powściągała władzę” (Monteskiusz, *O duchu praw*, Warszawa 1957, s. 232). Jednym z elementów tego powściągnięcia – prócz równoważenia i kontrolowania się przez władze nawzajem – jest również ograniczenie działania poszczególnych organów ustrojowych w czasie.

Etymologicznie bowiem „kadencja” pochodzi od rdzenia *kad-*, który w językach protoindoeuropejskich oznaczał „upadek”. Z tego samego pnia wywodzi się kaduk, czyli majątek bez spadkobierców, określenie rytmu w muzyce i kadencja w rozumieniu trwania pewnego urzędu (A. Bruckner, *Słownik etymologiczny języka polskiego*, Kraków 1927).

4.1.2. Już dziewiętnastowieczne podręczniki do prawa konstytucyjnego podkreślały, że idea kadencyjności, określenia w czasie działania danego organu, to ograniczenie, jakie lud nakłada na władze, „jedyną prawdziwą gwarancją, jaką naród posiada względem nich, stanowi to, że pełnomocnictwo daje im na czas ograniczony” (A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2013 [reprint z 1921], s. 345). W tym względzie nauka prawa konstytucyjnego pozostaje do dziś zgodna, określając kadencję jako czas obowiązywania jego pełnomocnictwa (por. A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, *Zasada kadencyjności Sejmu – wybrane problemy*, „Przegląd Sejmowy” nr 3(50)/2002, s. 10). Uwagi te odnoszą się zarówno do organów kolegialnych pochodzących z wyboru powszechnego, jak i do powoływanych na określony czas przez organy przedstawicielskie.

Trybunał jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji z 1997 r. nieodłącznie wiązał zasadę kadencyjności bezpośrednio z ogólną zasadą demokratycznego państwa prawnego, wskazując, że kadencyjność oznacza nadanie pełnomocnictwom danego organu z góry znanych ram czasowych (zob. wyrok TK z 23 kwietnia 1996 r., sygn. K 29/95, OTK ZU nr 2/1996, poz. 10).

Trybunał stwierdził, że są dwa podstawowe i konieczne elementy zasady kadencyjności. Pierwszy ma charakter instytucjonalny i oznacza, że ustanowione zostają pewne – znane z góry – granice czasowe urzędowania danego organu. Granice te wyznaczają pewne maksimum, w określonych okolicznościach mogą być skracane. Drugi element zasady kadencyjności odnosi się do samego organu i ma charakter gwarancyjny – jest to zapewnienie organu, że przez określony czas może swobodnie dysponować udzielonymi mu pełnomocnictwami.

Kadencja zatem to ściśle określony czas, którego przekroczenie nie jest dopuszczalne. Ma być ona gwarancją dana zarówno danemu organowi, jak i jego otoczeniu zewnętrznemu. Dla organu oznacza, że może on korzystać swobodnie ze swoich pełnomocnictw w granicach pewnych ram czasowych, dla jego otoczenia zaś jest to pewność, że dany organ te pełnomocnictwa posiada, skoro nie upłynął czas, na który zostały mu one przydzielone.

4.1.3. Konstytucja nie jest jednolita w odniesieniu do kadencji organów kolegialnych i kadencji osób wchodzących w ich skład, a także kadencji organów indywidualnych. Organy powoływane są w różny sposób, co związane jest z ich pozycją ustrojową i przewidzianymi dla nich funkcjami. Oznacza to zarówno różnice w odniesieniu do sposobu powoływania organów, jak i trwania ich kadencji oraz możliwości jej modyfikowania. W związku z tym ocena przepisów regulujących pracę każdego z umocowanych konstytucyjnie organów powinna być zawsze indywidualna i nie da się na nią rozciągnąć skutków przepisów lub orzeczeń Trybunału odnoszących się do innych urzędów (por. wyrok z 20 czerwca 2017 r., sygn. K 5/17, OTK ZU A/2017, poz. 48).

Pomimo braku jednolitego ukształtowania przez ustrojodawcę kwestii kadencji organów indywidualnych i kolegialnych, Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie rekonstruował istotę zasady kadencyjności, która odnosi się do wszystkich tych organów. „Na treść zasady kadencyjności składają się przede wszystkim trzy podstawowe elementy. Rozważana zasada oznacza, po pierwsze, nakaz nadania pełnomocnictwom danego organu z góry oznaczonych ram czasowych. Po drugie, wymienione ramy czasowe nie mogą przekroczyć pewnych rozsądnych granic. Po trzecie, kadencyjność oznacza nakaz

ustanowienia regulacji prawnych, które zapewnią ukonstytuowanie się nowo wybranego organu tak, aby mógł on rozpocząć wykonywanie swoich funkcji bez nadmiernej zwłoki, po zakończeniu poprzedniej kadencji

Ramy czasowe działania danego organu mogą być określone w różny sposób. Prawo może określać długość kadencji w taki sposób, że dzień jej upływu zostaje określony w sposób całkowicie jednoznaczny i sztywny. Takie rozwiązanie zostało przyjęte w przypadku kadencji rad gmin, która trwa dokładnie cztery lata od dnia wyboru. Kadencyjność dopuszcza również uzależnienie dokładnego dnia upływu kadencji od określonych zdarzeń prawnych, pod warunkiem, że prawodawca wyznaczy w sposób precyzyjny pewien wąski przedział czasowy, w którym musi nastąpić upływ kadencji. Tak jest np. w przypadku kadencji Sejmu i Senatu. Art. 98 ust. 1 zd. 1 konstytucji ustanawia zasadę, że Sejm i Senat są wybierane na czteroletnią kadencję, jednakże ich kadencje trwają do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji. Określenie tego dnia należy do Prezydenta, który ma obowiązek zwołać pierwsze posiedzenie Sejmu w ciągu 30 dni od dnia wyborów. W efekcie – nawet jeżeli Prezydent nie podjął decyzji o skróceniu kadencji izb parlamentu – czas trwania tej kadencji może być różny, ale dopuszczalne różnice nie mogą przekroczyć jednego miesiąca. Zasada kadencyjności wymaga w każdym razie precyzyjnego wyznaczenia maksymalnego czasu trwania kadencji danego organu, przy czym czas ten powinien być ustalony przed wyborem danego organu i nie powinien w zasadzie być zmieniany w odniesieniu do organu już wybranego” (wyrok z 26 maja 1998 r., sygn. K 17/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 48).

Wymienione elementy zasady kadencyjności mają zastosowanie do wszystkich organów, które powoływane są na określony czas, które przez określony przepisami prawa czas dysponują pełnomocnictwem do określonego kompetencjami działania lub działań. Czas, na jaki powoływany jest organ, uregulowany jest albo konstytucyjnie, albo ustawowo, w każdym jednak przypadku początek i koniec kadencji powinien być dokładnie określony. Oznacza to, że żadne normy prawne statuujące zasadę kadencyjności w odniesieniu do danego organu nie mogą budzić wątpliwości odnośnie do statusu osoby każdorazowo obsadzającej dany organ lub wchodzącej w jego skład.

4.1.4 Trybunał wypowiedział się również na temat zawartych w Konstytucji delegacji blankietowych, pozwalających na poziomie ustawy zwykłej precyzować przepisy Konstytucji. „Trybunał potwierdza, że kadencyjność i jej ochrona stanowi jeden z koniecznych atrybutów instytucjonalnej i osobowej niezależności sądów oraz organów stojących na straży tej wartości (por. Z. Brodecki, J. Koska-Janusz, *Niezależność sądów*

w perspektywie członkostwa Polski w UE, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 1999, s. 192). W ocenie Trybunału, w odniesieniu do przepisów dotyczących określonej w Konstytucji kadencji organów władzy publicznej czy członków tych organów, ustawa nie może modyfikować tej kadencji, gdy nie pozwalają na to przepisy Konstytucji. To znaczy, że ustawodawca w tym zakresie ma ograniczone pole działania” (wyrok z 20 czerwca 2017 r., sygn. K 5/17).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał też, że złamanie zasady kadencyjności mogłyby legitymować tylko nadzwyczajne, konstytucyjnie uzasadnione okoliczności (zob. wyrok z 18 lipca 2007 r., sygn. K 25/07, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 80), a także, że «ustawodawca może korzystać ze swych uprawnień w zakresie swobody regulacyjnej w sposób proporcjonalny. Nie może, bez należytej podstawy konstytucyjnej, ograniczać, utrudniać lub deformować, choćby pośrednio, działań jakichkolwiek podmiotów publicznych, podejmowanych w granicach przyznanych im uprawnień konstytucyjnych» (zob. wyrok TK o sygn. K 40/07)” (wyrok z 20 czerwca 2017 r., sygn. K 5/17).

Oznacza to, że jakakolwiek próba ingerencji w długość kadencji danego organu wymaga uzasadnienia wynikającego z przepisów Konstytucji, a także podlega każdorazowej ocenie Trybunału, który może taką ingerencję oceniać indywidualnie, co miało miejsce w orzeczeniach Trybunału (por. wyrok z 20 czerwca 2017 r., sygn. K 5/17; wyrok z 24 listopada 2003 r., sygn. K 26/03, OTK ZU nr 9/2003, poz. 95).

4.1.5. W przypadku Rzecznika Konstytucja jednoznacznie określa jego kadencję na pięć lat. Odesłanie blankietowe z art. 208 ust. 2 Konstytucji stanowi, że ustawodawcy powierzono kompetencje do uregulowania zakresu i sposobu działania RPO. Wykładnia językowa art. 209 ust. 1 Konstytucji jest dodatkowo wzmocniona efektem wykładni systemowej, gdyż systematyka wewnętrzna przepisów Konstytucji regulujących pozycję prawną Rzecznika wskazuje na to, że sposób jego powoływania, a także długość kadencji nie obejmuje „zakresu i sposobu działania”, o których mowa w art. 208 ust. 2 Konstytucji.

Trybunał podkreśla jednocześnie, że pozostawienie pewnego zakresu swobody ustawodawcy nie może skutkować regulacjami, które pozornie nie pokrywają się z przepisami Konstytucji i stanowią jedynie przejaw jego ogólnej kompetencji do stanowienia prawa w drodze ustaw, ale w istocie prowadzą do skutków, które są z nią wprost niezgodne. Tak jest w przypadku zaskarżonego art. 3 ust. 6 uRPO, który reguluje kwestię pełnienia obowiązków przez dotychczasowego Rzecznika, jednak wobec braku

innych przepisów, które w jakikolwiek sposób precyzowałyby tę kwestię, pozwala przez nieokreślony czas przedłużać kadencję RFO

4 | 6. Trybunał zwraca uwagę i podkreśla fakt, że ustrojodawca przewidywał sytuacje, w których powołanie następcy organu kadencyjnego może być z rozmaitych przyczyn utrudnione bądź niemożliwe. W takich sytuacjach Konstytucja bardzo precyzyjnie reguluje: a) organ stwierdzający istnienie okoliczności, w których sprawowanie urzędu nie jest możliwe, b) organ przejmujący obowiązki na określony czas, c) kompetencje tego organu. Przykładem kompleksowego unormowania tego zagadnienia jest art. 131 Konstytucji, zgodnie z którym

„1. Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie może przejściowo sprawować urzędu, zawiadamia o tym Marszałka Sejmu, który tymczasowo przejmuje obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej. Gdy Prezydent Rzeczypospolitej nie jest w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu, wówczas o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny na wniosek Marszałka Sejmu. W razie uznania przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Trybunał Konstytucyjny powierza Marszałkowi Sejmu tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej.
2. Marszałek Sejmu tymczasowo, do czasu wyboru nowego Prezydenta Rzeczypospolitej, wykonuje obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej w razie:

- 1) śmierci Prezydenta Rzeczypospolitej,
- 2) zrzeczenia się urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej,
- 3) stwierdzenia nieważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej lub innych przyczyn nieobjęcia urzędu po wyborze,
- 4) uznania przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności Prezydenta Rzeczypospolitej do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia, uchwałą podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego,

5) złożenia Prezydenta Rzeczypospolitej z urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu.

3. Jeżeli Marszałek Sejmu nie może wykonywać obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej, obowiązki te przejmuje Marszałek Senatu.

4. Osoba wykonująca obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej nie może postanowić o skróceniu kadencji Sejmu”.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, podobnie jak Rzecznik, jest organem jednoosobowym. Jednak, w przeciwieństwie do RPO, jego istnienie jest warunkiem *sine*

qua non istnienia ciągłości władzy państwowej, sąd ustrojodawca nie pozostawił tego zagadnienia nieuregulowanego. Bardzo ściśle uregulowane są również terminy zapewniające ciągłość prac parlamentu (art. 98 Konstytucji). Założenie racjonalności prawodawcy nakazuje zinterpretować tę kwestię tak, że jeśli funkcjonowanie urzędu jest niezbędne dla państwowości, to przepisy mają rangę konstytucyjną. W pozostałych sytuacjach sprawa ta pozostaje jedynie określona ogólnymi ramami czasowymi – jak w przypadku długości kadencji RFO wynikającej z art. 209 ust. 1 Konstytucji – zaś zagadnienie złożenia go z urzędu, niemożności sprawowania przez niego funkcji, jego ewentualnego zastępstwa do czasu powołania następcy, a także wszystkie inne zagadnienia niezbędne dla poprawnego działania urzędu Rzecznika muszą zostać szczegółowo unormowane ustawowo.

4.2. Art. 3 ust. 6 uRPO

Zaskarżony przepis uRPO stanowi, że „[d]otyychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika”. Zdaniem wnioskodawcy, przepis ten w istocie przedłuża kadencję RFO

4.2.1. Artykuł 3 ust. 6 uRPO w aktualnym brzmieniu został wprowadzony do uRPO jako ówczesny art. 2a ust. 6 przez art. 1 pkt 4 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). Z historii procesu legislacyjnego wynika, że przepis ten wprowadzono poprawką Senatu. Według pierwotnej propozycji Sejmu funkcję RFO pełnić miał po swoim wyborze „rzecznik-elekt” Sejm również przyjął poprawkę Senatu i zrezygnował z przepisu, który stanowił, że nowego Rzecznika miano powoływać co najmniej dwa miesiące przed upływem kadencji jego poprzednika. W tej sytuacji w systemie prawa zabrakło jakiegokolwiek przepisu dyscyplinującego władzę ustawodawczą i obydwie izby parlamentu w sprawie wyboru Rzecznika, a jednocześnie przyjęto rozwiązanie, w wyniku którego po upływie kadencji RFO może pełnić swoje obowiązki właściwie w nieskończoność.

4.2.2. *Ratio legis* przepisów konstytucyjnych ustalających długość kadencji RFO na 5 lat jest wydłużenie jego kadencji tak, by przekraczała ona kadencję Parlamentu. Dzięki temu zabiegowi każdego kolejnego RFO wybiera inny Parlament, co ma zwiększać jego niezależność od władz politycznych, które go powołują. Jednocześnie Konstytucja nie wyznacza ostatecznego terminu na powołanie nowego Rzecznika, stanowiąc w art. 209

ust. 1 o tym, że powoływany jest on przez Sejm za zgodą Senatu. Kierując się dyrektywą racjonalnego ustawodawcy, należy stwierdzić, że termin, w jakim Sejm za zgodą Senatu powołuje nowego RPO powinien być wystarczający do tego, by nowy Rzecznik objął swój urząd z końcem kadencji poprzednika.

Trybunał zdaje sobie sprawę z tego, że w pewnych okolicznościach może się nie udać osiągnąć konsensusu odnośnie do nowego RPO a urząd nie może pozostać nieobsadzony przez jakiś czas. Sytuacja taka powinna być uregulowana ustawowo w sposób niebudzący wątpliwości konstytucyjnych. Tymczasem art. 3 ust. 6 uRPO powierza obowiązki ustępującemu RPO bezwarunkowo, jednocześnie nie precyzując, które z przepisów uRPO mają w takiej sytuacji zastosowanie, co składa się na obowiązki Rzecznika, a co na przywileje, z których nie powinien korzystać. W ten sposób sformułowano w niedopuszczalny sposób przepis, który w istocie przypisuje danemu urzędowi określone kompetencje, których zakres nie jest ani określony, ani ograniczony.

4.2.3. Trybunał dokonał analizy rozwiązań legislacyjnych regulujących koniec kadencji RPO lub odpowiadających mu urzędów w innych państwach europejskich systemu *civil law*, a także przepisów, na mocy których urzędy takie działają w okresie po końcu kadencji Rzecznika, a przed powołaniem jego następcy. Wynik tego przeglądu zbieżny jest z „Pilną notą na temat międzynarodowych norm i praktyk porównawczych w zakresie przedłużenia kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich do czasu powołania jego następcy” (Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, Warszawa 14 października 2020 r., s. 13-14). W sytuacji upływu kadencji RPO i jego odpowiedników (dalej: Ombudsman) w przanalizowanych europejskich systemach prawnych można zaobserwować dwa modele rozwiązań normatywnych. W pierwszym z nich dotychczasowy Ombudsman pełni swoją funkcję do czasu wyboru, objęcia urzędu lub złożenia przysięgi przez jego następcę (np. Albania, Belgia, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Czechy, Dania, Mołdawia, Portugalia, Rumunia). W drugim modelu po upływie kadencji Ombudsmana jego zadania wykonuje zastępca (np. Estonia, Finlandia, Gruzja, Hiszpania, Łotwa, Serbia). Trybunał zwraca jednak uwagę na dwie zasadnicze dla niniejszej sprawy kwestie

Po pierwsze, kwestia długości kadencji Rzecznika w wielu spośród państw europejskich nie jest określona konstytucyjnie (np. Hiszpania, Finlandia, Łotwa, Serbia, Czechy, Dania, Portugalia), a zatem kwestia swobodnego *interregnum* w obszarze stanowiska RPO może być rozwiązana w sposób zupełnie dowolny, prowadząc nawet do faktycznego przedłużania jego kadencji w stosunku do ustalonej ustawowo długości

Po drugie, w systemach prawnych, w których ombudsman pełni swą funkcję do czasu powołania jego następcy, organy powołujące RPO mają wyznaczone terminy regulujące kwestię wyboru jego następcy, co uniemożliwia przedłużanie kadencji właściwie w nieskończoność. Przykładem takiego rozwiązania jest, przywoływana w piśmie procesowym RPO, Albania. Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji Albanii (<http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/albania98.html>) Adwokata Ludu wybiera Zgromadzenie większością trzech piątych głosów wszystkich członków na 5 lat, z prawem do ponownego wyboru. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z 4 lutego 1999 r. o Adwokacie Ludu (<https://www.avokatipopullit.gov.al/en/article/legislation/>) Zgromadzenie nie później niż 3 miesiące przed wygaśnięciem mandatu dotychczasowego Adwokata Ludu publikuje ogłoszenie o wakacie na to stanowisko, a dotychczasowy Adwokat Ludu pełni funkcję do czasu wyboru swojego następcy. Podobnie kwestia ta uregulowana jest w Portugalii, gdzie zgodnie z art. 6 ust. 1 statutu Rzecznika Praw Obywatelskich (<http://www.provedor-jus.pt/?idc=81&idi=15378>) jest on jest wybierany przez Zgromadzenie Republiki na cztery lata i może zostać wybrany ponownie tylko raz, na ten sam okres. Art. 6 ust. 2 statutu Rzecznika Praw Obywatelskich stanowi, że po zakończeniu kadencji Rzecznik Praw Obywatelskich pełni swoją funkcję do czasu objęcia urzędu przez jego następcę. Jednocześnie wskazuje się, że wybór Rzecznika Praw Obywatelskich musi nastąpić w ciągu 30 dni przed zakończeniem czteroletniej kadencji (art. 6 ust. 3 statutu Rzecznika Praw Obywatelskich). W przypadku rozwiązania Zgromadzenia Republiki lub gdy nie odbywają się obrady, wybory Rzecznika odbywają się w ciągu 15 dni od pierwszego zebrania wybranego Zgromadzenia lub od rozpoczęcia nowej sesji; z zastrzeżeniem wezwania na nadzwyczajną sesję w tym celu (art. 6 ust. 4 statutu Rzecznika Praw Obywatelskich). Z kolei w Danii, zgodnie z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy nr 473 z 12 czerwca 1996 r. o Ombudsmanie (<https://en.ombudsmanden.dk/introduktion/loven/>), Parlament Danii (*Folketing*) wybiera Ombudsmana, którego kadencja ogółem nie może przekroczyć 10 lat. Artykuł 1 ust. 3 ustawy natomiast przewiduje, że po wyborach powszechnych lub po upływie kadencji Ombudsmana, urzędujący Ombudsman kontynuuje pełnienie swojej funkcji aż do momentu wyboru nowego Ombudsmana przez *Folketing* i objęcia przez niego funkcji. Natomiast *Folketing* ma obowiązek dokonać wyboru nowego Ombudsmana nie później niż w terminie 6 miesięcy od daty wyborów powszechnych lub upłynięcia kadencji urzędującego Ombudsmana.

Analizy porównawcze dotyczące szczegółowych rozwiązań legislacyjnych wymagałyby odrębnego, niezwykle obszernego omówienia w doktrynie. Oprócz

przepisów, przeanalizowanych przez Trybunał, odrębną kwestią pozostaje to, czy w systemach prawnych poszczególnych państw europejskich doprecyzowana jest kwestia zagadnienia pełnienia funkcji czy też obowiązków do czasu powołania następcy.

4.3. Pełnienie obowiązków.

4.3.1. W zaskarżonym art 3 ust. 6 uRPO ustawodawca posłużył się nieokreślonym pojęciem „pełnienia swoich obowiązków”. Konotacja tego pojęcia nie jest jasna, w żadnej gałęzi prawa nie ma jego legalnej definicji. „Pełnienie obowiązków”, „wykonywanie obowiązków” albo „pełnienie funkcji” pojawia się jednak zarówno w tekście Konstytucji, jak i w przepisach poszczególnych ustaw. Za pomocą takich sformułowań w aktach normatywnych precyzowany jest sposób wykonywania określonych zadań. Jednak niejednoznaczność tych pojęć widoczna jest wówczas, gdy pojawiają się problemy praktyczne związane z ich używaniem w odniesieniu do tymczasowego zajmowania jakiegoś urzędu lub pełnienia funkcji.

Tak na przykład przepisy ustaw o samorządzie terytorialnym stanowią, że w określonych przypadkach wyznacza się osobę, która przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji, np. wójta (art. 28h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.), przepisy te poprzedzone są jednak bardzo szczegółowymi unormowaniami okoliczności, w których dochodzi do takiego przejęcia (art. 28f, art. 28g ustawy o samorządzie gminnym).

W przepisach Konstytucji pojęcie „wykonywania obowiązków” odnosi się do działania Marszałka Sejmu w razie niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 131 Konstytucji), zaś „sprawowania obowiązków” użyto w art. 162, zgodnie z którym „Prezydent Rzeczypospolitej, przyjmując dymisję Rady Ministrów, powierza jej dalsze sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów”. Obydwie te sytuacje, o czym Trybunał przypomniał w niniejszym uzasadnieniu, mają na celu zachowanie ciągłości funkcjonowania państwa. W obydwu też przypadkach, podobnie jak wszędzie tam, gdzie ustawodawca wskazuje na „pełnienie obowiązków” albo „pełnienie funkcji”, jest ono ograniczone w czasie.

4.3.2. Trybunał jako sąd prawa nie zajmuje się badaniem okoliczności faktycznych, jednak podobnie jak nie abstrahuje w swoich orzeczeniach od rozumienia poszczególnych przepisów w procesie stosowania prawa, tak nie może zignorować faktu, że w historii ustroju po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r. wielokrotnie dochodziło do sytuacji przejściowego nieobsadzenia urzędu RPO. Najdłużej miało to miejsce

w przypadku Andrzeja Zolla, którego kadencja powinna była skończyć się 30 czerwca 2005 r., a jego następcą objął urząd 15 lutego 2006 r. Podczas 7,5 miesiąca status RPO Andrzeja Zolla po zakończeniu kadencji był nieodróżnialny w praktyce od jego statusu w trakcie kadencji. W *Informacji Rzecznika Praw Obywatelskich za 2005 r.* nie znajduje się żadna informacja, która pozwoliłaby rozgraniczyć funkcjonowanie RPO do 30 czerwca 2005 r. i później. Np. „Rzecznik był reprezentowany na dwóch konferencjach krajowych instytucji ombudsmanskich” – jedna z tych konferencji w Hadze odbyła się we wrześniu 2005 r., a więc po tym, gdy minęła kadencja RPO i „pełnił on swoje obowiązki”. Dotyczy to również podejmowanych przez niego spraw, interwencji, etc. Po 30 czerwca 2005 r. nie zmieniło się również tytułowanie RPO – dotyczy to także tego, jak sam się określał, a więc jako Rzecznika Praw Obywatelskich.

4.3.3 Zaskarżony przepis pozwalający „pełnić swoje obowiązki” po zakończeniu kadencji nie jest uzupełniony w uRPO żadnym innym przepisem, który porządkowałby stan faktyczny i wprowadzałby wyraźną linię demarkacyjną pomiędzy kadencją RPO, w trakcie której dysponuje on nieograniczonymi pełnomocnictwami, a czasem, gdy jedynie pełni on swoje obowiązki. Nie da się ani na poziomie przepisów prawa, ani w praktyce funkcjonowania RPO odróżnić statusu Rzecznika od statusu osoby pełniącej obowiązki. Ustawodawca w żaden sposób nie rozgraniczył tych dwóch stanów faktycznych poprzez oddzielenie kadencji od czasu po jej upływie, nie wskazał również na to, co składa się na owe „obowiązki” a co na np. „uprawnienia”, z których osoba opisana w art. 3 ust. 6 uRPO korzystać nie może, tym samym doprowadzając do sytuacji niepewności prawa po stronie obywateli, a po stronie pełniącego swoje obowiązki do niemożności działania w granicach i na podstawie przepisów prawa.

4.4 Zasada *incompatibilitas*.

Przykładem niejasnych konsekwencji systemowych art. 3 ust. 6 uRPO jest zasada niepołączalności urzędów. Konstytucja skąpo reguluje zasady działania RPO i jego kompetencje, pozostawiając w tej kwestii daleko posuniętą swobodę ustawodawcy zwyklemu, jednak poza grupą przepisów statuujących pozycję prawną Rzecznika odnosi się do niego wprost w art. 103 ustanawiającym zasadę niepołączalności mandatu posła. Trybunał zwraca uwagę, że zgodnie z art. 103 w związku z art. 108 Konstytucji mandatu posła albo senatora nie można łączyć z funkcją Rzecznika ani – co wymaga podkreślenia – z funkcją jego zastępcy. Znaczenie zasady *incompatibilitas* w trakcie trwania, określonej w art. 209 ust. 1 Konstytucji, pięcioletniej kadencji RPO jest jasne – w tym czasie osoba

sprawująca tę funkcję nie może być posłem ani senatorem. Podkreślenia wymaga również to, że w przepisie tym tożsamy zakaz dotyczy również zastępcy RPO. Oznacza to, że w zakresie działania zasady niepołączalności obydwie te funkcje (Rzecznik i jego zastępca) są ze sobą zrównane. Wnioskodawca podnosi tę kwestię w piśmie z 11 stycznia 2021 r., zadając pytanie, czy po upływie pięcioletniej kadencji osoba będąca dotychczas Rzecznikiem albo jej zastępcą mogą zostać posłem albo senatorem. Nie jest przedmiotem niniejszej sprawy odpowiedź na tak postawiony problem, jednak samo pytanie ma zasadnicze znaczenie w kontekście wykładni systemowej, pozwalającej rozstrzygnąć o zgodności z Konstytucją zaskarżonego przepisu uRPO.

Status prawny osoby, która – na mocy art. 3 ust. 6 uRPO – po upływie konstytucyjnie określonej kadencji pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika, jest zupełnie nieokreślony. Jeśli założyć, że jest to dysponowanie pełnią praw i obowiązków RPO, to należy uznać, że osoba taka nie tylko stoi na straży praw i obowiązków człowieka i obywatela, ze wszystkimi połączonymi z tym kompetencjami, ale również nie może – zgodnie z art. 103 Konstytucji – być posłem ani senatorem. Oznaczałoby to, że *de facto* osoba taka jest w dalszym ciągu Rzecznikiem, a więc jej kadencja uległa przedłużeniu, w skrajnym przypadku *ad infinitum*. Jeśli przyjąć odwrotną interpretację i uznać, że osoba opisana w art. 3 ust. 6 uRPO nie jest w istocie Rzecznikiem, a jedynie przechodzi od pełnienia tej funkcji do bycia „pełniącym obowiązki” w ramach niej, oznaczałoby to, że art. 103 Konstytucji nie znajduje wobec tej osoby zastosowania i swobodnie może ona ubiegać się o mandat w wyborach parlamentarnych i łączyć pełnienie obowiązków RPO z mandatem posła albo senatora. Taka interpretacja powoduje, że w konsekwencji osoba pełniąca obowiązki RPO po upływie własnej kadencji mogłaby informować Sejm i Senat, będąc jednocześnie posłem albo senatorem, o swojej działalności w charakterze Rzecznika. Jedno i drugie rozumowanie prowadzi do absurdalnych wniosków, których źródłem nie jest wewnętrzna sprzeczność konstytucyjnego unormowania długości kadencji Rzecznika w art. 209 ust. 1 z art. 103 Konstytucji, ale sprzeczność zaskarżonego art. 3 ust. 6 uRPO z przepisami konstytucyjnymi.

45 Przepisy konkretyzujące długość kadencji poszczególnych organów konstytucyjnych ustrojodawca sformułował wprost w Konstytucji, albo za pomocą delegacji ustawowej, powierzył je ustawodawcy zwykłemu. Bez względu jednak na to, jakiej rangi przepisy są źródłem długości kadencji konkretnego organu, dla reguły

kadencyjności podstawą jest art. 2 i art. 7 Konstytucji. Zarówno zasada demokratycznego państwa prawnego, jak i legalizmu wspólnie stanowią jej źródło. Z jednej bowiem strony, art. 7 Konstytucji stanowi ograniczenie organów władzy publicznej, zezwalając im na działanie w zgodzie z maksymą „co nie jest nakazane, jest zabronione”, z drugiej zaś, z zasady bezpieczeństwa prawnego wynika nakaz takiego stanowienia prawa, który pozwoli obywatelom rozumieć własną sytuację prawną i da im możliwość planowania swoich działań w zaufaniu do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zważywszy na rolę Rzecznika, jako jednego z organów kontroli państwowej i ochrony prawa, ustawodawca przypisał mu szereg kompetencji służących realizacji tej ochrony i pozwalających RPO efektywnie wykonywać swoje działania. Niektóre z tych kompetencji Trybunał omówił w niniejszym uzasadnieniu, w kontekście zasady bezpieczeństwa prawnego i legalizmu, na szczególną uwagę zasługuje legitymacja przysługująca Rzecznikowi w sprawach przed sądami. RPO, na mocy przepisów szczegółowych, ma prawo występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami, przystępowania do spraw toczących się przed Trybunałem, przysługuje mu też uprawnienie do przystępowania do spraw karnych, cywilnych czy do składania środków odwoławczych w takich sprawach, etc. Innymi słowy, Rzecznik jest potencjalnie uczestnikiem szeregu postępowań toczących się w polskich sądach i przed Trybunałem Konstytucyjnym. Udział w postępowaniach sądowych jest elementem realizacji przez Rzecznika jego konstytucyjnego obowiązku stania na straży wolności i praw człowieka i obywatela.

Według informacji statystycznych zawartych w *Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w roku 2020* w roku objętym Informacją do Biura Rzecznika wpłynęły 72428 sprawy. W tym samym roku RPO m.in. wniósł 43 kasacje w sprawach karnych i 2 kasacje w sprawach cywilnych, 24 skargi nadzwyczajne do Sądu Najwyższego, 13 skarg do Naczelnego Sądu Administracyjnego i 35 do wojewódzkich sądów administracyjnych, w 29 sprawach żądał wszczęcia postępowania cywilnego, w 3 administracyjnego, w 45 sprawach przystąpił do postępowań sądowych, a w 26 do postępowań administracyjnych. Są to jedynie wybrane statystyki za 2020 r. związane z udziałem RPO w sprawach sądowych, nie obejmujące jego udziału w sprawach zawisłych przed sądami w wyniku działań podejmowanych przez Rzecznika w poprzednich latach. Oznacza to, że w każdym roku RPO bierze aktywny udział w sprawach sądowych, dotyczących praw i wolności człowieka i obywatela.

Biorąc pod uwagę sposób realizacji przez Rzecznika jego kompetencji i przyznane mu w przepisach szczegółowych uprawnienia, jest on kluczowym organem, mającym w zamierzeniu wspomagać obywateli, którzy tego wsparcia potrzebują najbardziej, gdyż są wobec państwa i jego działań zagubieni, bezradni, potencjalnie pokrzywdzeni, etc. Z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, że o pomoc RPO proszą najsłabsi i najbardziej bezbronni obywatele. Zakładają oni – zgodnie z wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadą bezpieczeństwa prawnego, że ich wnioski lub prośby zostaną załatwione przez organ posiadający legitymację do działania, w najprostszym przypadku przez organ, który faktycznie dysponuje pełnomocnictwami do działania – pełnomocnictwami, których termin obowiązywania nie upłynął. Co więcej, podobnie domniemywać mogą sądy, przed którymi RPO występuje, a także przeciwnicy procesowi w poszczególnych postępowaniach. Umożliwienie jakiegokolwiek obywatelowi kwestionowania nie samych kompetencji Rzecznika do przystąpienia do danej sprawy, ale jego ogólnego statusu jako Rzecznika w poważny sposób narusza zasadę bezpieczeństwa prawnego. Niejako pochodną tego problemu jest jednocześnie naruszenie art. 7 Konstytucji poprzez działanie bez podstawy prawnej. Z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego, gdy zważyć z jednej strony zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a z drugiej możliwość działania RPO, wynikającą z art. 208 ust. 1 Konstytucji, zasadą demokratycznego państwa prawnego zawsze przeważa.

46. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał kilkakrotnie oceniał zgodność z Konstytucją przepisów regulujących kwestię długości kadencji. W sposób obszerny omówił ten problem w wyroku w sprawie dotyczącej członków Rady Polityki Pieniężnej (zob. wyrok z 24 listopada 2003 r., sygn. K 26/03). Uzasadnienie odnoszące się do wykładni pojęć wyrażonych liczbowo pozostaje wciąż aktualne. Trybunał przypomniał wówczas, że „Przy dokonywaniu wykładni przepisu w pierwszym rzędzie posługiwać należy się wykładnią językową. Reguła ta musi znajdować swe rygorystyczne zastosowanie zwłaszcza wtedy, gdy wykładane pojęcie oznacza zarazem kategorię matematyczną (por. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 13 lutego 1996 r., sygn. W. 1/96, OTK w 1996 r., cz. I, s. 189 i nast.). 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 (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., K. 25/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 141)”.

W niniejszej sprawie wzorcem kontroli jest przepis, którego treścią jest kategoria liczbowa. W związku z tym właściwie nie podlega on interpretacji. Ustrojodawca wyznaczył kadencję RPO na pięć lat, z czego wynika, że kadencja ta nie może trwać dłużej. Co więcej – jak wskazał Trybunał powyżej – nie pozostawił również ustawodawcy zwyklemu delegacji do tego, by kwestię tę uregulować w drodze ustawy

4.7. W ocenie Trybunału, przepis pozwalający Rzecznikowi pełnić swe obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowo powołanego RPO jest formą wydłużenia kadencji Rzecznika, określonej wprost w art 209 ust. 1 Konstytucji. Pozostaje on w sprzeczności z wyrażoną w nim określoną liczbowo długością kadencji zaplanowaną na pięć lat. Co więcej, rozwiązanie przyjęte w zaskarżonym przepisie uRPO godzi także w *ratio legis* art 209 ust. 1 Konstytucji, który służyć ma uniezależnieniu funkcji RPO od określonych okoliczności politycznych. Skutkiem jego stosowania może być sytuacja, gdy w wyniku niepowołania następcy dany Rzecznik będzie pełnił swe obowiązki przez wiele lat. Trybunał dostrzegł możliwość występowania problemów z powołaniem nowego RPO, jednak brak terminu, w jakim bezwzględnie należy tego dokonać, nie tylko stwarza sposobność do manipulowania długością kadencji, ale ma też charakter demobilizujący dla władz odpowiedzialnych za to powołanie.

Trybunał zwrócił również uwagę na to, że zaskarżony art 3 ust. 6 uRPO nie tylko nie wprowadza żadnego ograniczenia czasowego pełnienia funkcji RPO, ale również nie ogranicza go przedmiotowo. Oznacza to, że nie ma żadnej jakościowej różnicy pomiędzy tym, w jaki sposób swoje obowiązki wykonuje Rzecznik przed upływem swojej kadencji i w okresie pełnienia swojej dotychczasowej funkcji po upływie konstytucyjnie ograniczonego pięcioletniego okresu. Ustawa nie ogranicza go – w czasie, gdy ma on „pełnić obowiązki” – wyłącznie do wykonywania czynności administracyjnych niezbędnych do niezakłóconego przebiegu dotychczas prowadzonych spraw, w wyniku braku regulacji, przyznaje mu pełne kompetencje przynależne urzędującemu RPO w trakcie kadencji. Wobec tego trudno wskazać na jakąkolwiek jakościową różnicę między obydwoma stanami faktycznymi – funkcjonowaniem Rzecznika w trakcie kadencji i po jej zakończeniu – a zatem również dowodzić, iż art 3 ust. 6 uRPO w istocie nie jest

równoznaczny z przedłużeniem kadencji RPO nie tylko poza konstytucyjnie wyznaczony termin, ale właściwie w nieskończoność. To z kolei może mieć daleko posunięte skutki dla podmiotów, na straży praw i obowiązków których RPO stoi. W związku z tym, że Rzecznikowi przysługuje szereg uprawnień, będących konsekwencją jego funkcji, w tym także uprawnienia procesowe, skutki podejmowanych przez niego po upływie kadencji czynności mogą niekorzystnie wpływać na pozycję prawną podmiotów, do których ochrony jest on powołany. Sytuacja zainicjowania postępowania przez Rzecznika pełniącego obowiązki po upływie własnej kadencji zawsze niesłaby ze sobą ryzyko zakwestionowania jego roli w takim postępowaniu, a zatem również uniemożliwiłaby mu faktyczne pełnienie własnej funkcji. A obywatelom odbierałaby prawo do pewności konsekwencji wynikających z działania organu powołanego do ochrony ich praw.

Wobec powyższych argumentów, Trybunał uznał, że zaskarżony art. 3 ust. 6 uRPO jest sprzeczny z art. 209 ust. 1 Konstytucji, określającym długość kadencji RPO na 5 lat, w związku z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego, gdyż odbiera obywatelom pewność odnośnie do statusu osoby pełniącej obowiązki RPO po upływie, określonej w Konstytucji, pięcioletniej kadencji. Zaskarżony przepis jest też związkowo sprzeczny z art. 7 Konstytucji, gdyż pozwala działać organowi bez zgodnej z Konstytucją podstawy prawnej.

5. Określenie terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego.

Zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. W przypadku ustawy termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy. Odroczenie, o którym mowa w art. 190 ust. 3 Konstytucji pozwala złagodzić skutki usunięcia z systemu prawnego niezgodnego z Konstytucją przepisu i uniknąć ewentualnej luki prawnej.

Ustrojodawca nie sprecyzował przesłanek zastosowania art. 190 ust. 3 Konstytucji, powierzając Trybunałowi Konstytucyjnemu ocenę skutków eliminacji zaskarżonego przepisu z porządku prawnego. Toteż Trybunał każdorazowo ocenia, czy natychmiastowa derogacja określonego przepisu nie naruszy porządku prawnego. W dotychczasowym orzecznictwie podstawą odroczenia, o którym mowa w art. 190 ust. 3 Konstytucji były m.in. skutki faktyczne natychmiastowej utraty mocy obowiązującej przepisu, konieczność ochrony norm zasad i wartości konstytucyjnych, które byłyby

zagrożone lub naruszone brakiem odroczenia, a także konieczność podjęcia szerokich i kompleksowych działań ustawodawczych (zob. wyrok z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108). Dodatkowo, „Trybunał odracza utratę mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu najczęściej w sytuacji, w której jego natychmiastowa derogacja skutkowałaby wtórną niekonstytucyjnością. Kontrola konstytucyjności prawa nie może prowadzić do takiego stanu. Trybunał nie ma instrumentów prawnych, które by pozwalały zapobiec takiemu stanowi w razie natychmiastowej eliminacji zakwestionowanego przepisu z systemu prawnego. Takimi instrumentami dysponuje prawodawca, któremu, w razie odroczenia utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów, Trybunał daje czas na dokonanie odpowiednich zmian w systemie prawa” (postanowienie z 15 lipca 2015 r., sygn. P 66/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 108).

Niniejsza sprawa dotyczy konstytucyjnego organu, który stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela, dlatego skutki wyroku dotyczą nie tylko samego organu, ale – przede wszystkim – bezpośrednio obywateli. Trybunał uznał, że neodroczenie utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu w niniejszej sprawie mogłoby prowadzić do skutków faktycznych, które zagrażałyby ochronie praw i wolności określonych konstytucyjnie. Gwarancję ochrony tych praw oraz wolności Trybunał postawił wyżej niż natychmiastową derogację z systemu prawnego wadliwego przepisu i uznał, że w niniejszej sprawie zachodzą okoliczności uzasadniające określenie innego niż dzień ogłoszenia terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu. Z tego powodu niniejsze orzeczenie wchodzi w życie po upływie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

z up. Prezesa Trybunału Konstytucyjnego

Kierownik Sekretariatu

Riura Służby Prawnej Trybunału

Bartosz Skwara



CZĘŚĆ I

DOKUMENTY PROCESOWE

OBYWATELE I ICH KONSTYTUCYJNE
PRAWO DO RZECZNIKA

I. A

STANOWISKA STRON

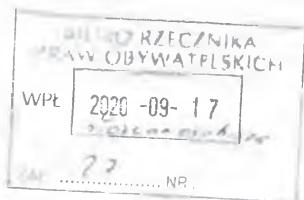
**OBYWATELE I ICH KONSTYTUCYJNE
PRAWO DO RZECZNIKA**



PREZES
TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO

Warszawa, dnia 16 września 2020 r.

Sygn. akt K 20/20



Pan

Adam B O D N A R

Rzecznik Praw Obywatelskich

Zawiadamiam o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku grupy posłów (kopia w załączeniu). Sprawa będzie rozpoznawana pod sygn. K 20/20.

Stosownie do art. 63 ust. 1 i 2 oraz 42 pkt 10 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) wyznaczam termin na zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym i przedstawienie pisemnego stanowiska w sprawie przez Rzecznika Praw Obywatelskich do dnia 30 września 2020 r.

Julia Przytycka



Zał. 1

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY
Al. Jana Christiana Szucha 12A
00-918 Warszawa

WNIOSKODAWCA
Grupa Posłów na Sejm IX Kadencji
według załączonej listy

Przedstawiciel grupy posłów:

Przemysław Czarnek – poseł na Sejm RP

Marek Ast – poseł na Sejm RP

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY KANCLARIA	
wpł dnia	15. 09. 2020
Nr wg EZZ

WNIOSK

GRUPY POSŁÓW NA SEJM IX KADENCJI

I. 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 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm), grupa posłów na Sejm IX Kadencji wnosi o stwierdzenie, że: **przepis art. 3 ust. 6 Ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich** (tekst jednolity: t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 627) [*przedmiot kontroli*] jest niezgodny z:

- **przepisem 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 [*worzec kontroli konstytucyjności*],

orzeczeniem art. 209 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

określającym okres kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich [*wzorzec kontroli konstytucyjności*].

II. W przypadku, w którym przyporządkowanie problemów konstytucyjnych przedstawionych we wniosku do określonych jednostek redakcyjnych budziłoby wątpliwości, wnosimy o zastosowanie zasady *falsa demonstratio non nocet*.

III. Jako naszych przedstawicieli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wyznaczamy Pana posła Przemysława Czarnka oraz jako pełnomocnika wnioskodawców Pana posła Marka Asta.

UZASADNIENIE:

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE.

Grupa posłów na Sejm (dalej także: Wnioskodawca) zdecydowała się zaskarżyć przepis art. 3 ust. 6 Ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 627; dalej: ustawa o RPO)

W ocenie Wnioskodawcy treść normy prawnej zawartej w przedmiotowym przepisie oraz jego wykładnia, w szczególności wykładnia literalna oraz wykładnia systemowa, pozostają w sprzeczności z intencjami ustawodawcy konstytucyjnego, a przede wszystkim naruszają postanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wprowadzającej od 1997 roku całkowicie nowe zasady ustrojowe państwa.

W związku z powyższym, w ocenie Wnioskodawcy na szczególną uwagę zasługuje fakt, że ustawa o RPO weszła w życie w dniu 1 stycznia 1988 roku, a w 1991 roku wszedł w życie przepis art. 3 ust. 6 ustawy o RPO w aktualnym brzmieniu, który nie został jak dotychczas poddany nowelizacji przez ustawodawcę zwykłego w późniejszym czasie oraz nigdy nie był przedmiotem kontroli konstytucyjnej.

Zdaniem Wnioskodawcy, w oparciu o uwagi zawarte w przedmiotowym wniosku, aktualnie w obrocie prawnym funkcjonuje przepis prawny nie dostosowany do postanowień Konstytucji RP, a tym samym z nią niezgodny, starszy od niej znacznie. Poddanie kontroli konstytucyjnej art. 3 ust. 6 ustawy o RPO wydaje się tym bardziej uzasadnione z uwagi na rangę urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, który na mocy Konstytucji RP został zaliczony do grona organów konstytucyjnych. Efektem braku kontroli konstytucyjnej zaskarżonego przepisu jest to, że pojawia się tu dysonans w postaci braku zachowania praworządności. W systemie prawnym, jaki jest w obecnej postaci, dopuszczony zostanie do funkcjonowania z wątpliwym mandatem kadencyjnym, jeden z najważniejszych organów konstytucyjnych w postaci Rzecznika Praw Obywatelskich. Wypełnienie kadencji obecnego Rzecznika Praw Obywatelskich, tj. przekroczenie konkretnej daty określającej czasowość jego mandatu, powoduje, że podmiot ten może działać w sposób nieuprawniony i niepraworządny. Warto przy tym podkreślić, że treść ślubowania Rzecznika Praw Obywatelskich zwraca uwagę na szczególną dbałość o praworządność działania (Zob: Deryng Anna. 4.2. Rzecznik Praw Obywatelskich w świetle przepisów ustrojowych i organizacyjnych. W: Rzecznik Praw Obywatelskich jako wnioskodawca w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. LEX, 2014.).

Dopuszczenie do takiej sytuacji, w której istnieje obawa sprzeczności konstytucyjnej podstawy działania organu konstytucyjnego, czyli Rzecznika Praw Obywatelskich, predystynowanego do strzeżenia praw obywatela, wymaga szybkiej interwencji w kierunku kontroli wskazanego przedmiotu zaskarżenia z wymienionymi wzorcami konstytucyjnymi.

2. PRZEDMIOT KONTROLI I JEGO WYKŁADNIA.

2. 1. Przepis art. 3 ust. 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Ustawa o RPO w art. 3 uszczegóławia zasady powoływania Rzecznika Praw Obywatelskich stanowiąc, że:

1. Rzecznika powołuje Sejm za zgodą Senatu na wniosek Marszałka Sejmu albo grupy 35 posłów.
2. Szczegółowy tryb zgłaszania kandydatów na Rzecznika Praw Obywatelskich określa uchwała Sejmu.
3. Uchwałę Sejmu o powołaniu Rzecznika Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie Marszałkowi Senatu.
4. Senat podejmuje uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na powołanie Rzecznika w ciągu miesiąca od dnia przekazania Senatowi uchwały Sejmu, o której mowa w ust. 3. Niepodjęcie uchwały przez Senat w ciągu miesiąca oznacza wyrażenie zgody.
5. Jeżeli Senat odmawia wyrażenia zgody na powołanie Rzecznika, Sejm powołuje na stanowisko Rzecznika inną osobę. Przepisy ust. 1-4 stosuje się odpowiednio.
6. **Dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika.**

Poddany kontroli w niniejszej sprawie art. 3 ust. 6 ustawy o RPO przewiduje, że pomimo faktu, iż kadencja Rzecznika Praw Obywatelskich upływa dokładnie 5 lat od jej rozpoczęcia to dotychczasowy Rzecznik Praw Obywatelskich pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika Praw Obywatelskich ((ob: Zięba-Załucka Halina. 1. Zasady strukturalno-organizacyjne. W: System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2007; B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wyd. 2, Warszawa 2012; Naleziński Bogumił. Art. 209. W: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wolters Kluwer Polska, 2019; Haczkowska Monika. Art. 209. W: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2014; Skrzydło Wiesław. Art. 209. W: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. VII. LEX, 2013., Trociuk Stanisław. Art. 3. W: Rzecznik Praw Obywatelskich. Komentarz. System Informacji Prawnej LEX, 2007).

Oznacza to, że przedmiotowe rozwiązanie może mieć ten skutek, iż faktyczny czas trwania kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich niestety, ale znacznie może wykroczyć poza ramy pięcioletniej kadencji przewidzianej w akcie prawnym najwyższego rzędu czyli w Konstytucji RP (Zob: J. Świeca, Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz, Warszawa 2010 – komentarz do art. 3; B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wyd. 2, Warszawa 2012; Trociuk Stanisław. Art. 3. W: Rzecznik Praw Obywatelskich. Komentarz. System Informacji Prawnej LEX, 2007; Naleziński Bogumił. Art. 209. W: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wolters Kluwer Polska, 2019).

Sytuacja ta wydaje się, być ewidentnie wadliwa, skoro akt prawny najwyższego rzędu, mający przez to pierwszeństwo przed innymi aktami, przewiduje wyraźnie kadencyjność jednego z wymienionych w Nim organów, to jest to sytuacja na tyle klarowna, że wszystko inne związane z określeniem tej kadencyjności powinno być z tym koherentne.

W ocenie Wnioskodawcy normatywna treść tego przepisu nie pozostawia wątpliwości w zakresie jego wykładni. Przepis art. 3 ust. 6 ustawy o RPO, niezależnie od reguł przewidzianych w Konstytucji RP, stanowi samodzielne ustawowe i raczej sprzeczne z porządkiem konstytucyjnym, uprawnienie dotychczasowego Rzecznika Praw Obywatelskich do pełnienia swoich obowiązków do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika Praw Obywatelskich, całkowicie abstrahując od 5 letniej kadencji przewidzianej w Konstytucji RP. Co więcej, warte jest tu zaznaczenia, że 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 prowadzi do wniosku, że przedmiotowy przepis ustawy o RPO **nie został dostosowany do nowego porządku ustrojowego Rzeczypospolitej Polskiej**. Nie zapewniono tutaj 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**. Warto tu wspomnieć, że jedną z prerogatyw RPO jest przecież ingerowanie poprzez np. udział w postępowaniach prawnych. Obecnie istnieje obawa, że Jego udział w tych postępowaniach, podejmowane decyzje

procesowe jak i pozapprocesowe, czy nawet administrowanie swoim urzędem będą pozbawione prymatu praworządności. W ekstremalnej interpretacji nie bez znaczenia jest to, że te działania mogą zostać nawet uznane za nieprawne, a to już rodzi bardzo poważne konsekwencje dla obywateli. Powołanie się na zasadę racjonalnego prawodawcy prowadzi do konstatacji, że odpowiedzialny ustawodawca konstytucyjny zaliczając do grona organów konstytucyjnych Rzecznika Praw Obywatelskich nadał mu nie tylko nowy i wynikający z doświadczeń historycznych charakter, ale także dla bezpieczeństwa obrotu prawnego, wyraźnie w przepisach konstytucyjnych, określił sztywne ramy kadencyjności tego organu. Niestety, charakter i normatywna treść zaskarżonego art. 3 ust. 6 ustawy o RPO **nie doczekała się zdekodowania w orzecznictwie sądowym.**

3. WZORCE KONTROLI.

Jako wzorce kontroli w niniejszej sprawie Wnioskodawca wskazuje następujące postanowienia Konstytucji RP tj.:

- wywodzoną z przepisu art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego (czyli zbiór różnych wartości bezpośrednio lub pośrednio wyrażonych w Konstytucji, dotyczących prawa, ustroju państwa oraz relacji między państwem a jednostką – Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 1997 roku o sygn. akt K 26/97)

oraz

- wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, jak i zasadę sprawiedliwości;

a także

- przepis art. 209 ust. 1 Konstytucji RP przewidujący konkretny okres kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich.

Artykuł 2 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Z przepisu tego można odczytać zasady państwa demokratycznego, państwa prawnego oraz państwa sprawiedliwego, przy czym wywodzi się z niej szereg zasad szczegółowych. 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, które można uszeregować w grupie pierwszej, takie jak: godność, praworządność, sprawiedliwość, prawda. Są to tzw. wartości autoteliczne w prawie – które są wartościami, stanowiącymi cele same w sobie. Ich ranga i poszanowanie nie podlegają żadnej dyskusji, bowiem jest tak duża, że jakakolwiek dyskusja nad skalą uznania takiej wartości jest po prostu niemożliwa, ponieważ stanowiłaby ona nieuzasadnioną, nieracjonalną i nielogiczną polemikę z istotą człowieczeństwa wyodrębniającego i respektującego pewne niekwestionowane standardy w postaci właśnie tych wartości. Cecha autoteliczności wartości powoduje, że wartości te zostały rozpoznane i bezkompromisowo przyjęte, bo są *ex definitione* przydatne zarówno dla jednostki, jak i dla ogółu. W obrębie społeczności nie ma dyskusji czy wartości te są słuszne, czy istnieją jakieś wyjątki od nich. Jest to ich integracja znaczeniowa. Ich siła oddziaływania powoduje, że ocena ich może być tylko jedna tzn. nie ma wyższych znaczeniowo wartości, aniżeli te uznane za wartości autoteliczne. Ważność ich jest nieodwracalna i niepodważalna zaś funkcjonowanie wydaje się, że jest nieograniczone w czasie. Inne wartości pełnią rolę służebną w stosunku do wartości autotelicznych. Absolutyzm tych wartości to podstawa dla ich respektowania, bowiem ich najważniejsze znaczenie i wszechstronne funkcjonowanie

w układzie społecznym jest przez społeczeństwo przyjmowane a priori. Nadto inne wartości, które można zaszeregować w grupie drugiej, takie jak zaufanie, bezpieczeństwo, uczciwość, moralność. Są to wartości prakseologiczne w prawie – które są wartościami podrzędnymi, o niższym znaczeniu, mającym pomocniczą rolę w realizacji wartości najwyższych, czyli inaczej wartości autotelicznych.

Wyjątkowo mocno należy tu wyeksponować aksjologiczną podstawę zaskarżenia wskazanych przepisów. Dlatego poniżej zostanie przedstawiony relewantny, w ocenie Wnioskodawcy, zarys wybranych wartości ubranych w zasady możliwe do wyinterpretowania z art. 2 Konstytucji RP.

Jedną z najważniejszych zasad szczegółowych interpretowanych z art. 2 Konstytucji RP jest zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, określana też mianem zasady lojalności państwa wobec obywatela, ściśle wiążąca się z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by konsekwencje prawne były budowane w zgodzie 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). Opiera się ona na pewności prawa, czyli takim zespole cech przysługujących prawu, które gwarantują jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając 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). Zasada ta obejmuje zakaz tworzenia prawa, które wprowadzałyby pozorne instytucje prawne. Co istotne, brak możliwości realizacji prawa w granicach określonych przez ustawodawcę jest przejawem tworzenia pozornej instytucji prawnej i przez to stanowi 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). Odnosząc się do zawartego w zasadzie lojalności państwa wobec obywatela komponentu pewności prawa, w doktrynie podkreśla się, że „najgłębszego

uzasadnienia aksjologicznego zasadzie pewności prawa (łącznie z ochroną interesów w toku oraz ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych) dostarczają takie wartości, jak godność i wolność jednostki, ujęte w odpowiednich przepisach konstytucji (zob. K 13/01 z 25 kwietnia 2001 r.). Pewność prawa ma bowiem gwarantować, z jednej strony, stabilność porządku prawnego w państwie, ale z drugiej, dawać obywatelowi pewność, że w oparciu o obowiązujące prawo może swobodnie kształtować swoje sprawy życiowe (zob. P 3/00 z 14 czerwca 2000 r.). Zasada pewności prawa, inaczej mówiąc, zapewnia obywatelom warunki sprzyjające trafnemu przewidywaniu działań władz państwowych, stwarzając przewidywalność państwa prawnego w sferze prawotwórczej, ale też stosowania prawa. Pewność prawa wymaga przydania prawu 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).

Zatem, reasumując częściowo, zdaniem Wnioskodawcy, z art. 2 Konstytucji RP, płyną określone dyrektywy:

1. Dyrektywa godności jako naczelną wartość ulokowaną 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.). Natomiast potoczne rozumienie i traktowanie godności jako wartości jest oczywiste i nawiązuje do fundamentów relacji społecznych pomiędzy jednostkami. Ogólnie rzecz biorąc godność wymaga, aby każdego traktować tak, jak siebie samego bez względu na zachowanie, wygląd, sposób działania, etc. Wszakże relacje społeczne pomiędzy jednostkami nigdy nie

są i nie będą jednakowe, to jednak właśnie godność wyznacza wszystkim ich uczestnikom ponadczasowe minimum, dzięki któremu można zagwarantować, że jednostka będzie potraktowana z należnym jej szacunkiem i z poszanowaniem przyznanych jej praw. Często wspomina się o poszanowaniu czyjejs godności, ochronie godności, czy zapewnieniu godności, tak samo można mówić o godności urzędu. Dlatego godność określa się m.in. jako poczucie świadomości własnej wartości, szacunek dla samego siebie, czy też jako termin związany z pełnieniem jakiegoś szaczonego stanowiska czy funkcji (S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka, Mały słownik języka polskiego, Warszawa 1968, s. 202).

2. Dyrektywa praworządności, która w tym przypadku powinna być definiowana jako bezwzględny wymóg przestrzegania prawa i działania zgodnie z literą prawa przez organy państwowe: Pierwsze skojarzenia odnośnie do praworządności zmierną w kierunku podstawowych dla państwa zagadnień ustrojowych. Jest to kierunek słuszny, bowiem praworządność to wartość ściśle powiązana w pierwszej kolejności z kwestiami ustroju państwa. Natomiast pod względem konstrukcji semantycznej pojęcie praworządności nawiązuje do dwóch pojęć w postaci połączenia dwóch słów: prawa i rządzenia. Już z semantycznego punktu widzenia wynika, że te dwa pojęcia to po prostu nierozzerwalne atrybuty władzy państwowej, bowiem prawo dla państwa to m.in. podstawowe reguły i zasady jego funkcjonowania, zaś rządzenie to immanentna działalność organów władzy publicznej. Zarówno prawo, jak i proces rządzenia są ze sobą ściśle związane i tworzą elementarne części dla efektywnego funkcjonowania państwa wraz ze swoimi organami. Rządzenie przecież odbywa się na podstawie prawa i w granicach prawem wyznaczonych, co wpisuje się właśnie w istotę wartości praworządności czyniąc z niej naturalną wartość autoteliczną. Stąd słuszne jest założenie, że praworządność odnosi się do bezwzględnego wymogu przestrzegania prawa głównie przez organy publiczne (B.Z. Tamanaha, The history and elements of the rule of law, "Singapore Journal of Legal Studies" 2012, 232-247.). Większość słownikowych opisów praworządności określa ją właśnie jako coś, co jest „urządzone zgodnie z prawem, rządzące się prawem” (S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka, Mały słownik języka polskiego, s. 627.).

3. Dyrektywa sprawiedliwości rozumiana, bez względu na jej rodzaje, jako uczciwe oraz równe stosowanie przepisów prawa przez uprawnione do tego podmioty, w efekcie których zapadające decyzje są zrozumiałe i powszechnie akceptowalne: Podobnie jak przy innych już analizowanych wartościach, także w odniesieniu do sprawiedliwości istnieje bardzo wiele poglądów i stanowisk. Z perspektywy historycznej widać, że sprawiedliwość w obecnej postaci to skutek ewolucyjnych zmian w dziejach cywilizacji ludzkości, gdzie wcześniej trudno było w ogóle mówić o jakiegokolwiek chociażby idei równości czy obiektywizmu, które są immanentną cechą dzisiejszej sprawiedliwości. Znanym przedstawicielem okresu antycznego podejmującym się analizy sprawiedliwości był Arystoteles (M. Soniewicka, *Granice sprawiedliwości, sprawiedliwość ponad granicami*, Warszawa 2010, s. 29). W dziele *Etyka Nikomachejska* stwierdzał, że po pierwsze – „to, co sprawiedliwe, jest tedy tym, co zgodne z prawem i ze słusnością, to zaś, co niesprawiedliwe, jest tym, co niezgodne z prawem i ze słusnością”; po drugie – że „sprawiedliwość, jedyna spośród cnót, zdaje się być – cudzym dobrem – ponieważ obejmuje też stosunek do innych osób, jako że czyni to, co pożyteczne dla innych: bądź dla władcy, bądź dla współobywateli”, a także po trzecie – określał, że „to, co jest zgodne z prawem, jest przeważnie identyczne z tym, co dyktuje dzielność etyczna w ogóle; wszak prawo nakazuje postępować zgodnie ze wszystkimi cnotami które jak wiadomo, scala sprawiedliwość” (M. Kuniński, *Sprawiedliwość globalna: szlachetny ideał czy rzetelna teoria?*, „Diametros” 26 (2010), s. 136 i następane).
4. Dyrektywa prawdy traktowana jako zgodność sądów z rzeczywistym stanem rzeczy, którego ten sąd dotyczy, ponieważ podstawę wszelkich rozstrzygnięć w postępowaniu powinny stanowić prawdziwe ustalenia faktyczne: zaszeregowanie prawdy do grupy wartości autotelicznych właściwych dla obszaru prawa jest czymś naturalnym. Skądinąd przecież patrząc szeroko na zagadnienie prawdy, dojść można do wniosku, że przecież w każdym postępowaniu prawnym jej poznanie stanowi istotę rzeczy i powinno być podstawą dla każdej decyzji podjętej w określonym postępowaniu w demokratycznym państwie prawnym. Pomimo, że prawda w nauce prawa zajmuje centralną pozycję, to jednak w pierwszej kolejności

rozważania na temat tej wartości pojawiły się najpierw i są obecnie domeną głównie filozofii (R. Ziemińska, Współczesne koncepcje prawdy, „Prawda” 2011, s. 9). M.in. Arystoteles zajmował się zagadnieniem prawdy. Określając ją twierdził: „jest fałszem powiedzieć o tym, co jest, że nie jest, lub o tym, co nie jest, że jest, jest prawdą powiedzieć o tym, co jest, że jest, lub o tym, co nie jest, że nie jest”. Natomiast Kartezjusz wskazywał, że „słowo *prawda*, we właściwym znaczeniu oznacza zgodność myśli z jej przedmiotem” (J. Dębowski, O klasycznej koncepcji prawdy i jej filozoficznych podstawach. Czy w Matrixie możliwa jest prawda?, w: *Oblicza prawdy w filozofii, kulturze, języku* red. A. Kiklewicz, E. Starzyńska-Kościbuszko, Olsztyn 2014, s. 12-15).

W świetle powyższych analiz aksjologicznych to właśnie przepis art. 209 Konstytucji RP określa tryb powołania, kadencje i nakaz apolityczności formalnej Rzecznika Praw Obywatelskich, stanowiąc, że:

- 1 **Rzecznik Praw Obywatelskich jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na 5 lat.**
- 2 Rzecznik Praw Obywatelskich nie może zajmować innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej, ani wykonywać innych zajęć zawodowych.
3. Rzecznik Praw Obywatelskich nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu.

Z przepisu tego jednoznacznie zatem wynika, że zgodnie z Konstytucją RP kadencja Rzecznika Praw Obywatelskich trwa dokładnie 5 lat (Zob: Zięba-Załucka Halina. 1 Zasady strukturalno-organizacyjne W: System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2007; B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wyd. 2, Warszawa 2012; Naleziński Bogumił. Art. 209 W: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wolters Kluwer Polska, 2019; Haczkowska Monika. Art. 209. W: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wydawnictwo Prawnicze

LexisNexis, 2014; Skrzydło Wiesław. Art. 209. W: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. VII. LEX, 2013.).

4. ANALIZA ZGODNOŚCI.

Analiza normatywna na podłożu aksjologicznym badania zgodności art 3 ust. 6 ustawy o RPO z art. 2 oraz 209 Konstytucji RP prowadzi do konieczności poddania pod wątpliwość konstytucyjności przedmiotu zaskarżenia z uwagi na poniższe wnioski oparte na wyżej wspomnianych zagadnieniach.

Po pierwsze, Konstytucja RP wprowadziła od 1997 roku nowe zasady ustrojowe państwa. Ustawa o RPO weszła w życie w pełnym jej zakresie dnia 1 stycznia 1988 roku, a przepis art. 3 ust. 6 ustawy o RPO wszedł w życie w 1991 roku, który nie został poddany nowelizacji przez ustawodawcę zwykłego w późniejszym czasie oraz nigdy nie był przedmiotem kontroli konstytucyjnej. Zdaniem Wnioskodawcy, w oparciu o uwagi zawarte w przedmiotowym wniosku, oznacza to, że aktualnie w obrocie prawnym funkcjonuje przepis prawny niedostosowany do postanowień Konstytucji RP, a tym samym z nią niezgodny, dużo starszy od niej i przewidujący znaczny dysonans normatywy. Nie bez znaczenia jest ranga urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, który na mocy Konstytucji RP został zaliczony do grona organów konstytucyjnych. Nie można przez to dopuścić, aby RPO działał w opozycji do postanowień Konstytucji i stawał się podmiotem działającym samodzielnie bez podstawy prawnej. Taka sytuacja właśnie może mieć miejsce, bowiem kadencja RPO wynikająca z konstytucji traktowana powinna być jako pierwszy wskaźnik jego legitymacji do działania. Z tą kadencją powinna iść synchronizacja kadencyjności w ustawie o RPO. Obecnie tego nie ma i dlatego zachodzi konieczność uruchomienia kontroli konstytucyjnej zaskarżonego przepisu.

W tym świetle przedmiotowa niezgodność polega na tym, że Konstytucja RP w art. 209 ust. 1 wyraźnie, bezpośrednio oraz jednoznacznie przesądza, iż kadencja Rzecznika Praw Obywatelskich trwa 5 lat, **nie określając w tym przedmiocie żadnych wyjątków co do jej przedłużenia.**

Z kolei, art. 3 ust. 6 ustawy o RPO wprowadza regułę, dzięki której dotychczasowy Rzecznik Praw Obywatelskich pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika Praw Obywatelskich (Zob: Trociuk Stanisław. Art. 3. W: Rzecznik Praw Obywatelskich. Komentarz. System Informacji Prawnej LEX, 2007). Prowadzi to zatem do wniosku, że przedmiotowe rozwiązanie może mieć ten skutek, że faktyczny czas trwania kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich **wykroczy poza ramy pięcioletniej kadencji przewidzianej w Konstytucji RP** (Zob: J. Świeca, Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz, Warszawa 2010 – komentarz do art. 3; B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wyd. 2. Warszawa 2012; Trociuk Stanisław. Art. 3. W: Rzecznik Praw Obywatelskich. Komentarz. System Informacji Prawnej LEX, 2007; Naleziński Bogumił. Art. 209. W: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wolters Kluwer Polska, 2019).

Możliwy do wystąpienia skutek prawny należy uznać za pozostający w oczywistej sprzeczności z zapisami Konstytucji RP, a przepis art. 3 ust. 6 ustawy o RPO za niedostosowany do realiów ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej

Po drugie. gdyby rzeczywiście intencją ustawodawcy konstytucyjnego była możliwość uszczegółowienia w drodze ustawowej długości kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich, to w art. 209 ust. 3 powinno być przewidziane odesłanie ustawowe, tak jak dzieje się to w innych przepisach Konstytucji RP dotyczących Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 208 ust. 2 Konstytucji RP „Zakres i sposób działania Rzecznika Praw Obywatelskich określa ustawa”; art. 210 Konstytucji RP „Rzecznik Praw Obywatelskich jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie”). Wskazany art. 208 Konstytucji stanowi jedynie ogólną podstawę do uchwalenia ustawy o RPO, określającej wyłącznie zakres i sposób działania Rzecznika Praw Obywatelskich, a nie modyfikującej długość jego kadencji. Zgodnie z aktualnym stanem prawnym, **brak jest takiej podstawy w Konstytucji RP.**

Po trzecie. gdyby rzeczywiście 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 RP. Zgodnie z aktualnym stanem prawnym, **brak jest takiej podstawy w Konstytucji RP.**

Po czwarte, aktualna treść art. 3. ust 6 ustawy o RPO stoi w opozycji do zaprezentowanych powyżej zasad możliwych do wyinterpretowania z art. 2 Konstytucji RP, w szczególności 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 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.

Po piąte, 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.

Po szóste, w ocenie Wnioskodawcy, w polskim systemie prawnym kadencja Rzecznika Praw Obywatelskich trwa dokładnie 5 lat oraz kończy się *ex lege* na mocy Konstytucji RP. W związku z powyższym art. 3 ust. 6 ustawy o RPO dodatkowo stanowi naruszenie dyrektywy praworządności możliwej do wyinterpretowania z art. 2 Konstytucji RP oraz przewidzianej w art. 7 Konstytucji RP.

Przedstawiona wyżej argumentacja jednoznacznie przemawia więc za stwierdzeniem, że zaskarżony art. 3 ust. 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 627) jest niezgodny z

wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego (zbiorem różnych wartości bezpośrednio lub pośrednio wyrażonych w Konstytucji, dotyczących prawa, ustroju państwa oraz relacji między państwem a jednostką – Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 1997 roku o sygn. akt K 26/97) i wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, jak i zasadę sprawiedliwości oraz przewidzianym w art. 209 ust. 1 Konstytucji RP okresem kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich.

Mając na uwadze wszystkie podniesione wyżej okoliczności Wnioskodawca wnosi jak na wstępie.

W załączeniu:


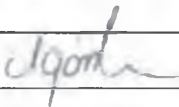
- 1) lista podpisów posłów popierających wnioszek;
- 2) 6 odpisów Wniosku.

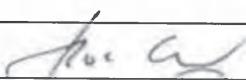



Lista posłów Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość

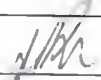
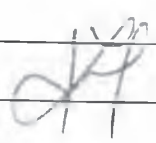

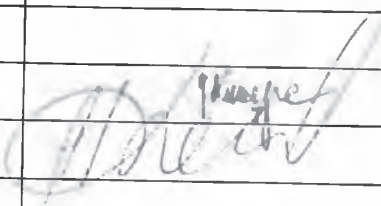
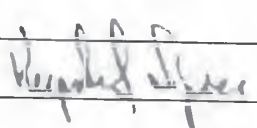
popierających wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie
 że przepis art 3 ust 6 Konstytucji z dnia 15 lipca 1997 r.
 o Rzeczniku Praw Obywatelskich jest niezgodny z przepisem
 art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz przepisem art. 203 ust. 1
 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

L.p.	Imię i nazwisko	Podpis
1	Andrzej Adamczyk	
2	Adam Andruszkiewicz	
3	Waldemar Andzel	<i>Waldemar Andzel</i>
4	Jan Krzysztof Ardanowski	<i>Jan Ardan</i>
5	Iwona Arent	
6	Marek Ast	
7	Zbigniew Babalski	
8	Piotr Babinetz	
9	Ryszard Bartosik	<i>Ryszard Bartosik</i>
10	Barbara Bartuś	<i>Barbara Bartuś</i>
11	Mieczysław Baszko	
12	Dariusz Bąk	
13	Jerzy Bielecki	
14	Mariusz Błaszczak	
15	Rafał Bochenek	
16	Joanna Borowiak	<i>Joanna Borowiak</i>
17	Kamil Bortniczuk	
18	Bożena Borys-Szopa	
19	Waldemar Buda	<i>Waldemar Buda</i>

20.	Stanisław Bukowiec	
21.	Lidia Burzyńska	<i>Lidia Burzyńska</i>
22.	Zbigniew Chmielowiec	
23.	Kazimierz Choma	<i>Kazimierz Choma</i>
24.	Dominika Chorościńska	
25.	Tadeusz Chrzan	
26.	Anna Cicholska	
27.	Michał Cieślak	
28.	Tadeusz Cymański	
29.	Krzysztof Czarnecki	
30.	Przemysław Czarnecki	<i>Przemysław Czarnecki</i>
31.	Witold Czarnecki	
32.	Przemysław Czarnek	
33.	Arkadiusz Czartoryski	
34.	Anita Czerwińska	<i>Anita Czerwińska</i>
35.	Katarzyna Czochara	
36.	Anna Dąbrowska-Banaszek	
37.	Leszek Dobrzyński	
38.	Zbigniew Dolata	<i>Zbigniew Dolata</i>
39.	Bartłomiej Dorywalski	
40.	Przemysław Drabek	<i>Przemysław Drabek</i>
41.	Elżbieta Duda	
42.	Ian Duda	<i>Ian Duda</i>
43.	Marcin Duszek	

44	Michał Dworczyk	
45	Jan Dziadosza	
46	Barbara Dziub	
47	Jadwiga Emilewicz	
48	Ewa Filipiak	
49	Radosław Fogiel	
50	Leszek Galemba	
51	Adam Gawęda	
52	Andrzej Gawron	
53	Grzegorz Gaża	
54	Anna Gembicka	
55	Zbigniew Grzyński	
56	Szymon Grzybki	
57	Teresa Glenc	
58	Piotr Głński	
59	Małgorzata Golinska	
60	Kazimierz Gotojuch	
61	Jarosław Gontarz	
62	Robert Gontarz	
63	Mariusz Gosek	
64	Małgorzata Gosiewska	
65	Jarosław Gowin	
66	Agnieszka Górka	
67	Maciej Gorski	


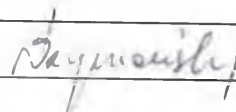

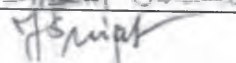
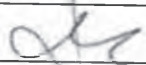
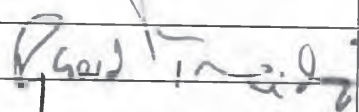


68.	Marek Gróbarczyk	
69.	Andrzej Gut-Mostowy	
70.	Kazimierz Gwiazdowski	
71.	Marcin Gwóźdź	
72.	Teresa Hałas	
73.	Czesław Hoc	
74.	Zbigniew Hoffmann	
75.	Marcin Horała	
76.	Paweł Hreniak	
77.	Michał Jach	
78.	Wiesław Janczyk	
79.	Małgorzata Janowska	
80.	Norbert Kaczmarczyk	
81.	Filip Kaczyński	
82.	Jarosław Kaczyński	
83.	Piotr Kaleta	
84.	Sebastian Kaleta	
85.	Mariusz Kałużny	
86.	Mariusz Kamiński	
87.	Jan Kanthak	
88.	Fryderyk Kapinos	
89.	Lech Kołakowski	
90.	Wojciech Kossakowski	
91.	Andrzej Kosztowniak	




92	Henryk Kowalczyk	
93	Janusz Kowalski	
94	Bartosz Kownacki	
95	Ewa Kozanecka	
96	Krzysztof Kozik	
97	Jarosław Krajewski	
98	Wiesław Krajewski	
99	Leonard Krasulski	
100	Piotr Król	
101	Anna Krupka	
102	Andrzej Kryj	
103	Marta Kubiak	
104	Krzysztof Kubow	
105	Marek Kuchcinski	
106	Maria Kurowska	
107	Władysław Kurowski	
108	Jacek Kurzępa	
109	Anna Kwiecien	
110	Marek Kwitek	
111	Tomasz Latos	
112	Joanna Lichočka	
113	Krzysztof Lipiec	
114	Adam Lipinski	
115	Flawel Lisiecki	

116.	Grzegorz Łonek	G. Łonek
117.	Tomasz Ławiczak	
118.	Marzena Machalek	
119.	Antoni Macierewicz	
120.	Wojciech Maksymowicz	
121.	Marlena Małąg	
122.	Ewa Malik	
123.	Jerzy Malecki	(M) Malecki
124.	Maciej Malecki	
125.	Gabriela Masłowska	
126.	Jerzy Materna	
127.	Beata Mateusiak-Pielucha	
128.	Grzegorz Matusiak	
129.	Marek Matuszewski	
130.	Kazimierz Matuszyny	
131.	Iwona Michałek	
132.	Anna Miłczanowska	
133.	Daniel Milewski	D. Milewski
134.	Matysz Mirzawiecki	
135.	Jan Misiński	J. Misiński
136.	Kazimierz Moskal	K. Moskal
137.	Aleksander Mrówczyński	
138.	Arkadiusz Mularczyk	
139.	Piotr Müller	

140	Wojciech Murdzek	
141	Danuta Nowicka	
142	Marcin Ociepa	
143	Waldemar Olejniczak	
144	Dariusz Olszewski	
145	Janek Osuch	
146	Janek Ozdoba	
147	Anna Paluch	
148	Teresa Pamula	<i>T. Pamula</i>
149	Jerzy Paul	
150	Bolesław Piecha	<i>Bolesław Piecha</i>
151	Grzegorz Piechowiak	
152	Anna Pieczarka	
153	Dariusz Piontkowski	
154	Kacper Płazynski	
155	Elżbieta Płonka	<i>Elżbieta Płonka</i>
156	Jerzy Polaczek	
157	Marek Polak	
158	Piotr Polak	
159	Violetta Porowska	
160	Marcin Porzucek	<i>MP</i>
161	Sizegorz Puda	
162	Ignacy Rau	
163	Urszula Rusecka	

164.	Paweł Rychlik	
165.	Tomasz Rzymkowski	
166.	Piotr Sak	
167.	Jacek Sasin	
168.	Anna Schmidt-Rodziewicz	
169.	Łukasz Schreiber	
170.	Jarosław Sellin	
171.	Edward Siarka	
172.	Anna Siarkowska	
173.	Zdzisław Szipera	
174.	Sławomir Skwarek	
175.	Kazimierz Smoliński	
176.	Krzysztof Sobolewski	
177.	Artur Soboń	
178.	Agnieszka Soin	
179.	Andrzej Sośnierz	
180.	Katarzyna Sójka	
181.	Magdalena Sroka	
182.	Mirosława Stachowiak-Różecka	
183.	Dariusz Stefaniuk	
184.	Beata Strzałka	
185.	Marek Suski	
186.	Artur Szalabawka	
187.	Wojciech Szarama	

188	Aleksandra Szczudło	
189	Józefa Szczurek-Żelazko	
190	Paweł Szeferaker	
191	Andrzej Szlachta	
192	Krzysztof Szulowski	
193	Łukasz Szumowski	
194	Stanisław Szwed	
195	Ewa Szymańska	
196	Szymon Szynkowski vel Sęk	
197	Janusz Śniadek	
198	Adam Śniezek	
199	Jacek Świat	
200	Krzysztof Tchorzewski	
201	Robert Telus	
202	Ryszard Terlecki	
203	Włodzimierz Tomaszewski	
204	Mariusz Trepka	
205	Sylwester Tulajew	
206	Piotr Uruski	
207	Piotr Uściński	
208	Marcin Warchol	
209	Teresa Wargocka	
210	Robert Warwas	
211	Jan Warzecha	

212.	Małgorzata Wassermann	
213.	Piotr Wawrzyk	
214.	Maciej Wąsik	
215.	Rafał Weber	
216.	Marek Wesoly	
217.	Patryk Wicher	
218.	Jerzy Wilk	
219.	Elżbieta Witek	
220.	Grzegorz Wojciechowski	
221.	Agata Wojtyszek	
222.	Michał Woś	
223.	Grzegorz Woźniak	
224.	Tadeusz Woźniak	
225.	Michał Wójcik	
226.	Bartłomiej Wróblewski	
227.	Michał Wypij	
228.	Marek Zagórski	
229.	Sławomir Zawijałak	
230.	Jarosław Zieliński	
231.	Tomasz Zieliński	
232.	Zbigniew Ziobro	
233.	Wojciech Zubowski	
234.	Ireneusz Żyska	
235.	Jacek Żalek	

236.		
237.		
238.		
239.		
240.		



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 30/09/2020

VII.511.44.2020.ST/MW

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

sygn. akt K 20/20

Pismo procesowe**Rzecznika Praw Obywatelskich**

W odpowiedzi na pismo Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2020 r. (doręczone Rzecznikowi w dniu 17 września 2020 r.) informuję, że działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2020 r. poz. 627; dalej jako: ustawa o RPO) oraz na podstawie art. 63 ust. 2 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) **zgłaszam udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym** w sprawie z wniosku grupy posłów na Sejm RP IX kadencji z dnia 15 września 2020 r. (sygn. akt K 20/20).

Grupa posłów wniosła o stwierdzenie, że przepis art. 3 ust. 6 ustawy o RPO jest niezgodny z:

- przepisem art. 2 Konstytucji RP, tj. zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz wywodzoną z niej zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, jak również z zasadą sprawiedliwości,

- przepisem art. 209 ust. 1 Konstytucji RP, określającym okres kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich.

**Przedstawiam następujące stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich
w niniejszej sprawie:**

- art. 3 ust. 6 ustawy o RPO **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji RP, tj. zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz wywodzoną z niej zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, jak również z zasadą sprawiedliwości,
- art. 3 ust. 6 ustawy o RPO **nie jest niezgodny** z art. 209 ust. 1 Konstytucji RP, określającym okres kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich.

UZASADNIENIE

I. Kwestie formalne

1. Pismem z dnia 16 września 2020 r. Trybunał Konstytucyjny powiadomił Rzecznika Praw Obywatelskich o wszczęciu postępowania z wniosku grupy posłów na Sejm IX kadencji w sprawie o sygn. akt K. 20/20 (data wpływu pisma TK do Biura RPO: 17 września 2020 r.). Jednocześnie w piśmie tym Trybunał, powołując art. 63 ust. 1 i 2 oraz art. 42 pkt 10 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wyznaczył Rzecznikowi termin na zgłoszenie udziału w postępowaniu przed TK i przedstawienie pisemnego stanowiska w sprawie do dnia 30 września 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie podkreślić, że wyznaczenie przez Trybunał Konstytucyjny terminu w taki sposób narusza szereg przepisów ustawowych.

2. Po pierwsze, zgodnie z art. 63 ust. 2 zd. 1 ustawy o TK, do Rzecznika Praw Obywatelskich stosuje się przepis art. 63 ust. 1 ustawy o TK, z wyjątkiem wniosków w sprawach, o których mowa w art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. d ustawy o TK (wnioski Prezydenta

RP o dokonanie prewencyjnej kontroli konstytucyjności kierowane do TK). W piśmie TK z dnia 16 września 2020 r. wskazano jako podstawę prawną określenia terminu dla Rzecznika Praw Obywatelskich m.in. art. 63 ust. 1 ustawy o TK. Przepis ten stanowi w zdaniu drugim, że Prezes Trybunału może wyznaczyć uczestnikowi postępowania termin przedstawienia pisemnego stanowiska. Tymczasem art. 63 ust. 2 zd. 2 został przez ustawodawcę sformułowany w zakresie terminu przewidzianego dla Rzecznika w sposób, który należy uznać za *lex specialis* w odniesieniu do generalnego przepisu art. 63 ust. 1 ustawy o TK („Rzecznik Praw Obywatelskich, w terminie 30 dni od dnia doręczenia **zawiadomienia**, może zgłosić udział w postępowaniu i przedstawić pisemne stanowisko w sprawie”). Rzecznik Praw Obywatelskich jest więc jedynym podmiotem, w odniesieniu do którego ustawodawca postanowił wyłączyć uprawnienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do wyznaczenia – innego niż 30-dniowy – terminu na przedstawienie pisemnego stanowiska w sprawie przed TK.

3. Co więcej, należy podkreślić, że art. 63 ust. 1 zd. 2 ustawy o TK pozwala Prezesowi Trybunału na wyznaczenie terminu:

1) wyłącznie przedstawienia pisemnego stanowiska w sprawie
oraz

2) wyłącznie w odniesieniu do uczestnika postępowania.

4. Prezes Trybunału nie może zatem na podstawie art. 63 ust. 1 zd. 2 ustawy o TK wyznaczyć Rzecznikowi terminu na zgłoszenie udziału w postępowaniu przed TK (tj. w praktyce swoją decyzją termin ten skrócić, np. o połowę, tak jak ma to miejsce w niniejszym przypadku). **Możliwość wyznaczenia terminu Rzecznikowi dotyczy wyłącznie przedstawienia pisemnego stanowiska w sprawie, ale nie zgłoszenia udziału w postępowaniu** – co w sposób nie przewidujący wyjątków przewiduje art. 63 ust. 2 ustawy o TK.

5. Wreszcie, art. 63 ust. 1 zd. 2 ustawy o TK odnosi się wyłącznie do wyznaczenia terminu uczestnikowi postępowania. Tymczasem, zgodnie z powołanym w piśmie TK z dnia 16 września 2020 r., art. 42 pkt 10 ustawy o TK stanowi, że uczestnikiem postępowania przed TK jest Rzecznik Praw Obywatelskich, **jeżeli zgłosił udział w postępowaniu**. Z uważnej analizy przepisów ustawy o TK wyraźnie więc wynika, że Rzecznik staje się uczestnikiem postępowania dopiero po zgłoszeniu swojego udziału w postępowaniu przed TK, o czym

może zdecydować w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania zawiadomienia. Prezes Trybunału nie może wyznaczyć Rzecznikowi ani innego terminu na zgłoszenie udziału, ani nie może wyznaczać terminu na przedstawienie pisemnego stanowiska, zanim jeszcze Rzecznik Praw Obywatelskich uzyskał status uczestnika postępowania przed TK.

6. Po drugie, preambuła do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga od władz państwowych lojalnego współdziałania. Zasada lojalnego współdziałania władz została potwierdzona w orzecznictwie samego Trybunału Konstytucyjnego (zob. postanowienie TK z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie o sygn. akt Kpt 2/08). W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wyznaczanie przez Trybunał Konstytucyjny terminu krótszego na przystąpienie do postępowania przed TK, niż ustawowo określonego na 30 dni, narusza ową zasadę konstytucyjną i wskazuje bardziej na pozór dochowania zasady współdziałania władz niż jej rzeczywiste przestrzeganie. Przy czym naruszenie tej zasady konstytucyjnej skierowane jest przeciwko parlamentowi i Prezydentowi, to oni bowiem uchwalili i podpisali ustawę określającą termin dla Rzecznika, oraz przeciwko samemu Rzecznikowi – skrócenie terminu o połowę z pewnością nie ułatwia zadania uważnej analizy złożonego przez grupę posłów wniosków. Naruszenie to w istocie więc jest skierowane również przeciwko grupie posłów, wobec której odmawia się prawa rozważnej i starannej analizy argumentacji zawartej we wniosku z dnia 15 września 2020 r.

7. Niemniej Rzecznik Praw Obywatelskich, z uwagi na ową konstytucyjną zasadę i lojalność względem sądu konstytucyjnego, wobec pozostałych uczestników postępowania oraz obywateli, postanowił przystąpić do niniejszego postępowania w sprawie K 20/20 w terminie oczekiwanym przez Trybunał Konstytucyjny w piśmie z dnia 16 września 2020 r.

II. *Ratio legis* zaskarżonej normy i jej konstytucyjność na tle historycznym

8. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem ustawy (art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich – Dz. U. Nr 21, poz. 123) Rzecznika powoływał Sejm na wniosek Prezydium Sejmu. Kadencja Rzecznika trwała natomiast cztery lata, licząc od dnia podjęcia uchwały o jego powołaniu (art. 2 ust. 3 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich w pierwotnym brzmieniu). Ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej

Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 19, poz. 101) do Konstytucji PRL został dodany art. 36a, w wyniku czego Rzecznik Praw Obywatelskich uzyskał status organu konstytucyjnego. Dodatkowo jednak w istotny sposób został zmieniony tryb powoływania Rzecznika. Zgodnie bowiem z art. 36a ust. 2 Konstytucji PRL Rzecznika Praw Obywatelskich powoływał Sejm za zgodą Senatu na okres 4 lat.

9. W związku z wprowadzoną przepisem konstytucyjnym zmianą trybu powoływania Rzecznika Praw Obywatelskich, konieczna była również nowelizacja ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Nowelizacja ta została uczyniona ustawą 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) w celu dostosowania treści ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich do postanowień Konstytucji RP, które to postanowienia, co należy podkreślić w zakresie powoływania Rzecznika, pozostały niezmienione także pod rządami Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (jedyna różnica polega na wydłużeniu kadencji Rzecznika do 5 lat).

10. W wyniku tej nowelizacji do ustawy został wprowadzony przepis art. 2a ust. 1, w myśl którego Rzecznika Praw Obywatelskich powołuje Sejm za zgodą Senatu na wniosek Marszałka Sejmu albo grupy 35 posłów. Dodany tą nowelizacją art. 2a ust. 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, wciąż obowiązujący od dnia 19 września 1991 r. w niezmienionym brzmieniu (zmianie uległa jedynie systematyka ustawy – obecnie to art. 3 ust. 6 ustawy o RPO) stanowi zaś, że dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika.

11. Rozwiązanie takie jest wynikiem świadomej decyzji prawodawczej, gdyż pierwotnie przygotowany w tym zakresie przez Komisję Sprawiedliwości Sejmu X kadencji projekt nowelizacji ustawy (druk nr 723) przewidywał, że nowego Rzecznika powołuje się co najmniej na dwa miesiące przed upływem kadencji dotychczasowego Rzecznika. Jednak w toku prac w Senacie zdano sobie sprawę z tego, że to rozwiązanie także skutecznie nie chroni, właśnie przez konieczność osiągnięcia porozumienia obu izb parlamentu przy powoływaniu Rzecznika, konstytucyjnego organu przed sytuacją, w której do daty upływu określonej Konstytucją kadencji, takie porozumienie nie zostanie osiągnięte. Stąd też Senat zgłosił w tym zakresie poprawkę, stanowiącą zaskarżoną obecnie przez Wnioskodawców

treść art. 3 ust. 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, a poprawka ta spotkała się z pełną aprobatą Sejmu (por. sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniach 21, 22, 23 i 24 sierpnia 1991 r., s. 477-479).

12. Nie jest więc w świetle powyższego prawdą stwierdzenie zawarte we wniosku, że „przepis ustawy o RPO nie został dostosowany do nowego porządku ustrojowego Rzeczypospolitej Polskiej”. Został on dostosowany właśnie ustawą z dnia 24 sierpnia 1991 r., zaś ustawodawca zdając sobie sprawę z tego, że – z uwagi na konieczność współdziałania w toku procedury powołania Rzecznika Praw Obywatelskich dwóch od siebie niezależnych izb parlamentu (Sejmu i Senatu) – może dojść do przekroczenia konstytucyjnej kadencji, wprowadził przepis ustawowy umożliwiający dalsze niezakłócone funkcjonowanie organu, do czasu osiągnięcia porozumienia przez obie izby. Zaletą tego rozwiązania jest zaś to, że osoba dotychczas pełniąca funkcję Rzecznika czerpie swoje umocowanie do dalszego wykonywania funkcji konstytucyjnego organu wyłącznie z woli parlamentu – obu jego izb, tj. Sejmu oraz Senatu. Rozwiązanie to stanowi o bardzo wysokim stopniu legitymizacji osoby, której powierza się piastowanie funkcji konstytucyjnego organu ochrony praw i wolności – Rzecznika Praw Obywatelskich. Ta właśnie legitymizacja i wysoki poziom zaufania parlamentarnego uzasadniają dalsze pełnienie urzędu przez osobę, która przez okres 5-letniej kadencji obejmowała stanowisko Rzecznika, do czasu wyboru nowej osoby – RPO kolejnej kadencji.

13. Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie także zakwestionować wyrażone przez Wnioskodawców ogólne założenie, że przepis ustawy, który został uchwalony przed dniem wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. (tj. przed dniem 17 października 1997 r.), należy niejako z urzędu uznać za niezgodny z tą Konstytucją. We wniosku teza ta została wyrażona przez Wnioskodawców co najmniej dwukrotnie: „Zdaniem Wnioskodawcy (...) aktualnie w obrocie prawnym funkcjonuje przepis prawny nie dostosowany do postanowień Konstytucji, a tym samym z nią niezgodny, starszy od niej znacznie” (s. 3 i 13 wniosku). Po pierwsze należy zauważyć, że sama Konstytucja RP z 1997 r. przewidziała w Rozdziale XIII „Przepisy przejściowe i końcowe” specjalny mechanizm dostosowawczy. Zgodnie z art. 236 ust. 1 Konstytucji RP, w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji Rada Ministrów przedstawi Sejmowi projekty ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji. W tym świetle trudno uznać, że ustawy, w odniesieniu do których Rada Ministrów nie wniosła projektu

zmian stają się z dniem wejścia w życie, czy też z upływem wskazanego wyżej 2-letniego terminu, w sposób niejako automatyczny niezgodne z Konstytucją RP. Co więcej, brak podjęcia przez Radę Ministrów inicjatywy dostosowawczej należałoby raczej uznać za pozytywną ocenę niezmienionych przepisów jako spełniających nowe standardy konstytucyjne. Z pewnością też ustawom uchwalonym przed dniem wejścia w życie Konstytucji RP przysługuje przez cały czas domniemanie konstytucyjności na takich samych zasadach jak ustawom uchwalonym po tym dniu.

14 Podzielenie tezy Wnioskodawców, że istnienie w systemie prawnym przepisu „dużo starszego” od Konstytucji RP, który wywołuje przez to „znaczny dysonans normatywny” (s. 13 wniosku), przesądza o jego niekonstytucyjności, a co za tym idzie – koniecznością usunięcia takiej regulacji prawnej z systemu prawa, mogłoby wywołać niezwykle poważne konsekwencje dla stabilności prawa w Rzeczypospolitej Polskiej. Podzielenie takiego poglądu oznaczałoby, że „znaczny dysonans normatywny” wywołuje niezgodność z Konstytucją RP wielu istotnych ustaw uchwalonych przed 1997 r i w dużej mierze niezmienionych po dniu wejścia w życie Konstytucji z 1997 r., takich jak np. ustawa z dnia 17 maja 1989 o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. z 2017 r. poz. 1153 ze zm.), czy ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2018 r. poz. 1799 ze zm.), a także umów międzynarodowych podpisanych i ratyfikowanych przed tym dniem, np. konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską podpisanego w Warszawie w dniu 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318). Z tych też względów przedstawiony w tym zakresie pogląd Wnioskodawców dotyczący wadliwości aktów normatywnych starszych od Konstytucji RP należy stanowczo zdyskwalifikować.

15. Przepis art. 36a Konstytucji RP został utrzymany w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426) uchylającego Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952 r.

16 W art. 209 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) utrzymana została zasada, że Rzecznik Praw Obywatelskich jest powoływany przez Sejm, za zgodą Senatu, na 5 lat. Zmianie (wydłużeniu o rok) zatem uległa

jedynie – jak już wskazano – długość kadencji Rzecznika. Uzasadnieniem desynchronizacji kadencji Rzecznika oraz kadencji Sejmu i Senatu było oderwanie urzędu RPO od danego parlamentu, tj. w praktyce od danej większości parlamentarnej. Celem konstytucyjnego zróżnicowania kadencji Rzecznika oraz kadencji parlamentu było zapewnienie w możliwie najwyższym stopniu niezależnego – od aktualnej władzy politycznej w kraju – sprawowania funkcji organu ochrony praw człowieka (tak m.in. M. Dybowski, komentarz do art. 209 Konstytucji RP, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II, Komentarz Art. 87-243*, s. 1440).

17. Zarówno pod rządami art. 36a Konstytucji RP, jak też pod rządami art. 209 ust. 1 Konstytucji RP, obowiązywał przepis, który przewidywał, że dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika.

18. Taka też jest w tym zakresie utrwalona, prawie trzydziestoletnia polska praktyka konstytucyjna. Prof. Ewa Łętowska pełniła funkcję Rzecznika Praw Obywatelskich do dnia 12 lutego 1992 r. (uchwała o jej powołaniu została podjęta w dniu 19 listopada 1987 r., zaś ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich weszła w życie z dniem 1 stycznia 1988 r., z wyjątkiem art. 18 ust. 2 i art. 27, które weszły w życie z dniem ogłoszenia), prof. Tadeusz Zieliński pełnił funkcję od dnia 13 lutego 1992 r. do dnia 7 maja 1996 r., prof. Adam Zieliński pełnił funkcję od dnia 8 maja 1996 r. do dnia 30 czerwca 2000 r., prof. Andrzej Zoll pełnił funkcję od dnia 30 czerwca 2000 r. do dnia 14 lutego 2006 r., prof. Irena Lipowicz pełniła funkcję od dnia 21 lipca 2010 r. do dnia 9 września 2015 r. Jedynie dr Janusz Kochanowski pełnił funkcję Rzecznika Praw Obywatelskich przez okres krótszy niż konstytucyjna kadencja, z uwagi na tragiczną śmierć w katastrofie smoleńskiej w dniu 10 kwietnia 2010 r.

19. Wskazana utrwalona praktyka konstytucyjna ma służyć zapewnieniu niezakłóconego funkcjonowania konstytucyjnego organu państwa i jest ściśle powiązana z autonomicznie ustalonym przez Sejm, na podstawie art. 112 Konstytucji RP, trybem powoływania Rzecznika Praw Obywatelskich. W myśl art. 29 ust. 1 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2019 r. poz. 1028 ze zm.) Sejm powołuje Rzecznika Praw Obywatelskich. Stosownie zaś do art. 30 ust. 1 Regulaminu Sejmu, będącego w tym zakresie powtórzeniem ustawy o RPO, wniosek w sprawie powołania danej osoby na stanowisko Rzecznika zgłasza Marszałek Sejmu albo co

najmniej 35 posłów. Wniosek składa się Marszałkowi Sejmu w terminie 30 dni przed upływem kadencji bądź w terminie 21 dni od dnia odwołania lub stwierdzenia wygaśnięcia mandatu (art. 30 ust. 3 pkt 1-2 Regulaminu Sejmu). Wniosek w sprawie powołania przez Sejm danej osoby na stanowisko Rzecznika Marszałek Sejmu kieruje do właściwej komisji sejmowej w celu jego zaopiniowania. Inna zainteresowana komisja może delegować swoich przedstawicieli na posiedzenie tej komisji. Opinię w sprawie wniosku komisja przedstawia na piśmie Marszałkowi Sejmu. Wówczas Marszałek Sejmu zarządza doręczenie posłom druku zawierającego opinię komisji (art. 30 ust. 5-7 Regulaminu Sejmu). Rozpatrzenie przez Sejm wniosku w sprawie powołania Rzecznika może się odbyć nie wcześniej niż następnego dnia po dniu doręczenia posłom druku zawierającego opinię komisji. Jednakże Sejm może w szczególnych przypadkach skrócić postępowanie przez przystąpienie do rozpatrzenia wniosku bez przesyłania do właściwej komisji bądź też rozpatrując wniosek w dniu doręczenia posłom druku zawierającego opinię komisji (art. 30 ust. 8 i 9 Regulaminu Sejmu). Z art. 30 ust. 4 Regulaminu Sejmu RP wynika jednak, że głosowanie w sprawie wniosku o powołanie na stanowisko Rzecznika nie może odbyć się wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku zawierającego kandydatury.

20. Uchwała Sejmu o powołaniu Rzecznika jest przesyłana niezwłocznie Marszałkowi Senatu przez Marszałka Sejmu (art. 3 ust. 3 ustawy o RPO). Z art. 3 ust. 4 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, a także z art. 91 ust. 1 pkt 1 uchwały Senatu RP z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M. P. z 2018 r. poz. 846 ze zm.) wynika, że Senat wyraża w formie uchwały zgodę na powołanie Rzecznika w ciągu miesiąca od dnia przekazania mu uchwały Sejmu. Niepodjęcie uchwały przez Senat w ciągu miesiąca oznacza wyrażenie zgody.

21. 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 będzie powołanie nowego Rzecznika przed końcem kadencji urzędującego Rzecznika Praw Obywatelskich.

22. Ponadto analiza powołanych wyżej przepisów Regulaminu Sejmu i Senatu RP wskazuje, że nawet sprawnie przeprowadzona procedura powołania Rzecznika, przy zachowaniu terminów określonych w tych Regulaminach, zawsze będzie prowadziła do tego, że niemożliwe będzie powołanie nowego Rzecznika przed upływem kadencji dotychczasowego

Rzecznika. Tym bardziej, że przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków Rzecznik musi złożyć ślubowanie przed Sejmem (art. 4 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich). Stąd też art. 3 ust. 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich ma swoje oczywiste uzasadnienie, zapobiega on bowiem nie tylko zakłóceniom w funkcjonowaniu konstytucyjnego organu ochrony praw i wolności, ale ponadto powoduje, że w dalszym ciągu, do czasu powołania nowego Rzecznika jego obowiązki wykonuje osoba posiadająca najsilniejszą legitymację, bo pochodzącą wprost od obu izb parlamentu.

23. Należy podkreślić, że w doktrynie prawa konstytucyjnego jednoznacznie i bez żadnych wątpliwości akceptowane jest kwestionowane przez Wnioskodawców rozwiązanie prawne. Przykładowo, stwierdza się, że rozwiązanie takie „wyklucza sytuację, w której nie będzie piastuna tak istotnego organu jak RPO” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 909).

24. Wbrew stanowisku prezentowanemu przez Wnioskodawców zakresy art. 209 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 3 ust. 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich nie pokrywają się. Przepisy te wcale nie regulują na poziomie konstytucyjnym i na poziomie ustawowym tożsamej materii. Materia, która jest regulowana art. 209 ust. 1 Konstytucji RP została ujęta w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich w art. 5 ust. 1. Przepis ten stanowi, że kadencja Rzecznika trwa pięć lat, licząc od dnia złożenia ślubowania przed Sejmem. Reguluje on zarówno moment rozpoczęcia kadencji jak też jej czas trwania, określając go na pięć lat. Art. 3 ust. 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich reguluje natomiast materię, która pozostaje poza zakresem regulacji zawartej w art. 209 ust. 1 Konstytucji RP. Konstytucja nie rozstrzyga bowiem o tym, w jaki sposób funkcjonuje organ konstytucyjny – w tym przypadku Rzecznik Praw Obywatelskich – wówczas, gdy przed upływem kadencji dotychczasowego Rzecznika nie nastąpiło powołanie nowego Rzecznika przez Sejm, za zgodą Senatu. Zakresy art. 209 ust. 1 Konstytucji RP i art. 3 ust. 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich są więc zakresami rozłącznymi i wbrew mylnemu przekonaniu Wnioskodawców, nie występuje w tym zakresie pomiędzy nimi kolizja.

25. Oczywista nieadekwatność powołanego przez Wnioskodawców wzorca kontroli z art. 209 ust. 1 Konstytucji RP powoduje, że należy uznać, iż art. 3 ust. 6 ustawy o RPO nie jest niezgodny z art. 209 ust. 1 ustawy zasadniczej.

III. Zapewnienie ciągłości działania konstytucyjnych organów państwa

26. W tym miejscu wskazać należy, że analogiczne rozwiązania ustawowe zostały przyjęte także w odniesieniu do innych konstytucyjnych organów państwowych, których piastunami są powoływani poprzez współdziałanie niezależnych od siebie podmiotów prawa publicznego. Zgodnie z art. 205 ust. 1 Konstytucji RP Prezes Najwyższej Izby Kontroli jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu, na 6-letnią kadencję. Z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200) wynika natomiast, że po upływie kadencji Prezes Najwyższej Izby Kontroli pełni obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

27. W dotychczasowej historii Najwyższej Izby Kontroli sytuacja ta miała miejsce już kilkakrotnie. Już po upływie konstytucyjnie określonej kadencji obowiązki Prezesa NIK, do czasu wyboru nowego Prezesa, pełnili m.in. Janusz Wojciechowski (od dnia 22 czerwca 2001 r. do dnia 20 lipca 2001 r.), Mirosław Sekuła (od dnia 21 lipca 2007 r. do dnia 22 sierpnia 2007 r.), Krzysztof Kwiatkowski (od dnia 27 sierpnia 2019 r. do dnia 30 sierpnia 2019 r.).

28. W świetle art. 227 ust. 3 Konstytucji RP Prezes Narodowego Banku Polskiego jest powoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej, na 6 lat. Z art. 9a ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2019 r. poz. 1810 ze zm.) wynika jednak, że po wygaśnięciu kadencji Prezesa NBP z powodu jej upływu dotychczasowy Prezes NBP pełni obowiązki do czasu objęcia obowiązków przez nowego Prezesa NBP.

29. Na marginesie należy zwrócić uwagę, że analogiczna do art. 3 ust. 6 regulacja istnieje w ustawie regulującej działanie drugiego przewidzianego w polskiej ustawie zasadniczej - obok RPO – Rzecznika, tj. Rzecznika Praw Dziecka (instytucja ma swoją konstytucyjną podstawę w art. 72 ust. 4 Konstytucji RP). Przepis art. 4 ust. 6 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. z 2020 r. poz. 141) stanowi, że dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu złożenia ślubowania przez nowego Rzecznika, z zastrzeżeniem art. 8 ust. 1, tj. sytuacji, w których Rzecznik Praw Dziecka został odwołany przed upływem kadencji (np. na skutek rezygnacji bądź skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne).

30. W istocie więc wniosek złożony przez grupę posłów został wymierzony nie tylko w zaskarżony nim art. 3 ust. 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, lecz także w cały system prawa polskiego w zakresie, w jakim gwarantuje on ciągłość sprawowania władzy przez organy państwowe, a – w konsekwencji – w konstytucyjnie wyrażoną zasadę zapewnienia rzetelności działania instytucji publicznych, wysłowioną wprost w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

31. W szczególności ostrze wniosku skierowane zostało również w odpowiednie przepisy ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz ustawy o Narodowym Banku Polskim. Wnioskodawcy zmierzają więc do zakwestionowania niezakłóconego funkcjonowania tych organów konstytucyjnych, podważając ciągłość ich funkcjonowania. Nie ulega bowiem wątpliwości, że powołane przepisy ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz ustawy o Narodowym Banku Polskim, jak też zaskarżony przez Wnioskodawców art. 3 ust. 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, mają gwarantować ciągłość prawidłowego funkcjonowania konstytucyjnych organów państwa. Mają więc one gwarantować niezakłócone wykonywanie przez te organy ich konstytucyjnych obowiązków. Rzeczywistym celem tych przepisów, przewidujących dalsze pełnienie obowiązków przez osoby kierujące poszczególnymi organami konstytucyjnymi, nie jest przecież ochrona osób sprawujących te funkcje, czy gwarantowanie ich praw – jak określają to Wnioskodawcy („przepis art. 3 ust. 6 ustawy o RPO stanowi (...) uprawnienie dotychczasowego Rzecznika”, s. 5 wniosku) – lecz jest nim ochrona art. 203 i art. 204 Konstytucji RP w zakresie odnoszącym się do Najwyższej Izby Kontroli, ochrona art. 80 i art. 208 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie odnoszącym się do Rzecznika Praw Obywatelskich, a także ochrona art. 227 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie odnoszącym się do Narodowego Banku Polskiego. Wskazane przepisy konstytucyjne określają zadania tych organów, które w imię podstawowego interesu państwa i jego obywateli, mają być realizowane w sposób nieprzerwany i stanowią aksjologiczne uzasadnienie dla przyjętych w omawianym zakresie rozwiązań prawnych. W szczególności nie pozwalają one na to, aby ciągłe wykonywanie tych zadań mogło zostać zakłócone bądź wręcz przerwane w wyniku nieosiągnięcia przez inne organy państwa porozumienia w zakresie powołania określonej osoby do pełnienia funkcji w organie konstytucyjnym.

32 Zakwestionowanie przez Wnioskodawców wskazanego wyżej modelu prawnego, zapewniającego ciągłość wykonywania ich konstytucyjnych funkcji, prowadzić może do sparaliżowania nie tylko działania konkretnego organu, lecz wręcz do sparaliżowania i destabilizacji całego państwa – Rzeczypospolitej Polskiej. Uniemożliwienie dalszego wykonywania swoich funkcji przez dotychczasowego Prezesa NBP, w sytuacji braku porozumienia co do wyboru jego następcy, doprowadzić może do uniemożliwienia wykonywania w normalny sposób przez Narodowy Bank Polski jego konstytucyjnych funkcji, polegających – zgodnie z art. 227 ust. 1 Konstytucji RP – na tym, że NBP przysługujące wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej; Narodowy Bank Polski odpowiada także za wartość polskiego pieniądza.

33 W dotychczasowej historii Narodowego Banku Polskiego sytuacja ta miała miejsce już kilkakrotnie. Już po upływie konstytucyjnie określonej kadencji obowiązki Prezesa NBP, do czasu wyboru nowego Prezesa, pełnili m in. prof. Hanna Gronkiewicz – Waltz (w dniach od 31 grudnia 2000 r. do dnia 9 stycznia 2001 r.) oraz prof. Marek Belka (od dnia 12 czerwca 2016 r. do dnia 20 czerwca 2016 r.).

34 Uderzenie w realizację tych funkcji należy postrzegać w kategoriach ciosu kierowanego w serce państwa polskiego, w bardziej optymistycznym scenariuszu jako praktyczną aplikację teorii rozwibrowywania instytucji państwowych, sformułowaną przez prof. Andrzeja Zyburtowicza. Wniosek grupy posłów na Sejm IX kadencji z dnia 15 września 2020 r. należy rozpatrywać w tym zakresie jako co najmniej zaskakujący, zważywszy na treść roty ślubowania, które – zgodnie z art. 103 ust. 1 Konstytucji RP – złożyć musi przed rozpoczęciem sprawowania mandatu każdy poseł przed Sejmem „Uroczycie ślubując rzetelnie i sumiennie wykonywać obowiązki wobec Narodu **strzec suwerenności i interesów Państwa**, czynić wszystko dla pomyślności Ojczyzny i dobra obywateli, przestrzegać Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej”.

35. Dodatkowego wsparcia w tym zakresie udziela treść preambuły do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r, z której m. in. wynika, że „działaniom instytucji publicznych należy zapewnić rzetelność i skuteczność”. W wyroku z dnia 16 grudnia 2009 r. (sygn. akt Kp 5/08) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że „normatywny charakter preambuły przejawia się w różnych aspektach. Po pierwsze, ma on wymiar interpretacyjny, polegający na wskazaniu

sposobu rozumienia zarówno pozostałych przepisów konstytucyjnych, jak też całokształtu przepisów składających się na system polskiego prawa(...). Po drugie, normatywność postanowień preambuły wiąże się z ich wykorzystywaniem w procesie budowania norm konstytucyjnych, poprzez wydobywanie z nich treściowych elementów dla konstruowania normy (tzw. <<sytuacja współstosowania>> (...)). Po trzecie, znaczenie normatywne wstępu do Konstytucji może polegać na samodzielnym wyrażeniu zasady konstytucyjnej o charakterze normatywnym”.

36. W treści preambuły Konstytucji RP sprawność i rzetelność działania instytucji publicznych (w tym więc i Rzecznika Praw Obywatelskich) została powiązana wprost z zagwarantowaniem, a nie ograniczeniem praw jednostki („pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”). Wykluczenie tego, aby dotychczasowy Rzecznik Praw Obywatelskich pełnił swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika, prowadziłyby zaś do osłabienia ochrony praw jednostki. Z perspektywy jednostki oznaczałoby bowiem ograniczenie możliwości korzystania ze środka ochrony wolności i praw określonego w art. 80 Konstytucji RP („Każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej”).

37. Ponadto, na co wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 marca 2016 r. (sygn. akt K 47/15), a pogląd ten ma zastosowanie także do Rzecznika Praw Obywatelskich, „swoboda ustawodawcy w zakresie realizacji wymogu zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznej jest większa w odniesieniu do instytucji, które są dopiero tworzone, zaś jedyną podstawą prawną ich działania są przepisy ustawowe. W wypadku instytucji, których istnienie przewiduje Konstytucja RP, i które działają co najmniej od jej wejścia w życie, swoboda ustawodawcy w zakresie kształtowania ich podstaw prawnych jest znacznie mniejsza. Ustawodawca, z jednej strony związany jest bowiem zasadami, normami i wartościami konstytucyjnymi wyznaczającymi pozycję tej instytucji w systemie organów państwa, jak również przepisami konstytucyjnymi kształtującymi jej organizację i zasady działania. Z drugiej strony, ustawodawca nie może obniżyć dotychczasowego poziomu rzetelności i sprawności działania instytucji publicznej”. Takim obniżeniem sprawności

i rzetelności działania Rzecznika Praw Obywatelskich byłoby zaś też uznanie, że dotychczasowy Rzecznik nie może pełnić swoich obowiązków do czasu powołania nowego Rzecznika.

38. Przeważające wyżej uwagi prowadzą do wniosku, że rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę (a więc przez Sejm za zgodą Senatu), a także zaakceptowane przez Prezydenta w drodze podpisu pod ustawą, w art. 3 ust. 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich ma silne wsparcie aksjologiczne w zasadzie sprawności organów władzy publicznej wynikającej z preambuły Konstytucji RP i służy ochronie konstytucyjnych praw jednostki (art. 80 Konstytucji RP) oraz związanych z tym konstytucyjnych zadań organu ochrony prawa, jakim jest Rzecznik Praw Obywatelskich (art. 208 ust. 1 Konstytucji RP).

IV. Zapewnienie ciągłości działania organu ochrony praw człowieka w standardach międzynarodowych

39. *Zasady Paryskie* Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ)¹, przyjęte rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ 48/134, określają minimalne standardy, które krajowe instytucje praw człowieka (*National Human Rights Institutions*, NHRI) muszą spełniać, aby działać skutecznie i niezależnie. Aby wyjaśnić współczesne znaczenie i zakres *Zasad Paryskich* ONZ, Podkomitet ds. Akredytacji (SCA) opracowuje regularnie *Ogólne Uwagi*², które wyznaczają praktykę działania Podkomitetu.

40. Podkomitet ds. Akredytacji, oceniając zgodność funkcjonowania NHRI z *Zasadami paryskimi* ONZ, bierze pod uwagę zarówno przepisy konstytucyjne, jak i inne akty prawne związane z NHRI. Praktyką wielu krajów europejskich jest to, że przepisy konstytucyjne są bardzo ograniczone i uzupełnia je ustawodawstwo krajowe. Powszechną praktyką jest również to, że przepisy regulujące okres przejściowy po zakończeniu kadencji szefa danej

¹ *Zasady paryskie* dostępne są na stronie internetowej ONZ: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/PRINCI~5.PDF>

² *Uwagi Ogólne* dostępne są na wskazanej poniżej stronie internetowej pod adresem: https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/General%20Observations%201/EN_GeneralObservations_Revisions_adopted_21.02.2018_vf.pdf

krajowej instytucji praw człowieka (ombudsmana, rzecznika, obrońcy praw – nazewnictwo tych organów jest bardzo zróżnicowane) można odnaleźć w ustawach, a nie w konstytucji.

41. *Zasady paryskie* ONZ nie zawierają wyraźnych przepisów dotyczących okresu przejściowego po zakończeniu kadencji szefa NHRI. Jednak podstawową zasadą dotyczącą wyboru i mianowania szefów NHRI jest niezależność od innych władz publicznych (przede wszystkim od egzekutywy) i zapewnienie ciągłości skutecznej i niezależnej pracy NHRI. Uwaga ogólna 2.2. podkreśla znaczenie stabilności mandatu członka organu decyzyjnego NHRI (takiego jak Rzecznik Praw Obywatelskich). Ponadto, w Uwadze Ogólnej 2.2. stwierdza się, że warunki pełnienia funkcji powinny być równoważne z tymi, które istnieją w innych niezależnych instytucjach państwowych. Uwaga ogólna 1.1 stwierdza, że „rola, funkcje, uprawnienia, finansowanie i zakresy odpowiedzialności NHRI, a także mechanizm powoływania i kadencja członków” powinny być określone w konstytucji lub akcie prawnym zawierającym wystarczająco szczegółowe zasady, konieczne do zapewnienia jasnego mandatu i niezależności NHRI. Jest zgodne z *Zasadami paryskimi* ONZ i praktyką SCA to, że w stosownych przypadkach zarówno odpowiedni tekst konstytucji, jak i szczegółowy akt ustawy stanowią podstawową regulację funkcjonowania NHRI.

42. Uwaga ogólna 1.8 odnosi się również do podstawowych zasad niezależności i przejrzystości, jeśli chodzi o wybór i mianowanie szefów NHRI. Wskazuje się na znaczenie zapewnienia „sformalizowania jasnego, przejrzystego i partycypacyjnego procesu selekcji i mianowania organu decyzyjnego NHRI w odpowiednich przepisach ustawowych, wykonawczych lub wiążących wytycznych administracyjnych, stosownie do przypadku”. Wynika z tego, że jeżeli takie przepisy są sformalizowane w ustawodawstwie krajowym, należy ich przestrzegać.

43. Uwaga ogólna 2.1 podkreśla, że „zapewnienie bezpieczeństwa kadencji członków NHRI jest zgodne z wymogami Zasad Paryskich dotyczących składu NHRI oraz gwarancji niezależności i pluralizmu”. Powyższa wykładnia jest stosowana przez SCA podczas procedury akredytacji NHRI. W odniesieniu do okresu przejściowego między końcem kadencji a mianowaniem nowego szefa NHRI, SCA odniósł się do potrzeby „utrzymania trwałości i niezależności instytucjonalnej” krajowej instytucji ochrony praw człowieka. Standardy mające zastosowanie do instytucji rzeczników praw obywatelskich podkreślają

więc zasadę niezależności i potrzebę zapewnienia ciągłości ich pracy zgodnie z ich podstawą prawną, zawartą czy to w konstytucji, czy w aktach ustawowych.

44. Powszechną praktyką w Europie jest to, że w ustawodawstwie dotyczącym NHRI istnieją wyraźne przepisy dotyczące okresu przejściowego między końcem kadencji szefa NHRI a rozpoczęciem kadencji przez nowego szefa. W wielu przypadkach szef NHRI pozostaje na swoim stanowisku dopóki nie zostanie wybrana, mianowana lub złożona przysięga przez nowo wybraną osobę. Wiele z tych krajowych instytucji ochrony praw człowieka zostało dokładnie przeanalizowanych przez SCA w procedurze akredytacji, w której stwierdzano, że są w pełni zgodne z zasadami paryskimi ONZ (NHRI o najwyższym statusie – statusie A). SCA jest jedynym organem odpowiedzialnym za ocenę przestrzegania przez NHRI tych standardów. W 2017 roku SCA akredytował Rzecznika Praw Obywatelskich ze statusem A, biorąc pod uwagę m.in. istnienie ustawowych regulacji zapewniających ciągłość funkcjonowania urzędu, tj. art. 3 ust. 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

V. Zapewnienie ciągłości działania organu ochrony praw człowieka na tle prawoporównawczym

45. Rozwiązania prawne, umożliwiające niezakłócone funkcjonowanie krajowych organów ochrony praw człowieka bądź instytucji ombudsmana (instytucji pełniących funkcje analogiczne do polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich), przyjęte zostały i funkcjonują również w porządkach prawnych innych państw europejskich. Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie przedstawić przykłady z ustawodawstwa innych państw regulującego tę właśnie kwestię.

46. W Albanii zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o obrońcy Ludu (Ombudsman) parlament nie później niż przed upływem trzech miesięcy od terminu zakończenia kadencji [art. 7 ustawy ustanawia 5-letnią kadencję obrońcy Ludu] publikuje ogłoszenie o wakacie na tym stanowisku. W takim przypadku dotychczasowy obrońca Ludu pełni obowiązek do czasu wyboru nowego ombudsmana.

47. Ustawodawstwo Republiki Azerbejdżanu przewiduje 7-letnią kadencję Rzecznika Praw Człowieka (Ombudsmana) Republiki Azerbejdżanu (art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 28 grudnia 2001 r. o Rzeczniku Praw Człowieka (Ombudsman) Republiki Azerbejdżanu Nr 246 -II KQ)³. Zgodnie natomiast z art. 4 ust. 3 powołanej ustawy, jeśli nowy Rzecznik nie zostanie wybrany przed upływem kadencji poprzedniego Rzecznika, dotychczasowy Rzecznik kontynuuje wykonywanie swoich funkcji. Przepis ten przewiduje, że w tych okolicznościach okres kadencji uznaje się za przedłużony do dnia wyboru nowego Rzecznika. Warto zauważyć, że przepis ten miał w praktyce istotne zastosowanie. Mimo upływu kadencji dotychczasowa Rzecznik Praw Człowieka Azerbejdżanu prof. Elmira Suleymanova pełniła swoją funkcję dodatkowo przez blisko 2 lata, do czasu wyboru nowej Rzecznik Praw Człowieka – dr Sabiny Aliyevy przez Milli Mejlis (parlament Azerbejdżanu) w dniu 19 listopada 2019 r.

48. W Bośni i Hercegowinie, art. 12 ustawy o Ombudsmanie określa, że Ombudsman, którego kadencja wygasła pełni nadal swoje obowiązki do czasu zakończenia określonej w art. 9 ustawy procedury wyboru nowego Ombudsmana. W Bułgarii art. 13 ustawy o Ombudsmanie określa, że wybór nowego Ombudsmana następuje nie później niż na dwa miesiące przed zakończeniem kadencji. Dotychczasowy Ombudsman wykonuje swoje obowiązki do dnia inauguracji nowo wybranego Ombudsmana.

49. W Republice Czeskiej ombudsman (Obrońca Praw), zgodnie z § 4 ust. 1 ustawy o Obrońcy Praw, wykonuje swoje funkcje po upływie terminu swojej kadencji do czasu złożenia ślubowania przez nowego Obrońcę Praw.

50. W Danii, na podstawie art. 1 ust. 4 ustawy z dnia 12 czerwca 1996 r. o Ombudsmanie (ustawa Nr 473 ze zm.)⁴, po upływie kadencji Ombudsman pozostaje na stanowisku do dnia wyboru nowego Ombudsmana przez *Folketing* (parlament Danii) i objęcia przez niego urzędu. Folketing jednakże jest zobowiązany do wyboru nowego Ombudsmana nie później niż w ciągu 6 miesięcy od zakończenia kadencji dotychczasowego Ombudsmana.

51. W Gruzji art. 7 ust. 1 ustawy o Publicznym Obrońcy Praw Gruzji stanowi, że kadencja nowo wybranego Publicznego Obrońcy Praw Gruzji rozpoczyna się od dnia następującego

³ Ustawa dostępna na stronie Rzecznika Praw Człowieka (Ombudsmana) Republiki Azerbejdżanu: [http://www.ombudsman.gov.az/upload/editor/files/Azeri_Constitutional_law_HR_Commissioner_2010_en\(1\).pdf](http://www.ombudsman.gov.az/upload/editor/files/Azeri_Constitutional_law_HR_Commissioner_2010_en(1).pdf)

⁴ Ustawa dostępna na stronie duńskiego Ombudsmana: <https://en.ombudsmanden.dk/loven/>

po upływie kadencji dotychczasowego Publicznego obrońcy Praw Gruzji, jeśli nowy obrońca został wybrany przed upływem kadencji dotychczasowego, albo od dnia następującego po dniu wyboru nowego Publicznego obrońcy Praw Gruzji, jeśli został on wybrany po upływie kadencji dotychczasowego. Zgodnie z art. 9 ust. 3 Pierwszy Zastępca Publicznego obrońcy Praw Gruzji wykonuje obowiązki Publicznego obrońcy Praw Gruzji do czasu wyboru nowego Publicznego obrońcy Praw Gruzji. W tym przypadku Pierwszy Zastępstwa objęty jest immunitetem i gwarancjami prawnymi przynależnymi Publicznemu obrońcy Praw Gruzji. Gruzińskie ustawodawstwo przewiduje więc odmienny mechanizm zapewnienia ciągłości pracy urzędu ombudsmńskiego, niemniej jednak w sposób wyraźny określa sposób pełnienia obowiązków Publicznego obrońcy Praw Gruzji po upływie czasu kadencji dotychczasowego Publicznego obrońcy Praw Gruzji (kadencja gruzińskiego ombudsmna trwa 6 lat).

52. Podobne rozwiązanie przewiduje ustawodawstwo łotewskie. Zgodnie z sekcją 5 (3) ustawy o Ombudsmanie zastępca Ombudsmna wykonuje obowiązki, funkcje i zadania Ombudsmna – w okresie odpowiednio zawieszenia albo zakończenia kadencji przez dotychczasowego Ombudsmna - do czasu wyboru przez Sejm (*Saiema*) nowego Ombudsmna.

53. Serbski system prawa zawiera zbliżone rozwiązanie prawne. Art. 16 ustawy o obrońcy Obywateli (Ombudsman) przewiduje, że w przypadku zakończenia kadencji dotychczasowego obrońcy Obywateli wyznaczony przez niego Zastępca wykonuje funkcje obrońcy Obywateli do czasu wyboru nowego obrońcy.

54. Także ustawa o hiszpańskim ombudsmanie – obrońcy Ludu (*Defensor del Pueblo*) w punkcie 4 rozdziału II przewiduje, że w przypadku opróżnienia urzędu przez obrońcę Ludu najwyższy w hierarchii urzędu Zastępca pełni obowiązki obrońcy Ludu do czasu wyboru nowego obrońcy przez Kortezy (hiszpański parlament).

55. Kolejne podobne rozwiązanie przewiduje ustawa o ombudsmanie Czarnogóry. Zgodnie z art. 14 tej ustawy zastępca ombudsmna pełni funkcję ombudsmna po upływie jego kadencji do czasu wyboru nowej osoby na to stanowisko. Z podobnymi rozwiązaniami mamy

także do czynienia w Republice Północnej Macedonii (art. 5 ustawy o ombudsmanie) oraz w Słowenii (art. 17 ustawy o ombudsmanie).

56. W Kosowie art. 13 ust. 3 ustawy o ombudsmanie stanowi, że dotychczasowy ombudsman i jego zastępcy pełnią swoje obowiązki do czasu wyboru nowego ombudsmana i jego zastępców.

57. Z kolei na Litwie art. 7 ust. 4 ustawy o Ombudsmanie Sejmowym (*Seimas Ombudsman*) przewiduje, że dotychczasowy Ombudsman Sejmowy pełni stanowisko do czasu wyboru nowego Ombudsmana Sejmowego.

58. W Republice Mołdowy, zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy o Adwokacie Ludowym (Ombudsman), Adwokat Ludowy piastuje stanowisko do czasu objęcia stanowiska przez następcę. Nie dotyczy to jedynie przypadków, gdy dotychczasowy Adwokat Ludowy został odwołany ze stanowiska, zgodnie z art. 14 tej ustawy, przed upływem kadencji. W tym zakresie jest więc to regulacja podobna do przepisów polskiej ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka.

59. W Portugalii Ombudsman powoływany jest na 4-letnią kadencję. Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o Ombudsmanie dotychczasowy Ombudsman pełni stanowisko po upływie kadencji do czasu objęcia urzędu przez nowego Ombudsmana.

60. Ustawodawstwo Federacji Rosyjskiej przewiduje, że Rzecznik Praw Obywatelskich wybierany jest 5-letnią kadencję, rozpoczynającą się z dniem złożenia ślubowania. Zgodnie z art. 10 ustawy o Rzeczniku kadencja ta jednak upływa z dniem złożenia ślubowania przez nowego Rzecznika. Oznacza to, że dotychczasowy Rzecznik pozostaje na stanowisku do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika, nawet jeśli upłynął już okres prawnie określonej kadencji.

61. W Rumunii art. 8 ust. 4 ustawy o ombudsmanie przewiduje pełnienie funkcji przez dotychczasowego ombudsmana do dnia złożenia ślubowania przez nowo wybranego ombudsmana.

62. Na Ukrainie Pełnomocnik Rady Najwyższej Ukrainy ds. Praw Człowieka (ombudsman), zgodnie z art. 9 ustawy o Pełnomocniku, pozostaje na swoim stanowisku do dnia złożenia ślubowania przez nowo wybranego Pełnomocnika Rady Najwyższej ds. Praw Człowieka.

63. Z powyższej analizy ustawodawstwa innych państw, posiadających instytucje ochrony praw człowieka podobne do Rzecznika Praw Obywatelskich (zaznaczyć trzeba, że np. Republika Federalna Niemiec, czy też Republika Włoch nie posiadają analogicznej instytucji o zasięgu krajowym), wynika jednoznacznie, że zdecydowana większość systemów prawnych przewiduje dalsze pełnienie obowiązków przez dotychczasowego piastuna urzędu (ombudsmana) po upływie jego, określonej konstytucyjnie bądź ustawowo, kadencji. W niektórych krajach, w celu realizacji celu zapewnienia ciągłości pracy instytucji - a co za tym idzie zapewnienia skutecznej ochrony praw człowieka - przewidziano pełnienie funkcji ombudsmana przez zastępcę do czasu objęcia stanowiska przez nowego ombudsmana. W każdym przypadku istnieją więc prawne mechanizmy zapewniające ciągłość funkcjonowania istotnej dla demokratycznego państwa instytucji ochrony praw człowieka po upływie kadencji. Uchylenie więc zaskarżonego przez Wnioskodawców art. 3 ust. 6 ustawy o RPO, w sytuacji braku innego pozytywnego rozwiązania prawnego przewidującego zapewnienie ciągłości pracy urzędu RPO, stanowić więc będzie negatywny ewenement na skalę europejską.

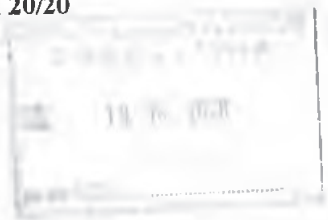
Ze wszystkich tych względów, z uwagi na konieczność zapewnienia skutecznej ochrony praw i wolności w Rzeczypospolitej Polskiej, wnoszę jak na wstępie.

Adam Bodnar



PK VIII TK 143.2020

K 20/20



TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY

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. Prawdłowo 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* 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 bezwzględłą 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.II. 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, I. 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 zakreślonej 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



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

Warszawa, 13 października 2020 r.



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 mandaty 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 „[n]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 utworzył sobie drogę 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 ustawy 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 wątpliwej 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 wakat na stanowisku Rzecznika.

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

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 stymulująco 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 posługiwać 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 wakatów. 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 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 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 pułpkę 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 postępowań, jeżeli wniosek sygnowany będzie przez osobę, która w świetle Konstytucji przestała być Rzecznikiem Praw Obywatelskich ²

względu 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

Elżbieta Witek



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 14/10/2020

VII.511.44.2020.ST

Trybunał Konstytucyjny
w Warszawie

sygn. akt K 20/20

Pismo procesowe uczestnika postępowania

We wniosku z dnia 15 września 2020 r. w sprawie stwierdzenia niezgodności 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 i art. 209 ust. 1 Konstytucji RP, który wpłynął w tym samym dniu do Trybunału Konstytucyjnego jako przedstawiciele wnioskodawców (a więc grupy posłów na Sejm RP) zostali wskazani posłowie Marek Ast oraz Przemysław Czarnek. Do wniosku została dołączona lista posłów Klubu Parlamentarnego „Prawo i Sprawiedliwość” popierających wniosek. Lista ta została wraz z wnioskiem oraz informacją o wszczęciu postępowania doręczona przez Trybunał Konstytucyjny Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Na liście tej pod pozycją 6 znajduje się imię i nazwisko posła Marka Asta, zaś pod pozycją 32 imię i nazwisko posła Przemysław Czarnka. Wymienieni posłowie nie złożyli jednak podpisów pod wnioskiem, o czym świadczy dołączona do wniosku i doręczona Rzecznikowi Praw Obywatelskich lista posłów.

Oznacza to, że posłowie M. Ast i P. Czarnek nie znajdują się w grupie posłów popierających wnioszek, a więc nie są wnioskodawcami w tej sprawie.

Z art. 43 ust. 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) wynika, że przedstawicielem grupy posłów mogą być tylko posłowie. Nie ulga zaś wątpliwości, że w przepisie tym chodzi o posłów popierających wnioszek, a więc posłów, którzy znajdują się w grupie posłów wnioskodawców, zaś o swoim poparciu dla wniosku zaświadczyli poprzez złożenie stosownego podpisu pod wnioskiem. Brak podpisu popierającego wnioszek oznacza, że osoba, która posiada status posła nie może być przedstawicielem wnioskodawców. Przedstawicielem grupy posłów nie może bowiem być poseł, który nie znajduje się w tej grupie, a więc nie popiera wniosku.

Z art. 95 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wynika, że obecność na rozprawie wnioskodawcy, jego przedstawiciela lub pełnomocnika jest obowiązkowa. W razie niestawiennictwa prawidłowo zawiadomionego wnioskodawcy albo jego przedstawiciela, Trybunał umarza postępowanie albo odracza rozprawę. W niniejszej sprawie, co oczywiste na rozprawę nie stawił się przedstawiciel wnioskodawców, nie mógł się on też stawić na rozprawie, gdyż nie został on prawidłowo ustanowiony. Poseł, który się stawił, nie jest zaś przedstawicielem wnioskodawców.

Rozprawa została wyznaczona przez Trybunał Konstytucyjny, chociaż wnioszek posiadał fundamentalne wady formalne, uniemożliwiające w ogóle wszczęcie postępowania w tej sprawie. W tej sytuacji procesowej, skoro bez prawidłowego wskazania przez wnioskodawców swoich przedstawicieli, niedopuszczalne było podejmowanie jakichkolwiek czynności procesowych, w tym także wyznaczenie terminu rozprawy, niedopuszczalne jest także odroczenie rozprawy. Odroczenie rozprawy nie może bowiem służyć uzupełnieniu braków formalnych wniosku, a więc takich braków, które w tym przypadku w ogóle uniemożliwiały nadanie dalszego biegu wnioskowi.

W związku z powyższym, skoro wnioskodawcy nie posiadali i nie posiadają prawidłowo umocowanych przedstawicieli, zaś okoliczność ta ujawniła się na rozprawie, to

w sprawie tej zachodzi nie tylko przesłanka do umorzenia postępowania określona w art. 95 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przez Trybunałem Konstytucyjnym, ale też w ogóle wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne, co aktualizuje także podstawę umorzenia postępowania określoną w art. 59 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 59 ust. 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Dlatego też mając na uwadze okoliczność, że w sprawie nie zostali prawidłowo ustanowieni przedstawiciele grupy posłów, **Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o umorzenie postępowania w niniejszej sprawie o sygn. akt K 20/20.**

Adam Bodnar

Przemówienie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w Trybunale Konstytucyjnym na rozprawie w dniu 12 kwietnia 2021 r.

Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej stanowi, że jesteśmy „pomni gorzkich doświadczeń z czasów, kiedy prawa człowieka, były w naszej ojczyźnie łamane. Gwarancję praw, ale także mechanizmy ich ochrony, zostały ustanowione po to, aby na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych, zapewnić rzetelność i sprawność”.

Cel ten został sformułowany dodatkowo w art. 5 Konstytucji, który znajduje się w najważniejszym – z punktu widzenia konkretyzacji zasad ustrojowych Polski jako państwa prawnego – rozdziale pierwszym. Przepis ten stwierdza, że Rzeczpospolita Polska realizuje różne funkcje, ale „zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela”.

Uważam, że nie można zagwarantować praw obywatelskich, a działaniom instytucji publicznych zapewnić rzetelności i sprawności, uniemożliwiając, czy utrudniając funkcjonowanie instytucji stojących na ich straży, w tym nieprzerwanej działalności Rzecznika Praw Obywatelskich.

Dotychczasowe doświadczenie urzędu RPO wskazuje, że w zasadzie wszyscy Rzecznicy, poza tragicznie zmarłym 10 kwietnia 2010 r., dr. Januszem Kochanowskim, wykonywali zadania już po zakończeniu kadencji. Wydaje mi się, że dobrym przykładem w tym kontekście jest kadencja i wykonywanie zadań po upływie kadencji przez prof. Andrzej Zolla.

Pan prof. Andrzej Zoll formalnie zakończył kadencję 1 lipca 2005 roku, a do dnia 14 lutego 2006 roku, czyli do czasu powołania i zaprzysiężenia dr. Janusza Kochanowskiego, wykonywał czynności właśnie na podstawie art. 3, ust. 6 ustawy o RPO. Cóż się wtedy stało w tym okresie? W tym okresie prof. Andrzej Zoll, rzecznik praw obywatelskich, wniósł 16 wniosków do TK, 6 pytań prawnych do poszerzonych składów Sądu Najwyższego. Wnioski, które były kierowane w tym czasie do TK, dotyczyły tak istotnych zagadnień, jak przeludnienie w zakładach karnych i aresztach śledczych, zaostrzenie sankcji karnych za zabójstwo, czy wreszcie brak uprawnień

osoby ubezwłasnowolnionej do zgłoszenia wniosku o wszczęcie postępowania o uchylenie lub zmianę ubezwłasnowolnienia.

Wnioski te później kończyły się fundamentalnymi rozstrzygnięciami i nikt, a zwłaszcza TK, tych wniosków nie kwestionował. Nawet wniosek dotyczącego ubezwłasnowolnienia – jednego z najważniejszych w historii TK – który przyznał podmiotowość osobom ubezwłasnowolnionym w zakresie zdolności sądowej. Dlatego też wydaje mi się, że warto przyrzeć się temu, jak wyglądała właśnie historia funkcjonowania RPO na podstawie tego przepisu.

Chciałbym podkreślić, że ta zasada, że osoby będące jednoosobowymi, konstytucyjnymi organami państwa, których kadencja została określona w Konstytucji, również wykonują zadania do czasu powołania następcy jest znana w polskim systemie prawnym. Dotyczy to zwłaszcza prezesa NIK czy prezesa Narodowego Banku Polskiego. Oczywiście, na poziomie ustawowym, ma to także zastosowanie do Rzecznika Praw Dziecka. W przypadku Rzecznika Praw Dziecka jest to art. 4 ust. 6 ustawy o Rzeczniku. Dotychczas Rzecznik pełnił swoje obowiązki do czasu złożenia ślubowania przez nowego Rzecznika (z zastrzeżeniem art. 8, ust. 1 ustawy).

Skupiłbym się przez chwilę na prezesie NBP oraz prezesie NIK. Jak spojrzymy do Konstytucji, to nie znajdziemy w niej przepisu, który mówi, że prezes NBP wykonuje swoje zadania do czasu powołania następcy. Znajdziemy natomiast przepis art. 207, który mówi, że organizację oraz tryb działania Najwyższej Izby Kontroli określa ustawa.

Odpowiednie przepisy dotyczące prezesa NIK znajdują się w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli. Tak samo ustawa o Narodowym Banku Polskim określa, że prezes NBP sprawuje zadania do czasu powołania następcy. Tak samo, Konstytucja też o tym nie mówi, ale mówi w art. 227, ust. 7, że organizację i zasady działania Narodowego Banku Polskiego oraz szczegółowe zasady powołania i odwoływania jego organów, określa ustawa. Nigdy to nie było kwestionowane, podważane. Co więcej, nawet jeżeli byśmy wrócili do Rzecznika Praw Dziecka, to Marek Michalak formalnie zakończył kadencję 27 sierpnia 2018 roku, a Mikołaj Pawlak został zaprzysiężony 14 grudnia 2018.

Przez trzy i pół miesiąca Marek Michalak formalnie wykonywał zadania Rzecznika Praw Dziecka, ponieważ dwie izby parlamentu, nie były w stanie wybrać

nowego Rzecznika Praw Dziecka. Wtedy nie podejmowano jakichś działań dotyczących zmiany ustawy, czy kwestionowania tej regulacji.

Mówiąc o tym, że te przepisy nigdy nie budziły wątpliwości do czasu września 2020 roku, chciałbym wskazać, że nawet w stanowisku Sejmu jest pewna nieścisłość. Z jednej strony jest przedstawione stanowisko reprezentowane przez posła, wiceprzewodniczącego zgromadzenia parlamentarnego Rady Europy, Arkadiusza Mularczyka o tym, że przepis ten jest niezgodny z Konstytucją. Ale możemy znaleźć opinie na stronach Sejmu, które zostały przygotowane przez panią Ewelinę Gierach, eksperta do spraw legislacji w biurze analiz sejmowych, zaakceptowaną przez wicedyrektora Biura Analiz Sejmowych, Przemysława Sobolewskiego. Odnosi się ona do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o RPO, który został złożony przez posłów, którzy chcieli doprowadzić do tego, aby w większym stopniu zaangażować organizacje pozarządowe w proces wyboru Rzecznika Praw Obywatelskich.

Znajdziemy w tej opinii – podkreślam: autorstwa przedstawicielki Biura Analiz Sejmowych, zatwierdzonej przez wiceszefa Biura – taki fragment: „projektowany art. 3 ust. 8, ust. 10, odnoszą się do procedury wyrażania przez Senat zgody na powołanie RPO. Przepisy te stanowią dokładną kopię obowiązującego art. 3 ust. 3, ust. 5 ustawy o RPO i nie budzą zastrzeżeń prawnych”. I podkreślam, drugie zdanie: „jako nie budzący wątpliwości natury prawnej należałoby ponadto ocenić projektowany art. 3 ust. 11, który swoją treścią odpowiada obowiązującemu art. 3 ust. 6 ustawy o RPO”.

Jeżeli Trybunał i uczestnicy postępowania są zainteresowani, to mogę opinię przedstawić. Oczywiście, tego typu opinia nie ma znaczenia z punktu widzenia stanowiska Sejmu, bo, jak rozumiem, stanowisko Sejmu zostało zaaprobowane przez Panią Marszałek i przedstawione TK. Natomiast chciałbym wskazać, że nawet wewnątrz samego Sejmu, wewnątrz tej jednostki organizacyjnej, która odpowiada za przygotowanie stanowisk na potrzeby komisji ustawodawczych, ta rozbieżność jakoś się pojawiła.

Chciałbym też wskazać, dlaczego to o czym dyskutujemy, co jest przedmiotem rozprawy, ma takie znaczenie: zasada ciągłości funkcjonowania organu państwa ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia praw obywatelskich, ponieważ zapewnią

ona, że nie powstanie wakat na stanowisku i że cały czas będą realizowane zadania państwa.

I oczywiście mogą się różnić cele konstytucyjne, ale ciągłość musi być zachowana. No bo wyobraźmy sobie, że prezes NBP nie mógłby sprawować zadań, jakie by to miało znaczenie? Nie mógłby podejmować fundamentalnych decyzji z punktu widzenia bezpieczeństwa finansów państwa, z bezpieczeństwa polskiego pieniądza. A przecież gdybyśmy przyjęli literalną interpretację, że skoro nie ma w Konstytucji, jest tylko w ustawie, to można by w ten sam sposób podchodzić do kompetencji prezesa NBP.

W przypadku RPO tym, co podlega ochronie, jest wartość wynikająca z tego jednego z podstawowych zadań państwa, jakim jest ochrona praw i wolności obywatelskich: z art. 5 Konstytucji, o którym mówiłem: z preambuły, czyli tego, że jesteśmy pomni też gorzkich doświadczeń z czasów, kiedy prawa człowieka były w naszej ojczyźnie łamane; z art. 30, czyli godności jednostki i wszystkich przepisów, które wypływają z zasady ochrony jednostki; ale także z art. 80 Konstytucji, który to nie jest przepis tylko i wyłącznie techniczny. Przepis ten mówi tak: „każdy ma prawo wystąpienia na zasadach określonych w ustawie do RPO z wnioskiem o pomoc ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej”.

Każdy ma prawo wystąpienia do RPO. Czyli ten Rzecznik musi być, musi istnieć w systemie organów władzy żeby obywatele mogli z tego prawa korzystać. Nie może być sytuacji, w której tego Rzecznika nagle brakuje.

Bo jeśli nie będzie tego uprawnienia, to cóż to oznacza? To oznacza, że mówimy obywatelom: „przepraszamy, nie macie teraz żadnego obrońcy praw, a wszystkie listy macie kierować na inny adres niż Aleja Solidarności 77, 00-090 Warszawa?” Co powiemy obywatelom wtedy? Że już nie ma RPO, bo przestał funkcjonować? To będzie właśnie oznaczało złamanie ciągłości funkcjonowania urzędu RPO.

Natomiast jeśli kompromis nie może być osiągnięty, to wtedy nie można szukać rozwiązań prawnych, tylko należy szukać rozwiązań politycznych.

Chciałbym wskazać, że w naszym systemie prawnym takim arbitrem, który mógłby się podjąć takiego poszukiwania i próby znalezienia kompromisu byłby Marszałek Sejmu, który ma przecież także indywidualną możliwość wskazywania kandydatów na RPO.

Natomiast tego typu działania nie zostały podjęte, w związku z czym, jak podejrzewam rozpatrywany jest ten wniosek grupy posłów. W piśmie wnioskodawców pojawia się argument, że art. 3 ust. 6 ustawy o Rzeczniku narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji. Ja bym powiedział, że jest wręcz przeciwnie. Że to właśnie ze względu na zasadę konstytucyjną – wzmocnioną treścią do preambuły do Konstytucji, która nakazuje zapewnić działaniu instytucji publicznych rzetelność, sprawność – w ten sposób wzmacniana jest zasada zaufania obywatela do państwa. Bo właśnie chodzi o zapewnienie ciągłości funkcjonowania instytucjom ombudsmana.

Celem nie jest wydłużenie kadencji Rzecznika, lecz zapewnienie efektywności korzystania z konstytucyjnego środka ochrony praw i wolności, czyli z art. 80 Konstytucji i odpowiedniej pomocy Rzecznika w tym zakresie.

Jeśli chodzi o inny argument, który pojawia się we wniosku wnioskodawców, to jest rzekomy brak dostosowania przepisów ustawy do Konstytucji z 1997 roku: przecież ta zmiana, która zakłada, że Rzecznik wykonuje zadania do powołania następcy, została wprowadzona w 1991 roku i właśnie służyła dostosowaniu przepisów ustawy o RPO do przepisów konstytucyjnych. Bo przecież od 1989 roku wprowadzono konstytucyjny tryb powoływania Rzecznika przez Sejm za zgodą Senatu. Dlatego ustawodawca, uwzględniając nowe uwarunkowania konstytucyjne – a więc to, że powołanie RPO wymaga zgody dwóch niezależnych od siebie izb parlamentu – doszedł do wniosku, że konieczne jest wprowadzenie przepisu zapewniającego ciągłość działania Rzecznika. Także wówczas, gdy taka zgoda nie zostanie osiągnięta przed upływem konstytucyjnej kadencji Rzecznika.

Na potrzeby postępowania przed TK Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE przygotowało opinię prawną, która analizuje, jak przedstawia się podejście do tego typu regulacji w innych państwach. Ta opinia została przedstawiona Trybunałowi, znajduje się w aktach sprawy. Z opinii tej wynika, że art. 3 ust. 6 ustawy

jest zgodny z Zasadami Paryskimi, innymi odpowiednimi zaleceniami międzynarodowymi dotyczącymi krajowych instytucji praw człowieka, ponieważ pomaga chronić postulowane w tych dokumentach zasady niezależności, stabilności, funkcjonalności i sprawności działania.

Biuro instytucji demokratycznych i praw człowieka OBWE uważa, że rozwiązanie przejściowe – czyli to, że dotychczasowy Rzecznik pełni zadania do czasu powołania następcy – jest zgodne z międzynarodowymi normami i zaleceniami w zakresie niezależności i skuteczności krajowych instytucji praw człowieka oraz instytucji RPO, ale także jest to zgodne z ogólnymi zasadami prawa.

Także Komisja Wenecka w swoim stanowisku stwierdziła, że sytuacja, w której instytucji RPO odmawia się funkcjonowania w sposób pełny i efektywny dopóki parlament wybierze jego następcę, miałaby istotny niekorzystny wpływ na ochronę praw polskich obywateli i wszystkich osób mieszkających w Polsce.

Podobny pogląd wyraził Międzynarodowy Instytut Ombudsmana (International Ombudsman Institute), Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (European Network of National Human Rights Institutions), czy Europejska Sieć Organów ds. Równości EQUINET.

W tym kontekście warto podkreślić, dodać, że RPO nie wykonuje tylko i wyłącznie zadań wynikających z Konstytucji, ale także pełni funkcję organu ds. równości, tzw. equality body. A także jest organem wykonującym zadania w zakresie krajowego mechanizmu prewencji tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania. To jest kompetencja wynikająca z protokołu fakultatywnego do konwencji ONZ o zakazie tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania. Nawet dzisiaj znalazłem się w sytuacji, kiedy konieczne było wydanie oświadczenia [...] dotyczącego sytuacji w Głogowie i ryzyka nadużycia przemocy fizycznej przez funkcjonariusza policji.

Ale te wszystkie zadania muszą być wykonywane w sposób niezależny, bo to wynika zarówno z tych przepisów, które odnoszą się do roli Rzecznika, jako organu do spraw równości, czy też właśnie z protokołu dodatkowego do konwencji ONZ o zakazie tortur i niehumanitarnego traktowania. Z tych właśnie powodów [...] Rzecznik korzysta z akredytacji na poziomie A, czyli najwyższej, przyznanej przez Global Alliance

of National Humans Rights Institut, czyli organizację akredytującą. Działa ona przy ONZ i dokonuje oceny działalności Rzecznika w świetle tzw. Zasad Paryskich.

Mówię o tym nie tylko i wyłącznie w kontekście rozpatrywania tego wniosku, ale także w kontekście niezwykłego docenienia na arenie międzynarodowej ukształtowanych przez nas w Polsce zasad niezależności RPO. Tych zasad, które przecież stały się przecież inspiracją dla innych państw.

Jeżeli byśmy pojechali do Serbii, do Gruzji, do Republiki Czeskiej to instytucje ombudsmans są bardzo podobne do naszego urzędu RPO, bo właśnie tymi wartościami niezależności były inspirowane.

Wreszcie już odnosząc się do tego porównania międzynarodowo-prawnego, chciałbym zwrócić uwagę Trybunału na art. 7 ust 2 statutu europejskiego ombudsmans. To jest statut został przyjęty 4 maja 1994 r. Ombudsman, który jest powoływany na czas trwania kadencji Parlamentu Europejskiego, sprawuje urząd po upływie swojej kadencji do czasu powołania następcy. W szczególności art. 7 statutu stanowi: ombudsman europejski kończy sprawowanie swojej funkcji wraz z upływem swojej kadencji, a także z powodu rezygnacji lub odwołania. Z wyjątkiem odwołania go z urzędu ombudsman europejski pełni swoje obowiązki do momentu wyznaczenia jego następcy.

Można by powiedzieć, że prawodawca europejski zrobił „kopiuj – wklej” z polskiego prawa, czyli przekleił naszą krajową regulację. I znowu na szczęblu UE mam wrażenie, że nikt nie kwestionuje takiego uprawnienia ombudsmans europejskiego.

Podsumowując: można na różne sposoby interpretować wnioszek grupy posłów, [...] można przedstawiać teorie polityczne związane z procesami politycznymi, które w Polsce zachodzą. Można zastanawiać się czy chodzi o instytucję RPO, czy też o osobę samego Rzecznika. Ale nie chciałbym wchodzić w tego typu dywagacje występując w tym właśnie miejscu i mając wielki szacunek do tej sali, bo pamiętam zbyt dobrze dzień 13 grudnia 2016 roku, kiedy byłem osobiście w tej sali.

Natomiast stoję tutaj przed państwem by powiedzieć, że uznanie przepisu za niezgodny z Konstytucją uruchomi cały szereg negatywnych konsekwencji dla praw

i wolności człowieka i obywatela. Jestem tutaj, ponieważ moim zadaniem, jest wystąpić w obronie podstawowego, konstytucyjnego mechanizmu obrony praw obywatelskich, art. 80 Konstytucji.

Jakiegokolwiek zaburzenie stabilności urzędu Rzecznika, zakłócenie procedury parlamentarnej dotyczącej powołania nowego Rzecznika, naruszy stabilność i ciągłość działania tej instytucji.

Z dniem opublikowania wyroku TK, który stwierdziłby niekonstytucyjność art. 3 ust 6 ustawy o Rzeczniku, obywatele stracą możliwość korzystania z art. 80 Konstytucji. Bo skarg nie wysyła się do budynku, nie wysyła się do urzędników, nawet jeśli są wybitnie wykwalifikowani. Nie wysyła się po prostu, aby gdzieś wystać. Wysyła się je do urzędnika państwowego, który ma wypełniać najwyższe standardy niezależności. Te standardy, które są określone w art. 210 Konstytucji, który mówi: „RPO jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie”.

A dlaczego się wysyła do niezależnego RPO? Dlatego że ma on za zadanie stać na straży praw i wolności człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji.

I. B

WYŁĄCZANIE OD ORZEKANIA

**OBYWATELE I ICH KONSTYTUCYJNE
PRAWO DO RZECZNIKA**



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa,

14/10/2020

VII.511.44.2020.MAW

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

sygn. akt K 20/20

Wniosek uczestnika postępowania o wyłączenie

Na podstawie art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) w związku z art. 379 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r., poz. 1460 ze zm.) Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o wyłączenie od udziału w rozpoznawaniu sprawy o sygn. akt K 20/20 Pana dra hab. Justyna Piskorskiego.

Uzasadnienie

Artykuł 39 ust. 1 i 2 z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej również jako: ustawa o TK) określa przesłanki wyłączenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z udziału w rozpoznawaniu sprawy.

Przepisy te nie regulują natomiast sytuacji, w której w rozpoznawaniu sprawy bierze udział osoba nieuprawniona do orzekania w Trybunale Konstytucyjnym. W tym zakresie odpowiednie zastosowanie mają więc z mocy art. 36 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego. Stosownie do art. 379 pkt 4 k.p.c. nieważność postępowania zachodzi, jeżeli skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa. Skład sądu sprzeczny z przepisami prawa, to także sytuacja, gdy znajduje się w nim osoba nieuprawniona (por. „Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz”, t. I red. M. Manowska, Warszawa 2011, s. 713). Taka okoliczność zachodzi w niniejszej sprawie, gdyż skład Trybunału Konstytucyjnego jest sprzeczny z prawem najwyższej rangi, tj. Konstytucją RP.

Uchwałą z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1182) Pan prof. Henryk Cioch został wybrany na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Natomiast uchwałą z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1183) na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego wybrany został Pan prof. Lech Morawski. Uchwały te stanowiły próbę wyboru przez Sejm VIII kadencji Panów H. Ciocha oraz L. Morawskiego na sędziów Trybunału Konstytucyjnego na obsadzone już prawidłowo stanowisko sędziowskie. Uchwałą z dnia z dnia 15 września 2017 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 873) Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 2 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. 2016 r. poz. 2073 ze zm.) i art. 31 ust. 1 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, wybrał w miejsce zmarłego L. Morawskiego Pana Justyna Piskorskiego.

Prawidłowość wyboru przez Sejm RP VII kadencji trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego wymienionych w uchwałach z dnia 8 października 2015 r. w sprawie powołania sędziów Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1038-1040) i rozpoczynających kadencję w dniu 7 listopada 2015 r. została już czterokrotnie potwierdzona w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15; wyrok TK z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15; wyrok TK z dnia 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt K 39/16; postanowienie TK z dnia 7 stycznia 2016 r., sygn. akt U 8/15).

W wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 34/15) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że o statusie sędziego Trybunału należy mówić już w momencie zakończenia procedury wyboru kandydata na sędziego przez Sejm RP, co w tym przypadku nastąpiło w dniu 8 października 2015 r. Trybunał Konstytucyjny podkreślił również, że uchwała Sejmu RP w tej sprawie jest definitywna i nie podlega wzruszeniu. W rezultacie Sejm RP nie może odwołać swojego wyboru, unieważnić go, stwierdzić jego bezprzedmiotowości bądź *post factum* go konwalidować.

W świetle art. 194 ust. 1 Konstytucji RP kompetencja Sejmu RP do wyboru sędziego aktualizuje się zaś jedynie wówczas, gdy istnieje wolne stanowisko sędziowskie wymagające obsadzenia. Skoro więc kadencja sędziów wybranych w dniu 8 października 2015 r. dopiero rozpoczynała swój bieg, to Sejm RP w ogóle nie mógł korzystać z kompetencji określonej w art. 194 ust. 1 Konstytucji RP ani przy wyborze H. Ciocha, L. Morawskiego ani M. Muszyńskiego, czy też później przy wyborze J. Piskorskiego. Potwierdził to Trybunał Konstytucyjny w wymienionych wyżej orzeczeniach, a orzeczenia te mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne (art. 190 ust. 1 Konstytucji RP). Mocą ustawy nie może zostać bowiem derogowany art. 194 ust. 1 Konstytucji RP, według którego Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów.

Słusznie wskazuje się (por. M. Florczak-Wątor, P. Mikuli, „A jednak premier nie miała racji”, *Rzeczpospolita* z dnia 28 grudnia 2017 r., A19), że „(...) Sejm nie ma kompetencji do wyboru dowolnej liczby sędziów TK. Może ich wybrać tylko 15, niezależnie od tego, czy prezydent przyjmie ślubowanie czy nie. Wybór sędziów TK i przyjęcie ślubowania to dwie różne kompetencje przysługujące dwóm różnym organom, a legalność ich działania wymaga oceny odrębnej i niezależnej. Każdy wybrany przez Sejm ponad liczbę sędziów TK wskazaną w konstytucji nie jest sędzią TK, bo Sejm nie ma kompetencji do jej wyboru, jeśli kadencja wcześniej wybranego sędziego TK nie dobiega końca lub nie doszło do wygaśnięcia jego mandatu przed upływem kadencji”. Nie zmienia tego fakt, że w art. 18 pkt 2 i art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074 ze zm.) ustawodawca podjął kolejną próbę zmiany obsady Trybunału Konstytucyjnego poprzez pominięcie sędziów, którzy zostali prawidłowo

wybrani przez Sejm VII kadencji i zastąpienia ich osobami, które zostały wybrane przez Sejm VIII kadencji wbrew Konstytucji RP, tj. na stanowiska sędziowskie już obsadzone.

Rozpoznając mniejszy wniosek skład Trybunału Konstytucyjnego musi mieć na uwadze treść art. 195 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu podlegają tylko Konstytucji RP. Ich obowiązkiem w związku z tym jest odmowa zastosowania ustawy w sytuacji, gdy ta narusza Konstytucję RP. Ta ostatnia okoliczność została zaś już potwierdzona w wymienionych powyżej orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego.

Dopuszczenie do składu orzekającego osoby niebędącej sędzią TK należy postrzegać jako naruszenie Konstytucji. Z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP bowiem wynika, że sędzią TK może być tylko osoba, która sprawuje swój mandant w danej kadencji i żadna inna osoba nie może orzekać w składzie Trybunału. Rozwiązanie przeciwne stałoby w sprzeczności z zasadą legalizmu, chronioną art. 7 Konstytucji RP. Dodatkowo zgodnie z art. 190 ust. 5 Konstytucji RP orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów. W przypadku gdy w składzie Trybunału zasiada osoba nieuprawniona, nie można mówić o większości, gdyż jej głos nie może być zaliczony ani do „większości”, ani – *a contrario* – do „mniejszości”.

Ponadto, należy również odnieść się do **praktyki Trybunału Konstytucyjnego rozpoznawania kolejnych wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich o wyłączenie poszczególnych osób nieuprawnionych do orzekania**. Trybunał w poszczególnych postanowieniach stwierdzał „oczywistą bezzasadność” wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich w tym zakresie (zob. np. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 marca 2020 r. o oddaleniu wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich z 28 lutego 2020 r.: 1) „o wyłączenie od udziału w rozpoznawaniu sprawy o sygn. akt Kpt 1/20 Pana Justyna Piskorskiego”, 2) „o wyłączenie od udziału w rozpoznawaniu sprawy o sygn. akt Kpt 1/20 Pana Jarosława Wyrembaka”, 3) „o wyłączenie od udziału w rozpoznawaniu sprawy o sygn. akt Kpt 1/20 Pana Mariusza Muszyńskiego”). Należy wyraźnie podkreślić, że przesłanka „oczywistej bezzasadności” nie znajduje swojej podstawy prawnej w ustawie o TK, w tym w szczególności w przepisach art. 39 ani art. 41 ustawy o TK. Przesłance tej („oczywistej bezzasadności” wniosku o wyłączenie sędziego), wykorzystywanej w procedurze cywilnej na gruncie art. 53¹ k.p.c., nadano zaledwie charakter przesłanki formalnej, skutkującej odrzuceniem wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich. Zastosowanie wskazanego przepisu

per analogiam w procedurze postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w świetle istnienia szczegółowych i wyczerpujących przepisów ustawy o TK, nic znajduje uzasadnienia.

Zauważyć też należy, że jeśli jednak Trybunał Konstytucyjny stosuje posiłkowo przepisy Kodeksu postępowania cywilnego w powołanych wyżej postanowieniach, to – tym samym – odmawiając możliwości zastosowania w sprawie o wyłączenie osoby ze składu orzekającego Trybunału przepisu art. 379 pkt 4 k.p.c. z uwagi na zupełność regulacji ustawy TK odnośnie do instytucji wyłączenia, Trybunał Konstytucyjny popada w wewnętrzną sprzeczność. Nie jest bowiem możliwe by w odniesieniu do instytucji wyłączenia osób ze składu orzekającego Trybunału – podążając za wywodami Trybunału Konstytucyjnego zawartymi we wcześniejszych postanowieniach o odmowie wyłączenia składanych przez Rzecznika – miały zastosowanie jedne przepisy k.p.c., podczas, gdy odmawia się zastosowania innych, tj. art. art. 379 pkt 4 k.p.c., który przesądza o nieważności postępowania, jeżeli skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa.

Należy ponadto wskazać na postępowanie toczące się przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (ETPC), tj. na sprawę *Xero Flor sp. z o.o. przeciwko Polsce* (nr skargi 4907/18), w którym ETPC bada czy wadliwe powołanie osoby nieuprawnionej na funkcję sędziego Trybunału Konstytucyjnego rzeczywiście powoduje wątpliwości co do prawidłowości orzeczenia wydanego w składzie z jego udziałem i tym samym narusza art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, który gwarantuje prawo do niezawisłego i niezależnego sądu oraz do rzetelnego postępowania sądowego. W świetle zakomunikowania powyższej sprawy Polsce przez Trybunał, należy uznać, że ETPC dostrzegł realną możliwość istnienia naruszenia praw człowieka i uznania wskazanej skargi za zasadną. Mając na względzie powyższe zasadnym jest, w celu ochrony uczestników postępowania, wyłączenie tych osób ze składów orzekających w TK, wobec których pojawiają się powyższe wątpliwości. Rozstrzygnięcie ETPCz w tym zakresie będzie bowiem miało istotny wpływ na standardy ochrony praw człowieka w Polsce, a także sprawne funkcjonowanie systemu sądownictwa, natomiast konsekwencje orzeczenia w tym zakresie mogą być daleko idące w związku z zasadą całościowego zadośćuczynienia za naruszenia praw człowieka (*restitutio in integrum*).

Dostrzegając specyfikę sądu konstytucyjnego nie można całkowicie wyłączyć go także spod standardów wynikających z prawa Unii Europejskiej. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ukształtował się pogląd, że chociaż „organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to wciąż przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii i w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Każde państwo członkowskie powinno na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zapewnić w szczególności, by organy należące - jako «sądy» w rozumieniu prawa Unii - do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii i mogące w związku z tym rozstrzygać w tym charakterze o stosowaniu lub wykładni prawa Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej” (zob. wyrok TS z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924, pkt 102–103; por. też wyrok z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117 oraz wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r. w sprawie C-619/18 *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (Niezależność Sądu Najwyższego)*, ECLI:EU:C:2019:531).

Składy orzekające Trybunału Konstytucyjnego, w których zasiadają osoby nieuprawnione, należy uznać za niespełniające kryteria niezależności organów sądowych ustalone w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE. Podstawa prawna wyboru tych osób została uznana za niekonstytucyjną, a stosowne uchwały Sejmu RP – za prawnie niewiążące. Również okoliczności wyboru wymienionych wyżej osób „mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych”, tym samym podważają „zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym”. Tym samym, w świetle wyroku TS w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18 można przyjąć, że składy Trybunału, w których zasiada osoba niebędąca sędzią TK, nie mogą być uznane za spełniające wymogi prawa Unii Europejskiej.

Z uwagi na powyższe Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi jak na wstępie.

Adam Bodnar



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 14/10/2020

VII.511.44.2020.MAW

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

sygn. akt K 20/20

Wniosek uczestnika postępowania o wyłączenie

Na podstawie art. 41 ust. 1 w związku z art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o wyłączenie od udziału w rozpoznawaniu sprawy o sygn. akt K 20/20 sędziego Trybunału Konstytucyjnego Pana Stanisława Piotrowicza.

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, sędzia Trybunału jest wyłączony z udziału w rozpoznaniu sprawy, jeżeli: 1) wydał akt normatywny będący przedmiotem

wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej; 2) wydał orzeczenie, decyzję administracyjną lub inne rozstrzygnięcie, w sprawie pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej; 3) jest uczestnikiem postępowania lub pozostaje z uczestnikiem postępowania w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może oddziaływać na jego prawa i obowiązki; 4) był przedstawicielem, pełnomocnikiem lub doradcą uczestnika postępowania; 5) jest stroną w postępowaniu w sprawie, w której zostało przedstawione pytanie prawne lub stroną w tym postępowaniu jest jego małżonek, krewny lub powinowaty w linii prostej, krewny boczny do czwartego stopnia lub powinowaty boczny do drugiego stopnia. Z kolei zgodnie z ust. 2 tego przepisu, sędzia podlega wyłączeniu z udziału w rozpoznawaniu sprawy, jeżeli: 1) uczestniczył w wydaniu aktu normatywnego, orzeczenia, decyzji administracyjnej lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, i może wywołać to wątpliwości co do jego bezstronności; 2) **istnieją inne, niewymienione w pkt 1 lub ust. 1, okoliczności mogące wywołać wątpliwości co do jego bezstronności**. W przypadkach, o których mowa w ust. 2 sędziego Trybunału wyłącza się od udziału na żądanie uczestnika postępowania, jeżeli zostanie uprawdopodobnione istnienie okoliczności mogących wywołać wątpliwość co do jego bezstronności (art. 39 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym).

Artykuł 39 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym określa sytuacje, w których wyłączeniu od udziału w rozstrzyganiu w sprawach podlegają sędziowie Trybunału. Celem wyłączenia sędziego jest konieczność zapewnienia bezstronności i obiektywizmu w rozpatrywaniu sprawy przez Trybunał. Problematyka bezstronności sędziego w postępowaniu sądowym wielokrotnie była przedmiotem wypowiedzi judykatury. Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie wskazywał, iż dla oceny odnoszącej się do tej kwestii nie jest istotne, jak strona subiektywnie odbiera nastawienie sędziego. Decydować muszą bowiem fakty, a więc wszelkie okoliczności obiektywne, które mogłyby świadczyć o zróżnicowanym traktowaniu uczestników postępowania przez sędziego i wywoływać zarówno u strony, jak i u postronnego obserwatora wątpliwości co do obiektywizmu sędziowskiego. Dalej, jak wskazuje się w orzecznictwie Sądu Najwyższego, to właśnie usunięciu takich wątpliwości oraz stworzeniu „gwarancji bezstronnego wymiaru sprawiedliwości mają

(...) służyć przepisy o wyłączeniu sędziego” (postanowienie Sądu Najwyższego z 4 grudnia 1969 r., sygn. akt I CZ 124/69; zob. też postanowienie Sądu Najwyższego z 7 listopada 1984 r., sygn. akt II CZ 117/84).

Sąd Najwyższy wskazał także, że wyłączenie sędziego może uzasadniać także taki układ stosunków osobistych, który rodziłby dla sędziego trudność w zachowaniu przez niego bezstronnej postawy w rozstrzyganiu sporu ze względu na **emocjonalne nastawienie do danej osoby** lub „powiązania wpływające na interesy lub pozycję życiową sędziego” (postanowienie Sądu Najwyższego z 14 września 1977 r., sygn. akt I PO 15/77). Stwierdzić należy więc, że takie same, a nawet surowsze, zasady i kryteria dotyczące wyłączenia sędziego winny znajdować zastosowanie w przypadku Trybunału Konstytucyjnego, albowiem jego pozycja ustrojowa – w tym jednoinstancyjne orzekanie o zgodności aktów normatywnych z Konstytucją RP oraz ostateczność orzeczeń Trybunału – sprawia, że kryteria bezstronności sędziów Trybunału powinny mieć charakter kwalifikowany i spełnione powinny być w sposób nie budzący żadnych wątpliwości.

Przywołać należy także w tym miejscu orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który podkreślał w swych orzeczeniach znaczenie bezstronności i niezawisłości sądu w odbiorze społecznym. Instytucja wyłączenia sędziego służyć ma umocnieniu bezstronności i niezawisłości sądów w ocenie społecznej. W uzasadnieniu wyroku z dnia 20 lipca 2004 r. (sygn. SK 19/02) Trybunał podkreślił: „nakaz zachowywania zewnętrznych znamion niezawisłości dowodzi, że ważne jest nie tylko to, by sędzia orzekający w sprawie zachowywał się zawsze rzeczywiście zgodnie ze standardami niezawisłości i bezstronności, lecz także, by w ocenie zewnętrznej zachowanie sędziego odpowiadało takim standardom i było jako takie postrzegane. Reguły wyłączenia sędziego służą bowiem budowie społecznego zaufania do wymiaru sprawiedliwości”. Znaczenie społecznej oceny bezstronności sędziego i potrzebę szerokiej interpretacji przesłanek stanowiących podstawę wyłączenia sędziego akcentował Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 grudnia 2005 r. (sygn. SK 53/04). W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał stwierdził, że „o potrzebie zastosowania instytucji wyłączenia nie może decydować jedynie zasadność *in casu* zarzutu braku obiektywizmu z punktu widzenia konkretnego sędziego, ale ocena, czy dla postronnego obserwatora, a także –

jak się wskazuje w orzecznictwie Sądu Najwyższego – z punktu widzenia strony, „zachodzą wystarczające okoliczności, które mogą budzić wątpliwości co do bezstronności sędziego” (postanowienie Sądu Najwyższego z 19 listopada 1981 r., sygn. akt IV PZ 63/81). Podobnie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka podkreśla się, że bezstronność sądu oznacza, że sąd jest wolny od osobistych uprzedzeń i istnieją wystarczające gwarancje pozwalające wykluczyć jakiegokolwiek uzasadnione wątpliwości co do bezstronności sądu (zob. wyrok ETPC z dnia 8 lutego 2007 r., *Svaric i Kavnik przeciwko Słowenii*, nr 75617/01).

Co się tyczy przesłanki „bezstronności” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC, ową bezstronność można, także zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ETPC, oceniać w różny sposób, mianowicie poprzez podejście subiektywne, uwzględniające osobiste przekonania i zachowanie sędziego, tj. poprzez zbadanie, czy wykazał on stronniczość lub osobiste uprzedzenia w danej sprawie, jak również poprzez obiektywne podejście polegające na ustaleniu, czy sąd zapewnia, w szczególności z uwagi na swój skład, gwarancje wystarczające do wykluczenia wszelkich uzasadnionych wątpliwości co do jego bezstronności. Jeśli chodzi o obiektywną ocenę, polega ona na zadaniu sobie pytania, czy niezależnie od indywidualnego zachowania sędziego, pewne weryfikowalne fakty dają podstawy do podejrzeń co do jego stronniczości. W tym zakresie nawet pozory mogą mieć znaczenie. Również tutaj stawką jest zaufanie, jakie w społeczeństwie demokratycznym sądy powinny budzić w jednostkach, poczynając od stron postępowania (zob. w szczególności wyrok ETPC z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie *Kleyn i in. przeciwko Niderlandom*, skargi nr 39343/98, 39651/98, 43147/98 i 46664/99, § 191 i przytoczone tam orzecznictwo; a także wyrok ETPC z dnia 6 listopada 2018 r. w sprawie *Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii*, skargi nr 55391/13, 57728/13 oraz 74041/13, §§ 145, 147, 149 i przytoczone tam orzecznictwo).

Także Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej odniósł się do przesłanki pozoru niezależności (ang. *apperance of independence*). Dostrzegając specyfikę sądu konstytucyjnego, nie można całkowicie wyłączyć go także spod standardów wynikających z prawa Unii Europejskiej. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ukształtował się pogląd, że chociaż „organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to

wciąż przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii i w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Każde państwo członkowskie powinno na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zapewnić w szczególności, by organy należące – jako «sądy» w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii i mogące w związku z tym rozstrzygać w tym charakterze o stosowaniu lub wykładni prawa Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej” (zob. wyrok TS z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924, pkt 102–103; por. też wyrok z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117 i wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r. w sprawie C-619/18 *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (Niezależność Sądu Najwyższego)*, ECLI:EU:C:2019:531).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wymóg niezawisłości sądów ma dwa aspekty. Pierwszy aspekt, o charakterze zewnętrznym, wymaga, aby dany organ wypełniał swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, pozostając w ten sposób pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia [wyroki: z dnia 25 lipca 2018 r., *Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 24 czerwca 2019 r., *Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego)*, C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 72].

Drugi aspekt, o charakterze wewnętrznym, łączy się z kolei z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu. Aspekt ten wymaga przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu w rozstrzygnięciu sporu poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa [wyroki: z dnia 25 lipca 2018 r., *Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 24 czerwca 2019 r., *Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego)*, C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 73].

Składy Trybunału Konstytucyjnego, w których zasiadają osoby co do których wypełnianie przesłanki pozoru niezależności nie jest spełnione, należy uznać za niespełniające kryteriów niezależności ustalonych przez Trybunał Sprawiedliwości. Sytuacje takie jak przedstawiane negatywnie nacechowane i emocjonalne wypowiedzi bez wskazywania podstaw zarzutów „mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnątrznych”, tym samym podważają „zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym”. Tym samym, w świetle wyroku w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18 można przyjąć, że składy Trybunału, w których zasiada osoba pozbawiona przesłanki bezstronności, nie mogą być uznane za spełniające wymogi prawa Unii Europejskiej.

W piśmiennictwie podniesiono dodatkowo, że bezstronność i niezależność sędziowska może zostać zagrożona, gdy sędzia zajmie czynną postawę w bieżących sporach politycznych, wyraźnie formułując własne poglądy i opowiadając się (np. w środkach masowego przekazu) za konkretnym rozwiązaniem proponowanym przez jedną z sił (partii) politycznych lub przeciw. Dotyczy to również działalności sprzed objęcia stanowiska sędziego, a więc w sytuacji występującej zwłaszcza w wypadku sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Mogli oni bowiem, posiadając np. mandat poselski, wypowiadać się w określony sposób o dyskutowanych projektach aktów ustawodawczych lub oceniając pracę Rzecznika Praw Obywatelskich. Wypowiedzi te nie muszą dotyczyć konkretnych rozwiązań przyjętych w ustawie, ale jej podstawowych założeń i wartości, jak również praktyki jej stosowania. We wszystkich tych wypadkach sędzia zdradza swoje przekonania. Sędzia manifestując swoje poglądy polityczne, wysyła tym samym wyraźny sygnał do ewentualnych przyszłych stron postępowania, informując je o ewentualności determinowania przez te poglądy treści przyszłego wyroku (zob. B. Banaszak, *Sędziowie: trudna sztuka bezstronności*, „Rzeczpospolita” z dnia 12 czerwca 2007 r.).

Oczywiście, jak wskazuje się w literaturze, nie w każdym wypadku fakt wypowiedzania się przez sędziego TK na tematy związane z rozstrzyganą sprawą będzie przesądzał o braku bezstronności. Fakt upowszechnienia w przeszłości przekonań kwestii związanej z przedmiotem orzekania nie może być *per se* uważany za okoliczność

podważającą zdolność sędziego do dokonania bezstronnej oceny (zob. W. Brzozowski, *Wyłączenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego od udziału w postępowaniu*, „Państwo i Prawo”, 1/2013, s. 45). Stanowi to także naturalną konsekwencję wymogu, zgodnie z którym Sejm RP dokonuje wyboru sędziów z grona osób wyróżniających się wiedzą prawniczą (art. 194 ust. 1 Konstytucji RP), a zatem spośród osób, które posiadają zwykle znane publicznie poglądy na tematy ustrojowe i aksjologiczne. Wyłączanie sędziów TK w każdym z tego rodzaju przypadków prowadziłaby bowiem do sytuacji, w której do Trybunału Konstytucyjnego mogliby być powoływani jedynie „prawnicy bez właściwości” (zob. postanowienie TK z dnia 25 listopada 2008 r., sygn. K 5/08). Nie wystarczy także sam fakt „kojarzenia” danej osoby z określonym ugrupowaniem politycznym.

Wskazane wyżej rozważania nie mają jednak zastosowania do niniejszej sprawy. Jak wskazał M. Granat, w swojej polemice z powołanym wyżej artykułem W. Brzozowskiego, pojęcie bezstronności rozumieć należy przede wszystkim jako powiązane z cechą obiektywności. Sędzia obiektywny to taki, który „poddaje się rygorom racjonalności myślenia”, a więc taki, który dopuszcza wszystkie warianty rozstrzygnięcia sprawy, swoje własne poglądy na tych samych prawach co poglądy innych, słucha uczestników postępowania, stosując wobec nich jednakowe zasady, i może dać się przekonać w wyniku przedstawionej mu argumentacji (zob. M. Granat, *Sędzia konstytucyjny - bezstronny czy obiektywny?* „Państwo i Prawo” 2013 nr 5, s. 108-110). Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich o tak rozumianej obiektywności nie można przesądzić w niniejszym przypadku, na co wskazują liczne i skrajnie jednostronne wypowiedzi sędziego TK. dotyczące pełnienia funkcji przez obecnego Rzecznika Praw Obywatelskich, także o charakterze wyraźnie odrzucającym poglądy innych uczestników debaty publicznej z uwagi jedynie na ich poglądy lub przynależność do danej opcji politycznej.

W swoich wypowiedziach w mediach, a także działając jako Przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, sędzia TK Stanisław Piotrowicz niejednokrotnie negatywnie i bardzo emocjonalnie oceniał działalność Rzecznika Praw Obywatelskich, odnosząc się również osobno do osoby obecnie urzędującego RPO Adama Bodnara oraz zarzucając mu upolitycznienie

(zob. Gazeta Prawna, *Posiedzenie komisji sprawiedliwości przerwane. Piotrowicz skrytykowany przez organizacje pozarządowe*, 19 lipca 2018 r., <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1182194.adam-bodnar-kontra-piotrowicz-przerwane-posiedzenie-komisji-sprawiedliwosci.html>).

Warto w szczególności wskazać dwa posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, którym przewodniczył S. Piotrowicz. 18 lipca 2018 roku miało miejsce posiedzenie Komisji Sprawiedliwości i Praw człowieka, podczas którego Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar przedstawiał sprawozdanie ze swojej działalności za rok 2017. Spotkania nie udało się jednak doprowadzić do końca, ponieważ zostało ono nagle przerwane przez przewodniczącego Stanisława Piotrowicza. Przewodniczący skomentował wypowiedź Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącą niezależności Trybunału Konstytucyjnego oraz uniemożliwił mu dokończenie swojej wypowiedzi. Jak wynika z analizy stenogramu posiedzenia Komisji, wypowiedź Rzecznika została przerwana przez Przewodniczącego w związku z przedstawianą przez RPO analizą prawną zmian wprowadzanych wokół Trybunału Konstytucyjnego. Przewodniczący przerwał wypowiedź RPO komentarzem o wyraźnym charakterze ironicznym: „Mówi to organ konstytucyjny”; a następnie przedstawił swoją, nacechowaną emocjonalnie ocenę pracy RPO, w szczególności zaś odnosząc się personalnie do osoby Rzecznika zarzucił mu upolitycznienie bez wskazywania istniejących ku temu podstaw: „Zgroza, że takie treści padają z ust przedstawiciela władzy konstytucyjnej. To jest potwierdzenie tego, że pańskie wystąpienie było i jest manifestem politycznym. Pan nie reprezentuje obywateli, pan nie występuje w obronie praw obywateli, pan realizuje misję polityczną”. Uniemożliwiając wypowiedź innych obecnych posłów jak i zakończenie wystąpienia Rzecznika, Przewodniczący, po swoim komentarzu, natychmiast zakończył obrady. Ponadto w trakcie trwania tegoż posiedzenia Przewodniczący odnosił się bezpośrednio do Rzecznika, nie zadając jednakże pytań i wskazując konkretnych zarzutów. Warto przede wszystkim wskazać nacechowaną wypowiedź: „(...) wygłosił pan manifest polityczny. Pan się angażuje po jednej ze stron sporu politycznego. Pan nie występuje w obronie praw i wolności obywatelskich”.

Podobna sytuacja miała miejsce rok później. Podczas posiedzenia sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w dniu 10 września 2019 roku, Stanisław

Piotrowicz nie dopuścił Rzecznika do odpowiedzi na pytania posłów i zakończył obrady. Jednakże w trakcie, gdy Posłanka Krystyna Pawłowicz oceniała pracę Biura Rzecznika Praw Obywatelskich jak i osobę Adama Bodnara w sposób ocierający się o znamiona zniesławienia Rzecznika, pracowników BRPO, jak i RPO jako organu konstytucyjnego, Przewodniczący nie przerwał jej wypowiedzi. Ignorował również próby przerwania wypowiedzi Posłanki przez innych posłów nie dopuszczając ich do głosu. Posłanka K. Pawłowicz zarzucała bezpodstawnie Rzecznikowi działanie na szkodę państwa polskiego, łamanie Konstytucji, prowadzenie ‘ gier politycznych ’ czy ‘ niszczenie ’ wymiaru sprawiedliwości. Posłanka nazwała Rzecznika również ‘ wyjątkowym szkodnikiem ’. Na żadną z tych wypowiedzi nie zareagował Przewodniczący, pomimo przysługujących mu w tym zakresie kompetencji. Dla porównania należy wskazać, że innych obecnych na Sali posłów, zabierających głos w dyskusji, Przewodniczący przywoływał do rzeczy (zob. np. wypowiedź Posła Roberta Majki, Pełny zapis posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, nr 193, z dnia 10 września 2019 r., str. 14-15). Zachowanie to w świetle wyłączenia mikrofonu Rzecznikowi i zakończenia obrad bez możliwości udzielenia odpowiedzi na pytania posłów, należy ocenić zdecydowanie negatywnie. Świadczy ono również o **bardzo emocjonalnym i nacechowanym wysoko pejoratywnie uprzedzeniu sędziego TK Stanisława Piotrowicza do osoby Adama Bodnara, pełniącego funkcję Rzecznika Praw Obywatelskich, co będzie mieć bezpośredni wpływ na ocenę wniosku grupy posłów o zbadanie konstytucyjności art. 3 ust. 6 ustawy o RPO. Stwierdzenie bowiem niezgodności z Konstytucją RP zaskarżonego przez grupę posłów partii „Prawo i Sprawiedliwość” wpłynie bowiem w sposób bezpośredni na sytuację Adama Bodnara – bez podstawy prawnej w art. 3 ust. 6 przestanie on posiadać mandat do sprawowania urzędu RPO do czasu wyboru przez parlament nowego Rzecznika Praw Obywatelskich.**

Kolejną istotną kwestią, która może wpływać na istnienie uzasadnionych wątpliwości dotyczących bezstronności Sędziego Stanisława Piotrowicza jest Jego wieloletnie członkostwo w Klubie Parlamentarnym Prawa i Sprawiedliwości (najpierw jako senator RP w latach 2005-2011, a następnie jako poseł RP w latach 2011-2019). Wniosek o kontrolę konstytucyjności przepisu ustawy o RPO złożyła zaś właśnie

grupa posłów klubu parlamentarnego PiS, wieloletnich kolegów sędziego TK S. Piotrowicza z klubu parlamentarnego. W związku z tym powstaje racjonalne pytanie, czy 14-letnie członkostwo w klubie PiS gwarantuje obiektywizm w trakcie postępowania, w którym wnioskodawcami są byli koledzy i koleżanki, z którymi pozostawał w stałym i bliskim kontakcie.

Rzecznik Praw Obywatelskich zdaje sobie sprawę, że przesłanka z art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy o TK ma charakter ocenny. Należy jednak wskazać, że niezależnie od tego charakter wypowiedzi i wymiar zaangażowania sędziego TK Stanisława Piotrowicza, a także jego przynależność partyjną traktować należy jako okoliczności wywołujące o wiele nawet więcej niż wątpliwości co do jego bezstronności w rozumieniu przyjętym w art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy o TK.

Ze względu na powyższe należy uznać, że sędzia TK Stanisław Piotrowicz podlega wyłączeniu od udziału w rozpoznawaniu niniejszej sprawy zgodnie z treścią art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Z uwagi na powyższe Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi jak na wstępie.

Adam Bodnar

Sygn. akt K 20/20

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 19 października 2020 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Bartłomiej Sochański – sprawozdawca
Rafał Wojciechowski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 19 października 2020 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o wyłączenie sędziego TK Justyna Piskorskiego z udziału w rozpoznawaniu wniosku grupy posłów z dnia 15 września 2020 r. 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 i art. 209 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

oddalić wniosek.**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

z up. Prezesa Trybunału Konstytucyjnego

Kierownik Sekretariatu

Biura Służby Prawnej Trybunału

Bartosz Skwara



Sekretarz Biura Służby Prawnej
Trybunału Konstytucyjnego
Skwara
dr Bartosz Skwara

UZASADNIENIE

I

Pismem z 14 października 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik) wystąpił o wyłączenie z udziału w postępowaniu w sprawie o sygn. K 20/20 sędziego Trybunału Konstytucyjnego Justyna Piskorskiego. Rzecznik wskazał, że przepisy ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: otpTK) określają przesłanki wyłączenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z udziału w rozpoznawaniu sprawy, ale nie regulują sytuacji, w której w rozpoznawaniu sprawy bierze udział osoba nieuprawniona. Zdaniem Rzecznika, w tym zakresie analogiczne zastosowanie powinien mieć art. 39 ust. 1 oraz 2 otpTK. Rzecznik powołał także art. 379 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.), który stanowi, że nieważność postępowania zachodzi, jeżeli skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa. We wniosku uznano, że przepis ten obejmuje także przypadek, gdy w składzie znajduje się osoba, która nie jest sędzią.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Instytucję wyłączenia sędziego z orzekania w określonej sprawie uregulowano w Rozdziale 3 Działu II ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: otpTK). Zgodnie z art. 39 ust. 2 pkt 2 otpTK, sędzia Trybunału Konstytucyjnego podlega wyłączeniu z udziału w rozpoznaniu sprawy również wtedy, gdy istnieją inne, niewymienione w pozostałych przepisach art. 39 otpTK, okoliczności mogące wywołać wątpliwości co do bezstronności sędziego.

2. Zgodnie z art. 39 ust. 3 otpTK, w przypadku, o którym mowa w ust. 2, sędziego Trybunału wyłącza się z udziału w rozpoznaniu sprawy, jeżeli podmiot składający wniosek o wyłączenie uprawdopodobni istnienie okoliczności mogących wywołać wątpliwości co do jego bezstronności.

3. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił szczegółowo zakres podmiotowy i przedmiotowy instytucji wyłączenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z orzekania w postanowieniu z 15 lutego 2017 r., sygn. K 2/15 (OTK ZU A/2017, poz. 7). Wskazał w nim, że przyczyny wyłączenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z orzekania kompleksowo i wyczerpująco normuje odpTK, dlatego w tym zakresie nie ma zastosowania ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.).

4. Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się też o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, wybranych przez Sejm 2 grudnia 2015 r. w licznych orzeczeniach oddalających wnioski o wyłączenie z orzekania zarówno ich samych, jak i osób wybranych na stanowiska sędziowskie po śmierci dwóch z nich (zob. wymienione wyżej postanowienie w sprawie o sygn. K 2/15, postanowienie z 19 kwietnia 2017 r., sygn. K 10/15, OTK ZU A/2017, poz. 27 oraz niepublikowane postanowienia z: 8 marca 2017 r., sygn. K 24/14, 27 lipca 2017 r., sygn. U 1/17, 24 października 2017 r., sygn. K 1/17 i sygn. K 3/17, 13 grudnia 2017 r., sygn. K 17/14, 14 grudnia 2017 r., sygn. K 36/15, 19 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15, 21 lutego 2018 r., sygn. K 9/16, 22 maja 2018 r., sygn. K 24/16 i sygn. SK 8/14, 6 czerwca 2018 r., sygn. K 16/16, 25 marca 2019 r., sygn. K 12/18, 9 kwietnia 2019 r., sygn. K 16/17, 14 maja 2019 r., sygn. SK 31/17, 3 lipca 2019 r., sygn. K 3/16 i 2 marca 2020 r., sygn. Kpt 1/20). W orzeczeniach tych stwierdzono także, że Trybunał Konstytucyjny nie orzekł o prawidłowości wyboru osób wymienionych w uchwałach Sejmu z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1038, 1039 i 1040), a Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie podtrzymuje stanowisko wyrażone w wymienionych postanowieniach.

W świetle przedstawionej argumentacji TK stwierdza, że wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich o wyłączenie sędziego TK Justyna Piskorskiego jest oczywiście bezzasadny.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy.
Za zgodność:
z up. Prezesa Trybunału Konstytucyjnego
Kierownik Sekretariatu
Biura Służby Prawnej Trybunału
Bartosz Skwara

Sygn. akt K 20/20

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 19 października 2020 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Bartłomiej Sochański – sprawozdawca
Rafał Wojciechowski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 19 października 2020 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o wyłączenie sędziego TK Stanisława Piotrowicza z udziału w rozpoznawaniu wniosku grupy posłów z dnia 15 września 2020 r. 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 i art. 209 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

oddalić wniosek.**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

Na oryginale właściwe podpisy.
Za zgodność:
z up. Prezesa Trybunału Konstytucyjnego
Kierownik Sekretariatu
Biura Służby Prawnej Trybunału
Bartosz Skwara



SECRETARIAT
Sekretariat Biura Służby Prawnej
Trybunału Konstytucyjnego
Bartosz Skwara
Bartosz Skwara

UZASADNIENIE

I

Pismem z 14 października 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik) wystąpił o wyłączenie z udziału w postępowaniu w sprawie o sygn. K 20/20 sędziego Trybunału Konstytucyjnego Stanisława Piotrowicza.

Zdaniem Rzecznika argumentem przemawiającym na rzecz wyłączenia sędziego TK z udziału w sprawie o sygn. K 20/20 jest charakter wypowiedzi ówczesnego posła Stanisława Piotrowicza na temat aktywności Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara. Wypowiedzi te miały miejsce w okresie poprzedzającym wybór Stanisława Piotrowicza na stanowisko sędziego TK. Są to w szczególności opinie wygłoszone w trakcie posiedzeń Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu, którą Stanisław Piotrowicz kierował będąc posłem. Przytaczając przykłady wypowiedzi na posiedzeniach komisji w dniach 18 lipca 2018 r. oraz 10 września 2019 r., Rzecznik uznał, iż są one skrajnie jednostronne, niejednokrotnie negatywne i bardzo emocjonalnie oceniające działalność Rzecznika, a ponadto odnoszą się również personalnie do osoby obecnie urzędującego Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara. Zdaniem wnioskodawcy, wypowiedź ówczesnego posła Stanisława Piotrowicza z 10 września 2019 r. świadczy o „bardzo emocjonalnym i nacechowanym wysoko pejoratywnie uprzedzeniu sędziego TK Stanisława Piotrowicza do osoby Adama Bodnara, pełniącego funkcję Rzecznika Praw Obywatelskich, co będzie mieć bezpośredni wpływ na ocenę wniosku grupy posłów o zbadanie konstytucyjności art. 3 ust. 6 ustawy o RPO” (s. 9 wniosku o wyłączenie). Rzecznik stwierdził, że orzeczenie niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu wpłynie bowiem w sposób bezpośredni na sytuację Adama Bodnara.

Ponadto za wyłączeniem sędziego TK Stanisława Piotrowicza przemawiają, zdaniem Rzecznika, poprzedzająca wybór na stanowisko sędziego TK przynależność do partii politycznej oraz fakt, że grupa posłów wnioskodawców w sprawie o sygn. K 20/20 należy do tego samego ugrupowania, którego członkiem był Stanisław Piotrowicz przed wyborem na stanowisko sędziego TK.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Instytucję wyłączenia sędziego z orzekania w określonej sprawie uregulowano w Rozdziale 3 Działu II ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: otpTK). Zgodnie z art. 39 ust. 2 pkt 2 otpTK, sędzia Trybunału Konstytucyjnego podlega wyłączeniu z udziału w rozpoznaniu sprawy również wtedy, gdy istnieją inne, niewymienione w pozostałych przepisach art. 39 otpTK, okoliczności mogące wywołać wątpliwości co do bezstronności sędziego.

2. Zgodnie z art. 39 ust. 3 otpTK, w przypadku, o którym mowa w ust. 2, sędziego Trybunału wyłącza się z udziału w rozpoznaniu sprawy, jeżeli podmiot składający wniosek o wyłączenie uprawdopodobni istnienie okoliczności mogących wywołać wątpliwości co do jego bezstronności. Rzecznik przytoczył przykłady wypowiedzi publicznych sędziego TK Stanisława Piotrowicza, które w jego ocenie świadczą o negatywnej ocenie obecnego Rzecznika Adama Bodnara, a ponadto wskazał, iż Stanisław Piotrowicz przed wyborem na sędziego Trybunału Konstytucyjnego należał do ugrupowania, którego członkami są posłowie wnioskodawcy w sprawie o sygn. K 20/20. Zdaniem Rzecznika, powyższe fakty przesądzają o braku gwarancji bezstronności sędziego TK Stanisława Piotrowicza w niniejszej sprawie.

3. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że kontrola konstytucyjności prawa koncentruje się wokół zagadnień ustrojowych oraz filozofii i aksjologii państwa (por. postanowienia TK z: 25 listopada 2008 r., sygn. K 5/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 169 oraz 2 marca 2020 r., sygn. Kpt 1/20, niepublikowane), a prawo konstytucyjne częstokroć określane jest w piśmiennictwie, zwłaszcza w polskiej literaturze przedwojennej, mianem prawa politycznego, zamiennie z pochodzącym z języka niemieckiego terminem prawo państwowe. Wynika to przede wszystkim z tego, że wskazana gałąź prawa reguluje stany faktyczne składające się w znacznej części na szeroko pojętą aktywność polityczną, w tym funkcjonowanie parlamentarzystów i konstytucyjnych organów państwa, co stanowi istotę procesu kształtowania działalności państwa demokratycznego, uregulowanej przez prawo konstytucyjne (prawo polityczne), przede wszystkim w Konstytucji. Trudno zatem,

aby osoby wyróżniające się wiedzą z zakresu prawa konstytucyjnego nie miały ugruntowanych i publicznie znanych poglądów co do tych zagadnień oraz aby powstrzymywały się przed ich ekspresją w ramach wcześniej sprawowanego mandatu parlamentarzysty, oceniając konkretne sytuacje i aktywność określonych piastunów organów władzy publicznej. Błędny jest pogląd, że zajęcie wcześniej stanowiska w określonej kwestii prawnej, w tym dotyczącej, wynikającej z przepisów Konstytucji, relacji między konstytucyjnymi organami państwa, m.in. w postaci opinii wyrażonej w ramach wykonywania mandatu posła lub senatora, uprawdopodobnia zaistnienie okoliczności mogących wywołać wątpliwość co do bezstronności sędziego Trybunału Konstytucyjnego (por. postanowienie TK z 20 marca 2002 r., sygn. SK 2/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 20 i postanowienie o sygn. K 5/08). Takie podejście jest całkowicie bezzasadne i nie znajduje żadnego uzasadnienia na tle przepisu regulującego podstawę wyłączenia sędziego TK. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie można uznać, że opinia wyrażona nawet na temat zagadnienia związanego z przedmiotem rozstrzygnięcia, nie tylko w publikacji naukowej, orzeczeniu sądowym, ale również w sferze publicznej, zwłaszcza opinia dotycząca konkretnego stanu faktycznego, uzasadnia wyłączenie sędziego (por. wyrok TK z 13 grudnia 2005 r., sygn. SK 53/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 134). Jest to stanowisko, w swym założeniu, błędne i niebezpieczne, ponieważ poprzez swój automatyzm i formalizm może prowadzić do eliminacji ludzi dysponujących konieczną wiedzą i doświadczeniem życiowym dla sprawowania funkcji sędziego. W praktyce mogłoby to oznaczać, że sędzią TK mógłby zostać tylko „prawnik bez właściwości” oraz bez wcześniejszej aktywności w życiu publicznym (podobnie w postanowieniu TK o sygn. Kpt 1/20).

4. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że wniosek grupy posłów, sygn. K 20/20, dotyczy zgodności przepisu ustawy z konstytucyjnymi wzorcami kontroli, a zatem nie obejmuje sfery oceny konkretnych osób. W związku z powyższym subiektywne opinie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara na temat wypowiedzi ówczesnego posła Stanisława Piotrowicza nie mają znaczenia dla oceny niezawisłości sędziego TK w trakcie konfrontowania przepisów prawnych położonych na różnych poziomach hierarchicznie zbudowanego konstytucyjnego systemu źródeł prawa. Kompetencje Trybunału Konstytucyjnego w zakresie oceny zgodności z Konstytucją przepisów ustawowych stanowią generalnie sferę całkowicie rozłączną od konkretnych relacji międzyludzkich zachodzących w sferze publicznej. Rzecznik Praw Obywatelskich nie przedstawił

wystarczającej argumentacji uprawdopodobniającej, iż w sprawie o sygn. K 20/20 zachodzi sytuacja odmienna.

5. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że interpretując art. 39 ust. 2 otpTK, nie można całkowicie pomijać regulacji odnoszących się do kryteriów wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego określonych przez Konstytucję oraz przez ustawę z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1422), która nie wyłącza osób sprawujących uprzednio mandat posła lub senatora z kręgu potencjalnych sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W konsekwencji przyjęte zasady wyboru sędziów Trybunału prowadzą do stosowania art. 39 ust. 2 otpTK w sposób dopuszczający do udziału w orzekaniu także sędziego, który wcześniej sprawował mandat poselski lub senatorski i wykonywał działalność parlamentarzysty zgodnie ze swoimi poglądami, jeśli nie istnieją uzasadnione okoliczności wskazujące, iż może to wywołać uzasadnione wątpliwości co do bezstronności sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Treść wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich nie stanowi wystarczającej argumentacji, iż podniesione wątpliwości są uzasadnione.

W związku z powyższym, po wysłuchaniu w dniu 19 października 2020 r. wyjaśnień sędziego Stanisława Piotrowicza, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich o wyłączenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego Stanisława Piotrowicza jest bezzasadny.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

z up. Prezesa Trybunału Konstytucyjnego

Kierownik Sekretariatu

Biura Służby Prawnej Trybunału

Bartosz Skwara



SEKRETARZ
Trybunału Konstytucyjnego
[Signature]
Bartosz Skwara



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 2/03/2021

VII.511.44.2020.MAW

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

sygn. akt K 20/20

Wniosek uczestnika postępowania o wyłączenie sędziego TK

Na podstawie art. 41 ust. 1 w związku z art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) **Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o wyłączenie od udziału w rozpoznawaniu sprawy o sygn. akt K 20/20 sędziego Trybunału Konstytucyjnego Pani Julii Przyłębskiej.**

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, sędzia Trybunału jest wyłączony z udziału w rozpoznaniu sprawy, jeżeli: 1) wydał akt normatywny będący przedmiotem

wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej; 2) wydał orzeczenie, decyzję administracyjną lub inne rozstrzygnięcie, w sprawie pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej; 3) jest uczestnikiem postępowania lub pozostaje z uczestnikiem postępowania w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może oddziaływać na jego prawa i obowiązki; 4) był przedstawicielem, pełnomocnikiem lub doradcą uczestnika postępowania; 5) jest stroną w postępowaniu w sprawie, w której zostało przedstawione pytanie prawne lub stroną w tym postępowaniu jest jego małżonek, krewny lub powinowaty w linii prostej, krewny boczny do czwartego stopnia lub powinowaty boczny do drugiego stopnia. Z kolei zgodnie z ust. 2 tego przepisu, sędzia podlega wyłączeniu z udziału w rozpoznawaniu sprawy, jeżeli: 1) uczestniczył w wydaniu aktu normatywnego, orzeczenia, decyzji administracyjnej lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, i może wywołać to wątpliwości co do jego bezstronności; 2) **istnieją inne, niewymienione w pkt 1 lub ust. 1, okoliczności mogące wywołać wątpliwości co do jego bezstronności**. W przypadkach, o których mowa w ust. 2 sędziemu Trybunału wyłącza się od udziału na żądanie uczestnika postępowania, jeżeli zostanie uprawdopodobnione istnienie okoliczności mogących wywołać wątpliwości co do jego bezstronności (art. 39 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym).

Artykuł 39 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym określa sytuacje, w których wyłączeniu od udziału w rozstrzyganiu w sprawach podlegają sędziowie Trybunału. Celem wyłączenia sędziego jest konieczność zapewnienia bezstronności i obiektywizmu w rozpatrywaniu sprawy przez Trybunał. Problematyka bezstronności sędziego w postępowaniu sądowym wielokrotnie była przedmiotem wypowiedzi judykatury. Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie wskazywał, iż dla oceny odnoszącej się do tej kwestii nie jest istotne, jak strona subiektywnie odbiera nastawienie sędziego. Decydować muszą bowiem fakty, a więc wszelkie okoliczności obiektywne, które mogłyby świadczyć o zróżnicowanym traktowaniu uczestników postępowania przez sędziego i wywoływać zarówno u strony, jak i u postronnego obserwatora wątpliwości co do obiektywizmu sędziowskiego. Dalej, jak wskazuje się w orzecznictwie Sądu Najwyższego, to właśnie usunięciu takich wątpliwości oraz stworzeniu „gwarancji bezstronnego wymiaru sprawiedliwości mają

(...) służyć przepisy o wyłączeniu sędziego” (postanowienie Sądu Najwyższego z 4 grudnia 1969 r., sygn. akt I CZ 124/69; zob. też postanowienie Sądu Najwyższego z 7 listopada 1984 r., sygn. akt II CZ 117/84).

Sąd Najwyższy wskazał także, że wyłączenie sędziego może uzasadniać także taki **układ stosunków osobistych, który rodziłby dla sędziego trudność w zachowaniu przez niego bezstronnej postawy w rozstrzyganiu sporu** ze względu na emocjonalne nastawienie do danej osoby lub „powiązania wpływające na interesy lub pozycję życiową sędziego” (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 września 1977 r., sygn. akt I PO 15/77). Stwierdzić należy więc, że takie same, a nawet surowsze, zasady i kryteria dotyczące wyłączenia sędziego winny znajdować zastosowanie w przypadku Trybunału Konstytucyjnego, albowiem jego pozycja ustrojowa – w tym jednoinstancyjne orzekanie o zgodności aktów normatywnych z Konstytucją RP oraz ostateczność orzeczeń Trybunału – sprawia, że kryteria bezstronności sędziów Trybunału powinny mieć charakter kwalifikowany i spełnione powinny być w sposób nie budzący żadnych wątpliwości.

Przywołać należy także w tym miejscu orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który podkreślał w swych orzeczeniach znaczenie bezstronności i niezawisłości sądu w odbiorze społecznym. Instytucja wyłączenia sędziego służyć ma umocnieniu bezstronności i niezawisłości sądów w ocenie społecznej. W uzasadnieniu wyroku z dnia 20 lipca 2004 r. (sygn. akt SK 19/02) Trybunał podkreślił: „nakaz zachowywania zewnętrznych znamion niezawisłości dowodzi, że ważne jest nie tylko to, by sędzia orzekający w sprawie zachowywał się zawsze rzeczywiście zgodnie ze standardami niezawisłości i bezstronności, lecz także, by w ocenie zewnętrznej zachowanie sędziego odpowiadało takim standardom i było jako takie postrzegane. Reguły wyłączenia sędziego służą bowiem budowie społecznego zaufania do wymiaru sprawiedliwości”. Znaczenie społecznej oceny bezstronności sędziego i potrzebę szerokiej interpretacji przesłanek stanowiących podstawę wyłączenia sędziego akcentował Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 grudnia 2005 r. (sygn. akt SK 53/04). W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał stwierdził, że „o potrzebie zastosowania instytucji wyłączenia nie może decydować jedynie zasadność *in casu* zarzutu braku obiektywizmu z punktu widzenia konkretnego sędziego, ale ocena, czy dla postronnego obserwatora, a także –

jak się wskazuje w orzecznictwie Sądu Najwyższego – z punktu widzenia strony, „zachodzą wystarczające okoliczności, które mogą budzić wątpliwości co do bezstronności sędziego” (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 1981 r., sygn. akt IV PZ 63/81). Podobnie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka podkreśla się, że bezstronność sądu oznacza, że sąd jest wolny od osobistych uprzedzeń i istnieją wystarczające gwarancje pozwalające wykluczyć jakiegokolwiek uzasadnione wątpliwości co do bezstronności sądu (zob. wyrok ETPC z dnia 8 lutego 2007 r., *Svaric i Kavnik przeciwko Słowenii*, nr 75617/01).

Co się tyczy przesłanki „bezstronności” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC, ową bezstronność można, także zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ETPC, oceniać w różny sposób, mianowicie poprzez podejście subiektywne, uwzględniające osobiste przekonania i zachowanie sędziego, tj. poprzez zbadanie, czy wykazał on stronniczość lub osobiste uprzedzenia w danej sprawie, jak również poprzez obiektywne podejście polegające na ustaleniu, czy sąd zapewnia, w szczególności z uwagi na swój skład, gwarancje wystarczające do wykluczenia wszelkich uzasadnionych wątpliwości co do jego bezstronności. Jeśli chodzi o obiektywną ocenę, polega ona na zadaniu sobie pytania, czy niezależnie od indywidualnego zachowania sędziego, pewne weryfikowalne fakty dają podstawy do podejrzeń co do jego stronniczości. W tym zakresie nawet pozory mogą mieć znaczenie. Również tutaj stawką jest zaufanie, jakie w społeczeństwie demokratycznym sądy powinny budzić w jednostkach, poczynając od stron postępowania (zob. w szczególności wyrok ETPC z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie *Kleyn i in. przeciwko Niderlandom*, skargi nr 39343/98, 39651/98, 43147/98 i 46664/99, § 191 i przytoczone tam orzecznictwo; a także wyrok ETPC z dnia 6 listopada 2018 r. w sprawie *Ramos Nunes de Carvalho e Sa przeciwko Portugalii*, skargi nr 55391/13, 57728/13 oraz 74041/13, §§ 145, 147, 149 i przytoczone tam orzecznictwo).

Także Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej odniósł się do przesłanki pozoru niezależności (ang. *appearance of independence*). Dostrzegając specyfikę sądu konstytucyjnego, nie można całkowicie wyłączyć go także spod standardów wynikających z prawa Unii Europejskiej. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ukształtował się pogląd, że chociaż „organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to

wciąż przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii i w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Każde państwo członkowskie powinno na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zapewnić w szczególności, by organy należące – jako «sądy» w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii i mogące w związku z tym rozstrzygać w tym charakterze o stosowaniu lub wykładni prawa Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej” (zob. wyrok TS z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924, pkt 102–103; por. też wyrok z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117 i wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r. w sprawie C-619/18 *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (Niezależność Sądu Najwyższego)*, ECLI:EU:C:2019:531).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wymóg niezawisłości sądów ma dwa aspekty. Pierwszy aspekt, o charakterze zewnętrznym, wymaga, aby dany organ wypełniał swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, pozostając w ten sposób pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia [wyroki: z dnia 25 lipca 2018 r., *Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 24 czerwca 2019 r., *Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego)*, C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 72].

Drugi aspekt, o charakterze wewnętrznym, łączy się z kolei z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu. Aspekt ten wymaga przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu w rozstrzygnięciu sporu poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa [wyroki: z dnia 25 lipca 2018 r., *Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 24 czerwca 2019 r., *Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego)*, C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 73].

Składy Trybunału Konstytucyjnego, w których zasiadają osoby co do których wypełnianie przesłanki pozorów niezależności nie jest spełnione, należy uznać za niespełniające kryteriów niezależności ustalonych przez Trybunał Sprawiedliwości. Sytuacje takie jak przedstawiane negatywnie nacechowane i emocjonalne wypowiedzi bez wskazywania podstaw zarzutów „mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych”, tym samym podważają „zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym”. Tym samym, w świetle wyroku w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18 można przyjąć, że składy Trybunału, w których zasiada osoba pozbawiona przesłanki bezstronności, nie mogą być uznane za spełniające wymogi prawa Unii Europejskiej.

Jak wskazał M. Granat, pojęcie bezstronności rozumieć należy przede wszystkim jako powiązane z cechą obiektywności. Sędzia obiektywny to taki, który „poddaje się rygorom racjonalności myślenia”, a więc taki, który dopuszcza wszystkie warianty rozstrzygnięcia sprawy, swoje własne poglądy na tych samych prawach co poglądy innych, słucha uczestników postępowania, stosując wobec nich jednakowe zasady, i może dać się przekonać w wyniku przedstawionej mu argumentacji (zob. M. Granat, *Sędzia konstytucyjny – bezstronny czy obiektywny?* „Państwo i Prawo” 2013 nr 5, s. 108-110). **Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich o tak rozumianej obiektywności nie można przesądzić w niniejszym przypadku z uwagi na publiczne wypowiedzi Pana prof. dra hab. Andrzeja Przyłębskiego, pełniącego funkcję Ambasadora RP w Niemczech, a prywatnie pozostającego w związku małżeńskim z sędzią TK – Panią Julią Przyłębską.**

W piśmie skierowanym do Federalnego Związku Towarzystw Niemiecko-Polskich Pan Ambasador niezwykle krytycznie ocenił działalność Rzecznika Praw Obywatelskich, odnosząc się również personalnie do osoby obecnie urzędującego RPO dra hab. Adama Bodnara, prof. Uniwersytetu SWPS, oraz zarzucając mu m.in. działanie na rzecz spowolnienia reformy sądownictwa. Zarzucił również Rzecznikowi nieuprawnione angażowanie organów międzynarodowych w sprawę pozbawienia immunitetu sędzi Beaty Morawiec bez jakiegokolwiek odwołania do przyczyn podjęcia przez Rzecznika działań w tej sprawie.

Wypowiedzi te należy uznać za próbę zdezawuowania konstytucyjnego organu – Rzecznika Praw Obywatelskich oraz osobiście dra hab. Adama Bodnara w stosunkach polsko-niemieckich (zob. *Gazeta Wyborcza, Ambasador Przylębski atakuje Adama Bodnara i niemieckich dziennikarzy*, 19 października 2020 r., <https://wyborcza.pl/7.75399.26410817.ambasador-przylebski-atakuje-adama-bodnara-i-niemieckich-dziennikarzy.html>) – jako stroniczego organu ochrony praw obywatelskich. Podobne tezy zostały zawarte w liście Pana Ambasadora Andrzeja Przylębskiego zawierającym odmowę wygłoszenia mowy powitalnej przy okazji wręczenia nagrody Dialogu Rzecznikowi Adamowi Bodnarowi (zał. 1 i 2).

Rzecznik Praw Obywatelskich zdaje sobie sprawę, że przesłanka z art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy o TK ma charakter ocenny. Należy jednak wskazać, że niezależnie od tego wypowiedzi Ambasadora Andrzeja Przylębskiego w czasie poprzedzającym rozprawę w sprawie o sygn. akt K 20/20, mającej fundamentalne znaczenie dla możliwości sprawnego funkcjonowania konstytucyjnego organu, jakim jest Rzecznik Praw Obywatelskich, budzą uzasadnione wątpliwości co do możliwości zachowania bezstronności przez zasiadającą w składzie orzekającym małżonkę Pana Ambasadora – sędzię TK Panią Julię Przylębską. Tym bardziej, że Jej publiczne wypowiedzi, dotyczące sporu dotyczącego wprowadzanej w ostatnich latach reformy wymiary sprawiedliwości, mogą wskazywać na zbieżność ocen z tymi wyrażonymi publicznie przez Ambasadora Andrzeja Przylębskiego (*Onet wiadomości, Julia Przylębska: komuś zależy na tym, by postawić Polskę w złym świetle*, 30 września 2020 r., <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/reforma-sadownictwa-w-polsce-julia-przylebska-to-niemcy-nie-uznaja-wyrokow-tsue/ed1t6ym>).

Ze względu na powyższe należy uznać, że sędzia TK Julia Przylębska podlega wyłączeniu od udziału w rozpoznawaniu niniejszej sprawy zgodnie z treścią art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Jednocześnie Rzecznik Praw Obywatelskich podkreśla, że intencją niniejszego wniosku nie jest uniemożliwienie wyznaczenia składu orzekającego w niniejszej sprawie, a jedynie zapewnienie właściwego ukształtowania tego składu spośród sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Z uwagi na powyższe Rzecznik Praw Obywatelskich zmuszony jest wnieść jak na wstępie.

Zal. 2

Adam Bodnar

Ambasador
Rzeczypospolitej Polski
w Republice Federalnej
Niemiec

Berlin, dnia 14 października 2020 r.

Szanowny Panie,

Serdecznie dziękuję za Pana pismo z dnia 1.10.2020 r., w którym [brak słowa, przypuszczalnie chodziło o: zaprosił – przyp. tłum.] mnie Pan do wygłoszenia mowy powitalnej podczas uroczystości wręczenia nagrody Dialogu Panu Adamowi Bodnarowi, polskiemu Rzecznikowi Praw Obywatelskich.

Niestety z wielkim żalem jestem zmuszony odmówić. Nie tylko moja ocena działalności laureata uniemożliwia mi przyjęcie tej roli. Prof. Bodnar w okresie swojego urzędowania czynił wszystko, by spowołnić konieczne reformy, wdrażane przez demokratycznie wybrany Parlament i wybrany przez niego rząd.

Drogi Panie , chciałbym poinformować Pana tylko o jego ostatnim działaniu: Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego przed 2 dniami odebrała sędzi Elżbiecie Morawiec immunitet sędziowski, aby mogła odpowiadać przed sądem, podobnie jak wszyscy obywatele. W tle są dobrze udokumentowane zarzuty korupcyjne – do każdego z nich po trzy źródła / trzech świadków. Pan Bodnar natychmiast włączył się do jej obrony i próbuje, ponownie, zaangażować w tę sprawę instytucje UE. Wbrew elementarnej zasadzie równości wszystkich obywateli wobec prawa. Nie ma to najmniejszego związku z zadaniami jego urzędu.

Liczę na Pana zrozumienie i pozostaję

z poważaniem

[nieczytelny podpis]

Prof. dr Andrzej Przyłębski



Botschafter
der Republik Polen
in der Bundesrepublik
Deutschland

Berlin, den 14. Oktober 2020

Herzlichen Dank für Ihr Schreiben vom 1.10.2020, in dem Sie mich zum Halten eines Grußworts während der Verleihung des Dialog-Preises an Herrn Adam Bodnar, Polens Beauftragten für Bürgerrechte.

Mit großem Bedauern muss ich leider absagen. Nicht nur meine Beurteilung der Aktivitäten des Preisträgers macht es für mich unmöglich, diese Rolle zu übernehmen. Prof. Bodnar machte in seiner Amtszeit alles, um die nötigen Reformen des demokratisch gewählten Parlaments und seiner Emanation, der Regierung, zu verlangsamen.

Ich darf Sie, lieber [Name], nur über seinen letzten Tat informieren: die Disziplinarkammer des Obersten Gerichts hat vor 2 Tagen der Richterin Elżbieta Morawiec die richterliche Immunität entzogen, damit sie, wie alle Bürger, vor dem Gericht verantworten könnte. Im Hintergrund stehen gut bewiesene – je drei Quellen/Zeugen – Korruptionsvorwürfe. Herr Bodnar hat sich sofort in ihre Verteidigung eingeschaltet und versucht, erneut, EU-Institutionen zu betätigen. Gegen das elementare Prinzip der Gleichheit aller Bürger vor dem Recht. Das hat mit den Aufgaben seines Amtes nicht das Mindeste zu tun.

Ich hoffe auf Ihr Verständnis und verbleibe

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Andrzej Przyłębski



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 8/04/2021

VII.511.44.2020.MW

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

sygn. akt K 20/20

Wniosek uczestnika postępowania o wyłączenie sędziego TK

Na podstawie art. 41 ust. 1 w związku z art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) **Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o wyłączenie od udziału w rozpoznawaniu sprawy o sygn. akt K 20/20 sędziego Trybunału Konstytucyjnego Pani Julii Przylębskiej.**

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, sędzia Trybunału jest wyłączony z udziału w rozpoznaniu sprawy, jeżeli: 1) wydał akt normatywny będący przedmiotem

wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej; 2) wydał orzeczenie, decyzję administracyjną lub inne rozstrzygnięcie, w sprawie pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej; 3) jest uczestnikiem postępowania lub pozostaje z uczestnikiem postępowania w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może oddziaływać na jego prawa i obowiązki; 4) był przedstawicielem, pełnomocnikiem lub doradcą uczestnika postępowania; 5) jest stroną w postępowaniu w sprawie, w której zostało przedstawione pytanie prawne lub stroną w tym postępowaniu jest jego małżonek, krewny lub powinowaty w linii prostej, krewny boczny do czwartego stopnia lub powinowaty boczny do drugiego stopnia. Z kolei zgodnie z ust. 2 tego przepisu, sędzia podlega wyłączeniu z udziału w rozpoznawaniu sprawy, jeżeli: 1) uczestniczył w wydaniu aktu normatywnego, orzeczenia, decyzji administracyjnej lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, i może wywołać to wątpliwości co do jego bezstronności; 2) **istnieją inne, niewymienione w pkt 1 lub ust. 1, okoliczności mogące wywołać wątpliwości co do jego bezstronności**. W przypadkach, o których mowa w ust. 2 sędziego Trybunału wyłącza się od udziału na żądanie uczestnika postępowania, jeżeli zostanie uprawdopodobnione istnienie okoliczności mogących wywołać wątpliwość co do jego bezstronności (art. 39 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym).

Artykuł 39 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym określa sytuacje, w których wyłączeniu od udziału w rozstrzyganiu w sprawach podlegają sędziowie Trybunału Konstytucyjnego. Celem wyłączenia sędziego jest konieczność zapewnienia bezstronności i obiektywizmu w rozpatrywaniu sprawy przez Trybunał. Problematyka bezstronności sędziego w postępowaniu sądowym wielokrotnie była przedmiotem wypowiedzi judykatury. Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie wskazywał, że dla oceny odnoszącej się do tej kwestii nie jest istotne, jak strona subiektywnie odbiera nastawienie sędziego. Decydować muszą bowiem fakty, a więc wszelkie okoliczności obiektywne, które mogłyby świadczyć o zróżnicowanym traktowaniu uczestników postępowania przez sędziego i wywoływać zarówno u strony, jak i u postronnego obserwatora wątpliwości co do obiektywizmu sędziowskiego. Dalej, jak wskazuje się w orzecznictwie Sądu Najwyższego, to właśnie usunięciu takich wątpliwości oraz stworzeniu „gwarancji bezstronnego wymiaru sprawiedliwości mają

(...) służyć przepisy o wyłączeniu sędziego” (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 grudnia 1969 r., sygn. akt I CZ 124/69; zob. też postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 listopada 1984 r., sygn. akt II CZ 117/84).

Przywołać należy także w tym miejscu orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który podkreślał w swych orzeczeniach znaczenie bezstronności i niezawisłości sądu w odbiorze społecznym. Instytucja wyłączenia sędziego służyć ma umocnieniu bezstronności i niezawisłości sądów w ocenie społecznej. W uzasadnieniu wyroku z dnia 20 lipca 2004 r. (sygn. akt SK 19/02) Trybunał podkreślił: „nakaz zachowywania zewnętrznych znamion niezawisłości dowodzi, że ważne jest nie tylko to, by sędzia orzekający w sprawie zachowywał się zawsze rzeczywiście zgodnie ze standardami niezawisłości i bezstronności, lecz także, by w ocenie zewnętrznej zachowanie sędziego odpowiadało takim standardom i było jako takie postrzegane. Reguły wyłączenia sędziego służą bowiem budowie społecznego zaufania do wymiaru sprawiedliwości”. Znaczenie społecznej oceny bezstronności sędziego i potrzebę szerokiej interpretacji przesłanek stanowiących podstawę wyłączenia sędziego akcentował Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 grudnia 2005 r. (sygn. akt SK 53/04). W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał stwierdził, że „o potrzebie zastosowania instytucji wyłączenia nie może decydować jedynie zasadność *in casu* zarzutu braku obiektywizmu z punktu widzenia konkretnego sędziego, ale ocena, czy dla postronnego obserwatora, a także – jak się wskazuje w orzecznictwie Sądu Najwyższego – z punktu widzenia strony, „zachodzą wystarczające okoliczności, które mogą budzić wątpliwości co do bezstronności sędziego” (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 1981 r., sygn. akt IV PZ 63/81). Podobnie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) podkreśla się, że bezstronność sądu oznacza, że sąd jest wolny od osobistych uprzedzeń i istnieją wystarczające gwarancje pozwalające wykluczyć jakiegokolwiek uzasadnione wątpliwości co do bezstronności sądu (zob. wyrok ETPC z dnia 8 lutego 2007 r., *Svaric i Kavnik przeciwko Słowenii*, nr skargi 75617/01).

Co się tyczy przesłanki „bezstronności” w rozumieniu art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC), ową bezstronność można, także zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ETPC, oceniać w różny sposób, mianowicie poprzez podejście subiektywne, uwzględniające osobiste przekonania i zachowanie sędziego,

tj. poprzez zbadanie, czy wykazał on stronniczość lub osobiste uprzedzenia w danej sprawie, jak również poprzez obiektywne podejście polegające na ustaleniu, czy sąd zapewnia, w szczególności z uwagi na swój skład, gwarancje wystarczające do wykluczenia wszelkich uzasadnionych wątpliwości co do jego bezstronności. Jeśli chodzi o obiektywną ocenę, polega ona na odpowiedzi na pytanie, czy niezależnie od indywidualnego zachowania sędziego, pewne weryfikowalne fakty dają podstawy do podejrzeń co do jego stronniczości. W tym zakresie nawet pozory mogą mieć znaczenie. Również tutaj stawką jest zaufanie, jakie w społeczeństwie demokratycznym sądy powinny budzić w jednostkach, poczynając od stron postępowania (zob. w szczególności wyrok ETPC z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie *Kleyn i in. przeciwko Niderlandom*, skargi nr 39343/98, 39651/98, 43147/98 i 46664/99, § 191 i przytoczone tam orzecznictwo; a także wyrok ETPC z dnia 6 listopada 2018 r. w sprawie *Ramos Nunes de Carvalho e Sa przeciwko Portugalii*, skargi nr 55391/13, 57728/13 oraz 74041/13, §§ 145, 147, 149 i przytoczone tam orzecznictwo).

Także Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej odniósł się do przesłanki pozoru niezależności (ang. *appearance of independence*). Dostrzegając specyfikę sądu konstytucyjnego, nie można całkowicie wyłączyć go także spod standardów wynikających z prawa Unii Europejskiej. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ukształtował się pogląd, że chociaż „organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to wciąż przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii i w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Każde państwo członkowskie powinno na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zapewnić w szczególności, by organy należące – jako «sądy» w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii i mogące w związku z tym rozstrzygać w tym charakterze o stosowaniu lub wykładni prawa Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej” (zob. wyrok TS z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924, pkt 102–103; por. też wyrok z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117 i wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r. w sprawie

C-619/18 *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (Niezależność Sądu Najwyższego)*, ECLI:EU:C:2019:531).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wymóg niezawisłości sądów ma dwa aspekty. Pierwszy aspekt, o charakterze zewnętrznym, wymaga, aby dany organ wypełniał swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, pozostając w ten sposób pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia [wyroki: z dnia 25 lipca 2018 r., *Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 24 czerwca 2019 r., *Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego)*, C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 72].

Drugi aspekt, o charakterze wewnętrznym, łączy się z kolei z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu. Aspekt ten wymaga przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu w rozstrzygnięciu sporu poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa [wyroki: z dnia 25 lipca 2018 r., *Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 24 czerwca 2019 r., *Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego)*, C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 73].

Składy Trybunału Konstytucyjnego, w których zasiadają osoby co do których wypełnianie przesłanki pozoru niezależności nie jest spełnione, należy uznać za niespełniające kryteriów niezależności ustalonych przez Trybunał Sprawiedliwości. Sytuacje takie jak przedstawiane negatywnie nacechowane i emocjonalne wypowiedzi bez wskazywania podstaw zarzutów „mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych”, tym samym podważają „zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym”. Tym samym, w świetle wyroku w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18 można przyjąć, że składy Trybunału, w których zasiada osoba pozbawiona przesłanki bezstronności, nie mogą być uznane także za spełniające wymogi prawa Unii Europejskiej.

Jak wskazał M. Granat, pojęcie bezstronności rozumieć należy przede wszystkim jako powiązane z cechą obiektywności. Sędzia obiektywny to taki, który „poddaje się rygorom racjonalności myślenia”, a więc taki, który dopuszcza wszystkie warianty rozstrzygnięcia sprawy, swoje własne poglądy na tych samych prawach co poglądy innych, słucha uczestników postępowania, stosując wobec nich jednakowe zasady, i może dać się przekonać w wyniku przedstawionej mu argumentacji (zob. M. Granat, *Sędzia konstytucyjny – bezstronny czy obiektywny?* „Państwo i Prawo” 2013 nr 5, s. 108-110). **Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich o tak rozumianej obiektywności oraz bezstronności nie można mówić w przypadku sędzi Trybunału Konstytucyjnego Pani Julii Przyłębskiej, z uwagi na podjęte przez nią, w charakterze Prezesa Trybunału, działania w okresie bezpośrednio przed planowaną na dzień 25 marca 2021 r. rozprawą Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 20/20.**

Bezpośrednio przed wyznaczonym po raz kolejny przez Trybunał Konstytucyjny – już dziewiątym, licząc od daty pierwszego wyznaczenia terminu rozprawy na dzień 20 października 2020 r., czyli w okresie zaledwie sześciu miesięcy – terminem rozprawy w sprawie o sygn. akt K 20/20, mającej się odbyć w dniu 25 marca 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich pozyskał ze strony internetowej TK informację o zmianie w składzie orzekającym w sprawie o sygn. akt K 20/20. W godzinach popołudniowych w dniu 23 marca 2021 r. Rzecznik dostrzegł, że na stronie TK zamieniono w składzie osób wymienionych w składzie orzekającym sędziego TK Pana Rafała Wojciechowskiego na sędziego TK Pana Bartłomieja Sochańskiego. Rzecznika Praw Obywatelskich jako uczestnika postępowania nie poinformowano pisemnie o takiej dokonanej zmianie.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreśla, że taka manipulacja składem orzekającym Trybunału Konstytucyjnego jest bezprawna

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, mając na uwadze wskazaną wyżej zmianę w składzie orzekającym w sprawie zawisłej przed TK pod sygn. akt K 20/20, stwierdzić należy, że skład orzekający w tej sprawie został ukształtowany z rażącym naruszeniem prawa. Żaden przepis ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie uprawnia do dokonywania dowolnej zmiany już wyznaczonego składu orzekającego w sprawie. Z art. 38 ust. 1 tej ustawy wynika, że sędziów Trybunału do składu orzekającego, w tym przewodniczącego składu i sędziego sprawozdawcę, wyznacza Prezes Trybunału

Konstytucyjnego według kolejności alfabetycznej, uwzględniając przy tym rodzaje, liczbę i kolejność wpływu spraw do Trybunału. Prezes Trybunału w uzasadnionych przypadkach, zwłaszcza ze względu na przedmiot rozpoznawanej sprawy, może wyznaczyć sędziego sprawozdawcę, odstępując od tych kryteriów (art. 38 ust. 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym). Wskazane uprawnienia Prezesa Trybunału nie obejmują jednak zmian personalnych w składzie orzekającym, a więc sytuacji, gdy skład orzekający TK został już uprzednio wyznaczony. W takim przypadku uprawnienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego aktualizuje się wyłącznie w sytuacjach opisanych prawem (wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego – art. 18 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego – Dz. U. z 2018 r. poz. 1422; przejście sędziego Trybunału Konstytucyjnego w stan spoczynku – art. 31-32 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego; wyłączenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego – art. 39-41 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym).

Przedstawione uwagi prowadzą do jednoznacznego wniosku, że skład orzekający w sprawie o sygn. akt K 20/20 został ukształtowany z rażącym naruszeniem prawa. W tym świetle postępowanie przed TK w niniejszej sprawie nie odpowiada standardowi sprawiedliwości proceduralnej wywodzonemu z art. 2 Konstytucji RP oraz art. 7 Konstytucji RP. Narusza bowiem zasadę sprawiedliwości proceduralnej sytuacja, w której bez podstawy prawnej i bez wskazania jakichkolwiek powodów, a także na każdym etapie postępowania, w sposób zupełnie dowolny dochodzi do zmiany składu orzekającego.

Ze względu na powyższe należy uznać, że sędzia TK Pani Julia Przyłębska, która podjęła decyzje o ukształtowaniu składu orzekającego w niniejszej sprawie działając w roli Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, podlega – z uwagi na oczywisty brak obiektywizmu i bezstronności – wyłączeniu od udziału w rozpoznawaniu niniejszej sprawy o sygn. akt K 20/20. Jednocześnie Rzecznik zwraca uwagę, że intencją niniejszego wniosku nie jest uniemożliwienie wyznaczenia składu orzekającego w niniejszej sprawie, a jedynie zapewnienie właściwego ukształtowania tego składu.

Mając powyższe Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi jak we wstępie.

Jednocześnie Rzecznik Praw Obywatelskich podkreśla, że rozstrzygnięcie niniejszej sprawy przez Trybunał z rażącym naruszeniem prawa oznaczać będzie bezprawne pozbawienie obywateli Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych osób prawa do realizacji prawa określonego w art. 80 Konstytucji RP, tj. prawa każdego do wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. W tej sytuacji, mając na względzie bezprecedensowy charakter i wagę niniejszej sprawy, z uwagi na treść art. 26 pkt 2 ustawy o statusie sędziego Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik Praw Obywatelskich przekazuje kopię niniejszego wniosku właściwym organom władzy publicznej w RP.

Adam Bodnar

Do wiadomości:

1. Pan Andrzej Duda
Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Pan Zbigniew Ziobro
Prokurator Generalny
3. Pani Małgorzata Manowska
I Prezes Sądu Najwyższego
ePUAP

Sygn. akt K 20/20

ODPIS

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 9 marca 2021 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bartłomiej Sochański – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz – sprawozdawca
Michał Warciński,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 9 marca 2021 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o wyłączenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego Julii Przyłębskiej z udziału w rozpoznawaniu wniosku grupy posłów 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, art. 7 i art. 209 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

oddalić wniosek.**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

z up. Prezesa Trybunału Konstytucyjnego

Kierownik Sekretariatu

Biura Służby Prawnej Trybunału

Bartosz Skwara

KIEROWNIK
Sekretariatu Biura Służby Prawnej
Trybunału Konstytucyjnego

Bartosz Skwara
dr Bartosz Skwara

UZASADNIENIE

I

W piśmie z 2 marca 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik) wystąpił o wyłączenie z udziału w postępowaniu w sprawie o sygn. K 20/20 sędziego Trybunału Konstytucyjnego Julii Przyłębskiej.

Rzecznik wskazuje, że w piśmie skierowanym do Federalnego Związku Towarzystw Niemiecko-Polskich ambasador Andrzej Przyłębski, małżonek sędziego TK Julii Przyłębskiej, „niezwykle krytycznie” ocenił działalność Rzecznika, w tym odniósł się personalnie do osoby Adama Bodnara, zarzucając mu m.in. działanie na rzecz spowolnienia reformy sądownictwa oraz nieuprawnione angażowanie organów międzynarodowych w sprawę pozbawienia immunitetu sędzi Beaty Morawiec, bez odwołania się do przyczyn podjęcia przez Rzecznika działań w tej sprawie (zob. załączony do wniosku list ambasadora Andrzeja Przyłębskiego oraz artykuł: *Ambasador Przyłębski atakuje Adama Bodnara i niemieckich dziennikarzy*, Gazeta Wyborcza, 19 października 2020 r.).

Rzecznik podkreślił, że wypowiedzi ambasadora Andrzeja Przyłębskiego budzą uzasadnione wątpliwości co do możliwości zachowania bezstronności przez jego małżonkę, zasiadającą w składzie orzekającym w sprawie o sygn. K 20/20. Szczególnie, że publiczne wypowiedzi Prezes Trybunału Julii Przyłębskiej dotyczące sporu o reformę wymiaru sprawiedliwości mogą wskazywać na zbieżność ich ocen (przytoczony we wniosku artykuł zamieszczony 30 września 2020 r. na portalu www.onet.pl).

W ocenie Rzecznika, wskazane przez niego okoliczności wystarczająco uzasadniają konieczność wyłączenia sędziego TK Julii Przyłębskiej z rozpoznawania sprawy o sygn. K 20/20, zgodnie z art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393).

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Instytucję wyłączenia sędziego z orzekania w określonej sprawie uregulowano w rozdziale 3 działu II ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie

postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: otpTK). Zgodnie z art. 39 ust. 2 pkt 2 otpTK, sędzia Trybunału Konstytucyjnego podlega wyłączeniu z udziału w rozpoznaniu sprawy również wtedy, gdy istnieją inne, niewymienione w pozostałych przepisach art. 39 otpTK, okoliczności mogące wywołać wątpliwości co do bezstronności sędziego.

2. Zgodnie z art. 39 ust. 3 otpTK, w przypadku, o którym mowa w ust. 2, sędziego Trybunału wyłącza się z udziału w rozpoznawaniu sprawy, jeżeli podmiot składający wniosek o wyłączenie uprawdopodobni istnienie okoliczności mogących wywołać wątpliwości co do jego bezstronności. Rzecznik przytoczył treść listu małżonka sędziego TK – ambasadora RP w Niemczech prof. Andrzeja Przyłębskiego – do Federalnego Związku Towarzystw Niemiecko-Polskich, opisany następnie w jednej z gazet codziennych a także jedną wypowiedź sędziego TK Julii Przyłębskiej na temat sporu dotyczącego reformy wymiaru sprawiedliwości. Zdaniem Rzecznika, powyższe fakty przesądzają o braku gwarancji bezstronności sędziego TK Julii Przyłębskiej w niniejszej sprawie.

3. Podobnie jak w postanowieniu z 19 października 2020 r., sygn. K 20/20 (niepublikowane), Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że kontrola zgodności prawa z Konstytucją koncentruje się wokół zagadnień ustrojowych (por. postanowienia TK z: 25 listopada 2008 r., sygn. K 5/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 169 oraz 2 marca 2020 r., sygn. Kpt 1/20, niepublikowane). Trudno zatem, aby osoby wyróżniające się wiedzą z zakresu prawa konstytucyjnego nie miały ugruntowanych i publicznie znanych poglądów co do tych zagadnień oraz aby powstrzymywały się przed ich ekspresją. Błędny jest więc pogląd, że zajęcie wcześniej stanowiska w jakiejś kwestii prawnej, w tym dotyczącej reformy wymiaru sprawiedliwości, uprawdopodobnia zaistnienie okoliczności mogących wywołać wątpliwość co do bezstronności sędziego Trybunału Konstytucyjnego (por. postanowienie TK z 20 marca 2002 r., sygn. SK 2/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 20 i postanowienie o sygn. K 5/08). Taka opinia nie znajduje uzasadnienia na tle przepisu regulującego podstawę wyłączenia sędziego TK z udziału w rozpoznawaniu sprawy (por. wyrok TK z 13 grudnia 2005 r., sygn. SK 53/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 134 oraz postanowienia TK: sygn. Kpt 1/20 i sygn. K 20/20).

4. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że wniosek grupy posłów, sygn. K 20/20, dotyczy zgodności przepisu ustawy z konstytucyjnymi wzorcami kontroli, a zatem nie dotyczy oceny konkretnych osób. Wypowiedzi małżonka sędzi TK Julii Przyłębskiej – ambasadora RP w Niemczech Andrzeja Przyłębskiego, a także publiczne wypowiedzi Prezesa Trybunału Konstytucyjnego Julii Przyłębskiej, nawet jeżeli zawierałyby negatywne opinie na temat Rzecznika Adama Bodnara, nie mają znaczenia dla oceny niezawisłości sędziego TK w trakcie rozstrzygania zagadnienia hierarchicznej zgodności aktów normatywnych. Przedmiotem sprawy jest bowiem ocena regulacji ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627) na tle Konstytucji, a nie ocena osoby lub działalności Adama Bodnara. Rzecznik nie przedstawił wystarczającej argumentacji uprawdopodobniającej, że w sprawie o sygn. K 20/20 zachodzi odmienna sytuacja.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

z up. Prezesa Trybunału Konstytucyjnego

Kierownik Sekretariatu

Biura Służby Prawnej Trybunału

Bartosz Skwara

KIEROWNIK
Sekretariatu Biura Służby Prawnej
Trybunału Konstytucyjnego
Bartosz Skwara
Bartosz Skwara

Sygn. akt K 20/20

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 12 kwietnia 2021 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Piotrowicz – przewodniczący

Leon Kieres

Krystyna Pawłowicz – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 12 kwietnia 2021 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o wyłączenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego Julii Przyłębskiej z udziału w rozpoznawaniu wniosku grupy posłów 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, art. 7 i art. 209 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

oddalić wniosek.**Orzeczenie zapadło większością głosów.**

Na oryginale właściwe podpisy.
Za zgodność:
z up. Prezesa Trybunału Konstytucyjnego
Kierownik Sekretariatu
Biura Służby Prawnej Trybunału
Bartosz Skwara

KIEROWNIK
Sekretariatu i Służby Prawnej
Trybunału Konstytucyjnego
Skwara
dr Bartosz Skwara

UZASADNIENIE

I

W piśmie z 8 kwietnia 2021 r. (wpływ do Trybunału Konstytucyjnego 9 kwietnia 2021 r.) Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub RPO) wystąpił o wyłączenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego Julii Przyłębskiej z rozpoznawania sprawy o sygn. K 20/20.

Zdaniem Rzecznika, zarządzenie Prezesa TK o zmianie w składzie orzekającym w sprawie o sygn. K 20/20, w ocenie RPO wydane bezprawnie, powoduje, iż sędzia TK Julia Przyłębska, będąca jednocześnie Prezesem Trybunału Konstytucyjnego, nie jest obiektywna ani bezstronna.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Instytucję wyłączenia sędziego z orzekania w określonej sprawie uregulowano w rozdziale 3 działu II ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uotpTK). Zgodnie z art. 39 ust. 2 pkt 2 uotpTK, sędzia Trybunału Konstytucyjnego podlega wyłączeniu z udziału w rozpoznaniu sprawy również wtedy, gdy istnieją inne, niewymienione w pozostałych przepisach art. 39 uotpTK, okoliczności mogące wywołać wątpliwości co do bezstronności sędziego.

2. Zgodnie z art. 39 ust. 3 uotpTK, w przypadku, o którym mowa w ust. 2, sędziemu Trybunału wyłącza się z udziału w rozpoznawaniu sprawy, jeżeli podmiot składający wniosek o wyłączenie uprawdopodobni istnienie okoliczności mogących wywołać wątpliwości co do jego bezstronności.

3. Argumentacja RPO sprowadza się do kwestii ukształtowania składu orzekającego w sprawie o sygn. K 20/20 i opiera się na przeprowadzonej przez wnioskodawcę interpretacji art. 38 uotpTK. Dotyczy zatem w całości zwykłych czynności

organizacyjnych Prezesa TK zobowiązanego ustawowo do sprawnego kierowania pracami Trybunału.

Zgodnie z art. 38 ust. 1 uotpTK sędziów Trybunału do składu orzekającego, w tym przewodniczącego składu i sędziego sprawozdawcę, wyznacza Prezes Trybunału według kolejności alfabetycznej uwzględniając przy tym rodzaje, liczbę oraz kolejność wpływu spraw do Trybunału, na każdym etapie postępowania. Art. 38 ust. 1 uotpTK pozostawia jednak pewien margines oceny dla Prezesa TK w celu racjonalnego kształtowania składu orzekającego. Zmiana składu w sprawie o sygn. K 20/20, krytykowana przez RPO, znajduje oparcie w przytoczonym przepisie.

Trybunał Konstytucyjny nie informuje uczestników postępowania o składach orzekających ani o dokonywanych w nich zmianach, gdyż w uotpTK brak jest ku temu podstaw prawnych.

Wykonywanie czynności urzędowych przez Prezesa TK, polegających na wyznaczaniu lub uzupełnianiu składów orzekających, nie daje podstaw do kwestionowania jego bezstronności jako sędziego w składzie orzekającym. Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega między tymi sytuacjami logicznego związku przyczynowo-skutkowego.

4. Co więcej takiego związku nie wykazano również w uzasadnieniu wniosku Rzecznika o wyłączenie sędziego TK. Zgodnie z art. 39 ust. 3 uotpTK wnioskodawca powinien uprawdopodobnić istnienie okoliczności mogących wywołać wątpliwości co do bezstronności sędziego, o którego wyłączenie wnosi. RPO nie przedstawił argumentacji wskazującej na takie prawdopodobieństwo.

W związku z powyższym, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich o wyłączenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego Julii Przyłębskiej z udziału w rozpoznawaniu wniosku grupy posłów, sygn. K 20/20, nie może zostać uwzględniony.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy.
Za zgodność:
z up. Prezesa Trybunału Konstytucyjnego
Kierownik Sekretariatu
Biura Służby Prawnej Trybunału
Bartosz Skwara

KIEROWNIK
Sekretariatu Biura Służby Prawnej
Trybunału Konstytucyjnego
Bartosz Skwara
Bartosz Skwara

Zdanie odrębne

sędziego TK Leona Kieresa

do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego

z dnia 12 kwietnia 2021 r., sygn. akt K 20/20

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2021 r., sygn. K 20/20, dotyczącego wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o wyłączenie Sędziego Trybunału Konstytucyjnego Julii Przyłębskiej z udziału w rozpoznawaniu wniosku grupy posłów 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 i art. 209 ust. 1 Konstytucji.

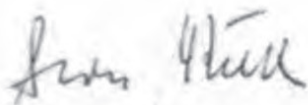
Moje zdanie odrębne odnosi się do szczególnie istotnych problemów, które zostały poddane przez Trybunał Konstytucyjny ocenie przy rozpatrywaniu wniosku RPO o wyłączenie z postępowania w sprawie K 20/20 Sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Zdecydowałem się je przedstawić przede wszystkim dla wyrażenia braku akceptacji dla odstąpienia w sprawie K 20/20 od standardu ustawowego, wywodzonego przeze mnie z art. 38 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Podtrzymuję pogląd, który siedmiu sędziów (z moim udziałem) sformułowało w piśmie z dnia 29 czerwca 2018 roku, skierowanym do Pani Prezes Julii Przyłębskiej. W piśmie tym stwierdziliśmy, że „Art. 38 ust 1 u.o.t.p.TK w sposób jednoznaczny ustanawia bowiem zasadę alfabetycznego wyznaczania sędziów do składów orzekających, w tym przewodniczącego i sprawozdawcy”. **Jedyny, moim zdaniem, wyjątek w tym zakresie przewiduje art. 38 ust. 2 u.o.t.p.TK.** Uprawnia on Prezesa TK do wyznaczenia sprawozdawcy poza kolejnością alfabetyczną. **Wyjątek ten stanowi potwierdzenie zasady wyrażonej w art. 38 ust. 1 u.o.t.p.TK.** Skoro bowiem ustawodawca w odrębnym przepisie określił wprost okoliczność i przesłanki odstąpienia od kryteriów zawartych w ustępie pierwszym tego przepisu, to wynika stąd, że niedopuszczalne są inne odstępowstwa od tej zasady. Gdyby intencją ustawodawcy było wprowadzenie takiej możliwości co do kształtowania składu sędziowskiego w odniesieniu do pozostałych sędziów, art. 38 ust. 2 u.o.t.p.TK byłby zbędny. Jako wyjątek musi być on interpretowany restrykcyjnie, tym bardziej, że sposób wykonywania tego uprawnienia przez Prezesa TK

w sposób szczególnie wpływa na odbiór bezstronności Trybunału w ocenie opinii publicznej.

Przestrzeganie tej zasady przy kształtowaniu orzekających składów osobowych w sposób niewątpliwie sprzyja poszanowaniu przewidywalności i transparentności w procesie wyłaniania składów osobowych, czego oczekują obywatele i jednostki organizacyjne – podmioty nie tylko obserwujące pracę Trybunału Konstytucyjnego, ale też wszczynające odpowiednie postępowania przed Trybunałem lub w innej formie uczestniczące w jego działalności.

RPO w swoim wniosku z 8/04/2021 o wyłączenie sędziego TK podważył obiektywność oraz bezstronność Pani Sędziogi Julii Przyłębskiej: „Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich o tak rozumianej obiektywności oraz bezstronności nie można mówić w przypadku sędzi Trybunału Konstytucyjnego Pani Julii Przyłębskiej, z uwagi na podjęte przez nią, w charakterze Prezesa Trybunału, działania w okresie bezpośrednio przed planowaną na dzień 25 marca 2021 r. rozprawą Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 20/20” (pismo RPO z 8/04/202). Szczególnie ciężki zarzut zawarty jest w stwierdzeniu RPO, że w sprawie K 20/20 doszło do „manipulacji składem orzekającym”.

Pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich mógłby zostać uznany za uprawniony – moim zdaniem – w sytuacji stwierdzenia świadomego i celowego kształtowania substratu osobowego składów orzekających w intencji uzyskania orzeczenia o spodziewanej treści czy też w oczekiwaniu na pożądane zachowania składu orzekającego, które przyczynią się do osiągnięcia określonych celów w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Nie mogę podzielić wyżej wyłożonego poglądu RPO – zwłaszcza w świetle pisemnej informacji Pani Prezes TK o usprawiedliwionej przyczynami obiektywnymi nieobecności jednego z członków składu orzekającego. Skład orzekający w sprawie z wniosku o wyłączenie Pani Julii Przyłębskiej otrzymał tę informację przed podjęciem postępowania w celu przyjęcia rozstrzygnięcia.

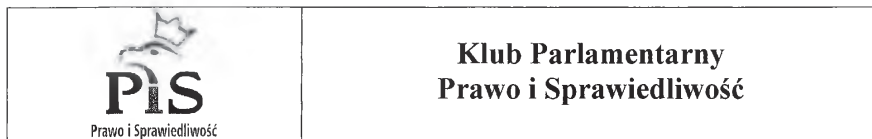


Leon Kieres

I. C

UZUPEŁNIENIE WNIOSKU

**OBYWATELE I ICH KONSTYTUCYJNE
PRAWO DO RZECZNIKA**



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 2000 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 naczelna 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 orzecznictwem. właściwie każdy niepochozący 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 zindywidualizowanej (por. Z. Czeszejko-Sochacki, I. Garlicki, J. Trzeciński, 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 ujednoczony, 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 tergo 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

odpowiedź 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.



**Klub Parlamentarny
Prawo i Sprawiedliwość**

Warszawa, dnia 2 marca 2021 r.

Sygn. K 20/20

Pani Prezes
Trybunału Konstytucyjnego
Julia Przyłębska
Aleja Jana Chrystiana Szucha 12 A
00 - 918 Warszawa

Przedstawiciel grupy posłów:
Marek Ast - poseł na Sejm RP

UZUPŁEENIENIE

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

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

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

UZASADNIENIE:

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

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

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

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

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

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

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

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





RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa,

4/03/2021

VII.511.44.2020.MW

Trybunał Konstytucyjny
w Warszawie

sygn. akt K 20/20

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich
Wniosek o odroczenie rozprawy

W dniu 3 marca 2021 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło pismo przewodniczącego składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego przesyłające pismo przedstawiciela grupy posłów Pana Marka Asta, posła na Sejm RP, z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie o sygn. akt K 20/20. Pismo to zatytułowano jako „Uzupełnienie Wniosku grupy posłów Prawa i Sprawiedliwości z dnia 15 września 2020 r. w przedmiocie zbadania zgodności art. art. 3 ust. 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich z przepisami Konstytucji RP”. W piśmie tym poseł na Sejm RP Pan Marek Ast wskazał, że uzupełniając i uszczegóławiając wniosek grupy posłów z dnia 15 września 2020 r. w sprawie o sygn. akt K 20/20 wskazuje, że 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).

Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę, że art. 7 został w piśmie posła na Sejm RP Pana Marka Asta powołany jako nowy wzorzec kontroli konstytucyjności przepisu art. 3 ust. 6 ustawy o RPO. Art. 7 Konstytucji RP nie został wcześniej powołany ani we wniosku grupy posłów 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.

Należy wskazać, 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.

Z podanego wyżej 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 procesowym z dnia 2 marca 2021 r. 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 można uznać 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 procesowe z dnia 2 marca 2021 r. w niniejszej sprawie, jako zawierające nowy wzorzec kontroli, należy potraktować jako w istocie nowy wniosek w sprawie. Ustawa o TK nie przewiduje bowiem możliwości uzupełnienia wniosku poprzez wskazanie niepowołanych uprzednio wzorców kontroli. 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 odstąpienia 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 zajęcie 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 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 przedstawiciel wnioskodawców, Trybunał Konstytucyjny powinien działać na podstawie prawa i w granicach prawa. W rezultacie, skoro kolejny wniosek grupy posłów 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.

Należy przypomnieć, że pismem z dnia 16 lutego 2021 r. Trybunał Konstytucyjny powiadomił Rzecznika o uwzględnieniu wniosku jednego z innych uczestników postępowania w sprawie o sygn. akt K 20/20 i odwołał termin rozprawy przewidziany na dzień 24 lutego 2021 r., wyznaczając nowy termin na dzień 10 marca 2021 r. W tych

okolicznościach przeprowadzenie rozprawy w dniu 10 marca 2021 r., z uwagi na doręczenie Rzecznikowi odrębnego wniosku zawierającego nowy wzorzec kontroli art. 3 ust. 6 ustawy o RPO, stanowić będzie naruszenie art. 63 ustawy o postępowaniu i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Z tego też względu konieczne jest odroczenie rozprawy wyznaczonej na dzień 10 marca 2021 r. tak, aby umożliwić Rzecznikowi Praw Obywatelskich przedstawienie swojego stanowiska w odniesieniu do wzorca kontroli art. 7 Konstytucji RP w terminie wynikającym z ustawy o TK.

Mając powyższe na względzie, **Rzecznik Praw Obywatelskich**, działając na podstawie art. 93 ust. 5 zd. 2 oraz art. 93 ust. 6 ustawy o TK, oraz kierując się tak silnie wyeksponowaną przez przedstawiciela wnioskodawców zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) **zmuszony jest wnieść o odroczenie przez Trybunał Konstytucyjny rozprawy przewidzianej na dzień 10 marca 2021 r. i wyznaczenie jej nowego terminu na dzień przypadający nie wcześniej niż w dniu 3 kwietnia 2021 r., w celu umożliwienia przedstawienia stanowiska w terminie określonym w art. 63 ust. 2 ustawy o TK.**

Adam Bodnar



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 posła 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 Rzeczniku 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 chciałaby, 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 wnioski) 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 przewidywała 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 odstąpienia 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 zajęcie 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.

Adam Bodnar

I. D

PRZESUWANIE ROZPRAW

**OBYWATELE I ICH KONSTYTUCYJNE
PRAWO DO RZECZNIKA**



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 14/10/2020

VII.511.44.2020.MW

Trybunał Konstytucyjny
w Warszawie

sygn. akt K 20/20

Pismo procesowe uczestnika postępowania

Na podstawie art. 93 ust. 5 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393)

wnoszę o

odroczenie rozprawy wyznaczonej na dzień 20 października 2020 r. w sprawie z wniosku grupy posłów o sygn. akt K 20/20.

Uzasadnienie

Pismem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2020 r. (doręczonym Rzecznikowi w dniu 17 września 2020 r.) Rzecznik Praw Obywatelskich został powiadomiony o wszczęciu postępowania w sprawie o sygn. akt K 20/20, z wniosku grupy

posłów w przedmiocie oceny konstytucyjności art. 3 ust. 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627). Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny wyznaczył, z naruszeniem art. 63 ust. 2 zd. 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej jako: ustawa o TK), Rzecznikowi krótszy niż ustawowy termin, tj. do dnia 30 września 2020 r., na zgłoszenie udziału w postępowaniu przed TK oraz przedstawienie stanowiska.

Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z dnia 30 września 2020 r., doręczonym w tym samym dniu Trybunałowi, zgłosił swój udział w postępowaniu w sprawie o sygn. akt K 20/20, stając się tym samym uczestnikiem postępowania w sprawie o sygn. akt K 20/20 zgodnie z art. 42 pkt 10 ustawy o TK, oraz przedstawił swoje stanowisko w tej sprawie.

Ze strony internetowej Trybunału Konstytucyjnego wynikało, że na dzień 20 października 2020 r. o godz. 11.00 Trybunał Konstytucyjny wyznaczył rozprawę w sprawie o sygn. akt K 20/20. **Trybunał Konstytucyjny jednak nie doręczył Rzecznikowi Praw Obywatelskich zawiadomienia o terminie rozprawy w sprawie o sygn. akt K 20/20, jak tego wymaga art. 93 ust. 1 ustawy o TK.** Dopiero w dniu 13 października 2020 r. Trybunał Konstytucyjny doręczył Rzecznikowi pismo z dnia 12 października br., w którym przekazano (cyt.): „Informuję, że została zmieniona godzina rozprawy w sprawie o sygn. akt K 20/20, wyznaczonej na dzień 20 października 2020 r. – z godziny 11.00 – **na godzinę 13.00**”.

Tymczasem powołany wyżej art. 93 ust. 1 ustawy o TK stanowi, że „przewodniczący składu orzekającego wyznacza termin rozprawy oraz zawiadamia o nim uczestników postępowania”. Z kolei **art. 93 ust. 2 ustawy o TK przewiduje, że „rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 30 dni od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie**”. Z art. 93 ust. 4 ustawy o TK wynika co prawda, że Prezes Trybunału może zarządzić skrócenie terminu, o którym mowa w ust. 2, o połowę, chyba że odpowiednio skarżący, sąd przedstawiający pytanie prawne albo wnioskodawca wyrażą pisemny sprzeciw w terminie 7 dni od dnia doręczenia zarządzenia Prezesa Trybunału. Rzecznika nie powiadomiono jednak o takiej decyzji Prezesa Trybunału, której podjęcie nie zmieniłoby i tak faktu, że od dnia doręczenia pisma TK w dniu 13 października br. do dnia 20 października nie upłyne 15 dni, do których Prezes Trybunału mógłby skrócić termin zgodnie z art. 93 ust. 4 ustawy o TK.

Z art. 93 ust. 5 ustawy o TK wynika, że Trybunał Konstytucyjny odracza rozprawę w przypadku braku dowodu doręczenia lub stwierdzonej nieprawidłowości w doręczeniu zawiadomienia o rozprawie uczestnikom postępowania. Nawet jeśli, co nie wynika wprost z treści pisma, potraktować pismo TK z dnia 12 października 2020 r. doręczone Rzecznikowi w dniu 13 października 2020 r. jako zawiadomienie o rozprawie, to dopiero od daty tego doręczenia należy liczyć termin, po upływie którego może odbyć się rozprawa w niniejszej sprawie. Ponieważ zaś Rzecznikowi nie jest znane jakiegokolwiek zarządzenie wydane na podstawie art. 93 ust. 4 ustawy o TK, to zgodnie z obowiązującym prawem, a więc art. 93 ust. 2 ustawy o TK rozprawa może się odbyć najwcześniej w dniu 12 listopada 2020 r.

Z powyższych względów, skoro rozprawa została wyznaczona z rażącym naruszeniem art. 93 ust. 1 i 2 ustawy o TK, polegającym na zaniechaniu powiadomienia uczestnika postępowania o jej wyznaczeniu w określonym przez prawo terminie, zachodzi przewidziana przez prawo obligatoryjna przesłanka uniemożliwiająca rozpoznanie niniejszej sprawy w dniu 20 października 2020 r.. Z art. 93 ust. 5 ustawy o TK wynika bowiem, że Trybunał odracza rozprawę w przypadku braku dowodu doręczenia lub stwierdzonej nieprawidłowości w doręczeniu zawiadomienia o rozprawie uczestnikom postępowania. Ustawodawca w tym zakresie nie pozostawił więc Trybunałowi Konstytucyjnemu jakiegokolwiek swobody decyzyjnej. Stąd też mając na uwadze to, że art. 93 ust. 5 ustawy o TK ma charakter bezwzględnie obowiązujący, Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o odroczenie rozprawy w sprawie o sygn. akt K 20/20 wyznaczonej na dzień 20 października 2020 r.

Adam Bodnar



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Warszawa, dnia 20 października 2020 r.

Sygn. akt K 20/20

Pan**Adam B O D N A R****Rzecznik Praw Obywatelskich**

Zawiadamiam, że ze względu na chorobę Sędziego Trybunału Konstytucyjnego – członka składu orzekającego w sprawie K 20/20 został **odwołany** termin rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku grupy posłów, sygn. akt K 20/20, wyznaczony na 20 października 2020 r. (wtorek), godz. 13⁰⁰, sala rozpraw w siedzibie Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa, al. J. Ch. Szucha 12a.

Przewodniczący składu orzekającego


Justyna Przytycka



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Warszawa, dnia 23 października 2020 r.

Sygn. akt K 20/20

Pan

Adam B O D N A R

Rzecznik Praw Obywatelskich

Zgodnie z zarządzeniem Prezesa TK z 23 października 2020 r. wydanym na podstawie art. 93 ust. 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), zawiadamiam, że został wyznaczony termin rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym, w sprawie wniosku grupy posłów, sygn. akt K 20/20, na **19 listopada 2020 r. (czwartek), godz. 11⁰⁰**, sala rozpraw w siedzibie Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa, al. J. Ch. Szucha 12a.

Proszę o wzięcie udziału w rozprawie.

Przewodniczący składu orzekającego


Julia Przyłębska



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Warszawa, dnia 6 listopada 2020 r.

Sygn. akt K 20/20

Pan
Adam B O D N A R
Rzecznik Praw Obywatelskich

Zawiadamiam, że został **odwołany** termin rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku grupy posłów, sygn. akt K 20/20, wyznaczony na **19 listopada 2020 r. (czwartek), godz. 11⁰⁰**.

Ponadto informuję, że zgodnie z zarządzeniem Prezesa TK z 6 listopada 2020 r. wydanym na podstawie art. 93 ust. 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), został wyznaczony nowy termin rozprawy na **2 grudnia 2020 r. (środa), godz. 11⁰⁰**, sala rozpraw w siedzibie Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa, al. J. Ch. Szucha 12a.

Proszę o wzięcie udziału w rozprawie.

Przewodniczący składu orzekającego

Julia Przyłębska



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Warszawa, dnia ~~17~~ listopada 2020 r.**Sygn. akt K 20/20****Pan****Adam B O D N A R****Rzecznik Praw Obywatelskich**

Zawiadamiam, że został **odwołany** termin rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku grupy posłów, sygn. akt K 20/20, wyznaczony na **2 grudnia 2020 r. (środa), godz. 11⁰⁰**.

Ponadto informuję, że zgodnie z zarządzeniem Prezesa TK z 17 listopada 2020 r. wydanym na podstawie art. 93 ust. 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), został wyznaczony nowy termin rozprawy **na 3 grudnia 2020 r. (czwartek), godz. 13⁰⁰**, sala rozpraw w siedzibie Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa, al. J. Ch. Szucha 12a.

Proszę o wzięcie udziału w rozprawie.

Przewodniczący składu orzekającego

Julia Brzyłęska



Warszawa, dnia 23 listopada 2020 r.

Sygn. akt K 20/20

Pan
Adam B O D N A R
Rzecznik Praw Obywatelskich

Zawiadamiam, że został **odwołany** termin rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku grupy posłów, sygn. akt K 20/20, wyznaczony na **3 grudnia 2020 r. (czwartek), godz. 13⁰⁰**.

Przewodniczący składu orzekającego

Julia Przyłębska





TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Warszawa, dnia 23 listopada 2020 r.

Sygn. akt K 20/20

Pan**Adam B O D N A R****Rzecznik Praw Obywatelskich**

Zawiadamiam, że został wyznaczony termin rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku grupy posłów, sygn. akt K 20/20, na 12 stycznia 2021 r. (wtorek), godz. 11⁰⁰, sala rozpraw w siedzibie Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa, al. J. Ch. Szucha 12a.

Proszę o wzięcie udziału w rozprawie.

Przewodniczący składu orzekającego


Julia Przyłębska



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Warszawa, dnia 18 grudnia 2020 r.

Sygn. akt K 20/20

Pan
Adam B O D N A R
Rzecznik Praw Obywatelskich

Zawiadamiam, że został **odwołany** termin rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku grupy posłów, sygn. akt K 20/20, wyznaczony na **12 stycznia 2021 r. (wtorek), godz. 11⁰⁰**.

Nowy termin rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie K 20/20 został wyznaczony na **19 stycznia 2021 r. (wtorek), godz. 11⁰⁰**.

Proszę o wzięcie udziału w rozprawie.

Przewodniczący składu orzekającego

Julia Przyłębska



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Warszawa, dnia 14 stycznia 2021 r.

Sygn. akt K 20/20

Pan
Adam B O D N A R
Rzecznik Praw Obywatelskich

Zawiadamiam, że został **odwołany** termin rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku grupy posłów, sygn. akt K 20/20, wyznaczony na **19 stycznia 2021 r. (wtorek), godz. 11⁰⁰**.

Nowy termin rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie K 20/20 został wyznaczony na **11 lutego 2021 r. (czwartek), godz. 11⁰⁰**.

Proszę o wzięcie udziału w rozprawie.

Przewodniczący składu orzekającego

Jolanta Przychłaska



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Warszawa, dnia 8 lutego 2021 r.

Sygn. akt K 20/20

Pan
Adam B O D N A R
Rzecznik Praw Obywatelskich

Zawiadamiam, że został **odwołany** termin rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku grupy posłów, sygn. akt K 20/20, wyznaczony na **11 lutego 2021 r. (czwartek), godz. 11⁰⁰**.

Zgodnie z zarządzeniem Prezesa TK z 8 lutego 2021 r. wydanym na podstawie art. 93 ust. 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), został wyznaczony nowy termin rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym, w sprawie wniosku grupy posłów, sygn. akt K 20/20, na **24 lutego 2021 r. (środa), godz. 13⁰⁰**, sala rozpraw w siedzibie Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa, al. J. Ch. Szucha 12a.

Proszę o wzięcie udziału w rozprawie.

Przewodniczący składu orzekającego

Julia Przytybska





TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Warszawa, dnia 16 lutego 2021 r.

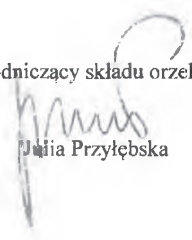
Sygn. akt K 20/20

Pan
Adam B O D N A R
Rzecznik Praw Obywatelskich

Uwzględniając wniosek jednego z uczestników postępowania Trybunał Konstytucyjny odwołał termin rozprawy w sprawie o sygn. akt K 20/20 (24 lutego 2021 r., środa, godz. 13⁰⁰) i wyznaczył nowy termin **na 10 marca 2021 r., (środa), godz. 13⁰⁰.**

Proszę o wzięcie udziału w rozprawie.

Przewodniczący składu orzekającego



Julia Przytyńska



TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY

Warszawa, dnia 9 marca 2021 r.

Sygn. akt K 20/20

Pan
Adam B O D N A R
Rzecznik Praw Obywatelskich

Uwzględniając wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunał Konstytucyjny odwołał termin rozprawy w sprawie o sygn. akt K 20/20 (10 marca 2021 r., środa, godz. 13⁰⁰) i wyznaczył nowy termin **na 25 marca 2021 r., (czwartek), godz. 13⁰⁰.**

Proszę o wzięcie udziału w rozprawie.

Przewodnicząc / składu orzekającego

Julia Przyłębska



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Warszawa, dnia 25 marca 2021 r.

Sygn. akt K 20/20

Pan
Adam B O D N A R
Rzecznik Praw Obywatelskich

Z powodu nieobecności Sędziego Trybunału Konstytucyjnego, Trybunał Konstytucyjny odwołał termin rozprawy w sprawie o sygn. akt K 20/20 (25 marca 2021 r., czwartek, godz. 13⁰⁰) i wyznaczył nowy termin na 12 kwietnia 2021 r. (poniedziałek), godz. 14⁰⁰.

Przewodniczący składu orzekającego


Ulaia Przyłęcka

**BIURO SŁUŻBY PRAWNEJ
TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO
KIEROWNIK SEKRETARIATU
BIURA SŁUŻBY PRAWNEJ**

Warszawa, dnia 8 kwietnia 2021 r.

sygn. akt K 20/20

**Pan
Adam B O D N A R
Rzecznik Praw Obywatelskich**

Ze względu na panującą pandemię wywołaną zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, z upoważnienia Przewodniczącego składu orzekającego, zwracam się z prośbą, aby każdy uczestnik postępowania w sprawie K 20/20, na rozprawie w dniu 12 kwietnia 2021 r., był reprezentowany tylko przez jedną osobę.

KIEROWNIK
Sekretariatu Biura Służby Prawnej
Trybunału Konstytucyjnego
Bartosz Skwara
dr Bartosz Skwara



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa,

9/04/2020.

VII.511.44.2020.KŁ

Trybunał Konstytucyjny

Szanowne Państwo,

W odpowiedzi na pismo z dnia 8 kwietnia 2021 r. w sprawie ograniczeń związanych z pandemią COVID-19, oczekujące obecności tylko jednego przedstawiciela uczestnika postępowania w sprawie o sygn. akt K 20/20, chciałbym poinformować, że będę osobiście uczestniczył w rozprawie 12 kwietnia 2021 r. w Trybunale Konstytucyjnym.

32/A/2021

POSTANOWIENIE
z dnia 15 kwietnia 2021 r.
Sygn. akt S 1/21

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Stanisław Piotrowicz – sprawozdawca
Justyn Piskorski
Bartłomiej Sochański
Wojciech Sych,

w związku z wyrokiem z 15 kwietnia 2021 r. (sygn. K 20/20),

postanawia:

na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) przedstawić Sejmowi – w celu zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej – uwagi o stwierdzonych uchybieniach w przepisach regulujących kadencyjność konstytucyjnych organów państwa.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

1. W wyroku z 15 kwietnia 2021 r. (sygn. K 20/20) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 3 ust. 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627; dalej: uRPO) jest niezgodny z art. 209 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 7 Konstytucji oraz że przepis ten traci moc obowiązującą po upływie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw.

2. Rozpoznając wniosek grupy posłów, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na istnienie w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej takich przepisów regulujących kadencyjność jednoosobowych konstytucyjnych organów państwa, względem których można sformułować zarzuty niezgodności z Konstytucją analogiczne do zarzutów sformułowanych i uwzględnionych przez Trybunał w sprawie o sygn. K 20/20.

2.1. Zgodnie z art. 205 ust. 1 Konstytucji, Prezes Najwyższej Izby Kontroli (dalej: Prezes NIK) jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na 6 lat. Art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200) stanowi, że po upływie kadencji Prezes NIK pełni obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Prezesa NIK.

2.2. W świetle art. 227 ust. 3 Konstytucji, Prezes Narodowego Banku Polskiego (dalej: Prezes NBP) jest powoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta na 6 lat. Z art. 9a ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2020 r. poz. 2027)

wynika, że po wygaśnięciu kadencji Prezesa NBP z powodu jej upływu dotychczasowy Prezes NBP pełni obowiązki do czasu objęcia obowiązków przez nowego Prezesa NBP.

2.3. Trybunał wskazuje, że w odniesieniu do zakończenia kadencji Prezesa NIK i Prezesa NBP ustawodawca przyjął analogiczne regulacje na poziomie ustawowym do regulacji uznanej za niezgodną z Konstytucją zawartej w art. 3 ust. 6 uRPO. Wobec jednoznacznego brzmienia przepisów Konstytucji określających długość kadencji Prezesa NIK i Prezesa NBP, tożsame zarzuty naruszenia zasady kadencyjności odnoszą się także do ustawowej regulacji zakończenia kadencji tych organów. Zaistniała sytuacja normatywna wymaga interwencji ustawodawcy, której celem powinno być wprowadzenie stosownych regulacji urzeczywistniających zasady konstytucyjne wskazane przez Trybunał w wyroku w sprawie o sygn. K 20/20.

3. Badając problem kadencyjności jednoosobowych konstytucyjnych organów państwa, Trybunał przeanalizował przepisy regulujące koniec kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (dalej: Pierwszy Prezes SN), Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: Prezes NSA) oraz Prezesa Trybunału Konstytucyjnego (dalej: Prezes TK). W tym kontekście Trybunał zwrócił uwagę na rozwiązania normatywne przyjęte w sytuacji, w której nie dojdzie do skutecznego wyłonienia przez odpowiednie organy kandydatów na wymienione stanowiska.

3.1. W art. 13a ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2021 r. poz. 154, ze zm.) zostało uregulowane postępowanie na wypadek nieskutecznego przeprowadzenia wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN. Na podstawie powołanego przepisu, jeżeli kandydaci na stanowisko Pierwszego Prezesa SN nie zostali wybrani zgodnie z zasadami określonymi w ustawie, Prezydent niezwłocznie powierza wykonywanie obowiązków Pierwszego Prezesa SN wskazanemu przez siebie sędziemu Sądu Najwyższego (§ 1). W terminie tygodnia od dnia powierzenia wykonywania obowiązków Pierwszego Prezesa SN sędzia, któremu obowiązki te powierzono, zwołuje Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego, któremu przewodniczy, w celu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN (§ 2).

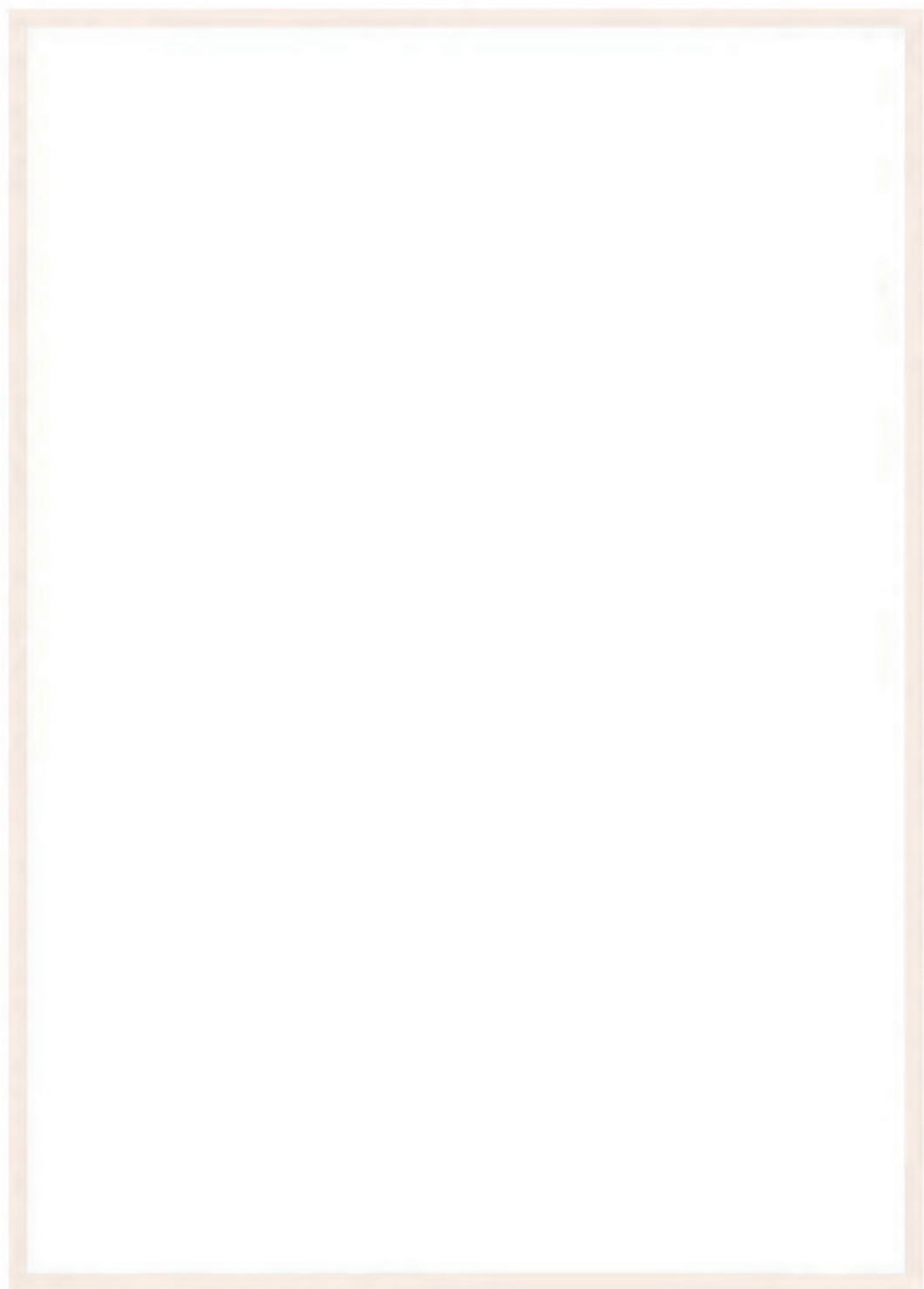
3.2. Na podstawie art. 185 Konstytucji, Prezes NSA powołuje Prezydent na sześcioletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. W świetle art. 44 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 137), kandydatów na stanowisko Prezesa NSA wybiera Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego spośród sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, którzy w głosowaniu tajnym uzyskali kolejno największą liczbę głosów. Wybór powinien być dokonany nie później niż trzy miesiące przed upływem kadencji urzędującego Prezesa NSA. W przypadku opróżnienia stanowiska w trakcie kadencji, wyboru kandydatów dokonuje się w terminie jednego miesiąca.

3.3. Zgodnie z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uotpTK), Zgromadzenie Ogólne przedstawia Prezydentowi kandydatów na stanowisko Prezesa TK w terminie miesiąca od dnia, w którym powstał wakat. Od dnia powstania wakat do czasu powołania Prezesa TK, pracami Trybunału kieruje sędzia Trybunału posiadający najdłuższy, liczony łącznie, staż pracy: 1) jako sędzia w Trybunale; 2) jako aplikant, asesor, sędzia w sądzie powszechnym; 3) w administracji państwowej szczebla centralnego.

3.4. Mając na względzie powołany stan normatywny, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na brak przepisów regulujących sytuację, w których nie dojdzie do wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa NSA, ich wybór będzie nieskuteczny albo z jakichś innych względów stanowisko Prezesa NSA nie zostanie obsadzone. Stosowne regulacje na wypadek takich sytuacji istnieją natomiast w odniesieniu do urzędu Prezesa TK i Pierwszego Prezesa SN.

Kierując się dbałością o spójność systemu prawnego Rzeczypospolitej, Trybunał postanowił zasignalizować Sejmowi istnienie luki w przepisach dotyczących wyłaniania kandydatów na Prezesa NSA w sytuacji, gdy po upływie kadencji Prezesa NSA nie dojdzie do skutecznego wyboru kandydatów na to stanowisko.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 35 ust. 1 uotpTK – postanowił jak w sentencji.



CZĘŚĆ II

STANOWISKA ORGANIZACJI I INSTYTUCJI

**OBYWATELE I ICH KONSTYTUCYJNE
PRAWO DO RZECZNIKA**

II A

**STANOWISKA
PRZEDSTAWIONE
W TRAKCIE POSTĘPOWANIA**

**OBYWATELE I ICH KONSTYTUCYJNE
PRAWO DO RZECZNIKA**



Strasbourg, 3 May 2019

CDL-AD(2019)005

Opinion No. 897 / 2017

Or. Engl.

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW
(VENICE COMMISSION)

PRINCIPLES
ON THE PROTECTION AND PROMOTION
OF THE OMBUDSMAN INSTITUTION
(“THE VENICE PRINCIPLES”)

Adopted by the Venice Commission
at its 118th Plenary Session
(Venice, 15-16 March 2019)

Endorsed by the Committee of Ministers
at the 1345th Meeting of the Ministers’ Deputies
(Strasbourg, 2 May 2019)

on the basis of comments by

Ms Lydie ERR (Member, Luxembourg)
Mr Jan HELGESEN (Member, Norway)
Mr Johan HIRSCHFELDT (Substitute Member, Sweden)
Mr Jørgen Steen SØRENSEN (Member, Denmark)
Mr Igli TOTOZANI (Expert, Albania)

**PRINCIPLES
ON THE PROTECTION AND PROMOTION
OF THE OMBUDSMAN INSTITUTION
(The Venice Principles)**

***The European Commission for Democracy through Law
("the Venice Commission")***

Noting that there are presently Ombudsman Institutions in more than 140 States, at the national, regional or local level, with different competences;

Recognising that these Institutions have adapted into the legal and political system of the respective States;

Noting that the core principles of the Ombudsman Institution, including independence, objectivity, transparency, fairness and impartiality, may be achieved through a variety of different models;

Emphasising that the Ombudsman is an important element in a State based on democracy, the rule of law, the respect for human rights and fundamental freedoms and good administration;

Emphasising that long-standing constitutional traditions and a mature constitutional and democratic political culture constitute an enabling element to the democratic and legal functioning of the Ombudsman Institution;

Emphasising that the Ombudsman plays an important role in protecting Human Rights Defenders;

Emphasising the importance of national and international co-operation of Ombudsman Institutions and similar institutions;

Recalling that the Ombudsman is an institution taking action independently against maladministration and alleged violations of human rights and fundamental freedoms affecting individuals or legal persons;

Stressing that the right to complain to the Ombudsman is an addition to the right of access to justice through the courts;

Stating that governments and parliaments must accept criticism in a transparent system accountable to the people;

Focusing on the commitment of the Ombudsman to call upon parliaments and governments to respect and promote human rights and fundamental freedoms, such a role being of utmost importance especially during periods of hardship and conflicts in society;

Expressing serious concern with the fact that the Ombudsman Institution is at times under different forms of attacks and threats, such as physical or mental coercion, legal actions threatening immunity, suppression reprisal, budgetary cuts and a limitation of its mandate;

Recalling that the Venice Commission, on different occasions, has worked extensively on the role of the Ombudsman;

Referring to the Recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe R (85) 13 on the institution of the Ombudsman, R (97)14 on the establishment of independent national institutions for the promotion and protection of human rights, R (2000)10 on codes of conduct for public officials, CM/Rec(2007)7 on good administration, CM/Rec(2014)7 on the protection of whistle-blowers and CM/Rec(2016)3 on human rights and business; to the Recommendations of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe 757 (1975) and 1615 (2003) and in particular its Resolution 1959 (2013); as well as to Recommendations 61(1999), 159 (2004), 309(2011) and Resolution 327 (2011) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe; to ECRI General Policy Recommendation No. 2: Equality bodies to combat racism and intolerance at national level, adopted on 7 December 2017;

Referring to United Nations General Assembly Resolution 48/134 on the principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights ("the Paris Principles") of 20 December 1993, Resolution 69/168 of 18 December 2014 and Resolution 72/186 of 19 December 2017 on the role of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in the promotion and protection of human rights, Resolution 72/181 of 19 December 2017 on National institutions for the promotion and protection of human rights, the Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, adopted by the General Assembly on 18 December 2002, the Convention on the Rights of Persons with Disabilities adopted by the General Assembly on 13 December 2006;

After having consulted the United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, the UN Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, the Council of Europe Commissioner for Human Rights and the Steering Committee for Human Rights of the Council of Europe (CDDH), the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), the European Union Agency for Fundamental Rights, the European Ombudsman of the European Union, the International Ombudsman Institute (IOI), the Association of Mediterranean Ombudsmen (AOM), the Association of Ombudsman and Mediators of the Francophonie (AOMF), the Federation of Ibero-American Ombudsman (FIO), the European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI);

has, at its 118th Plenary Session (15-16 March 2019), adopted these Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution ("the Venice Principles")

1. Ombudsman Institutions have an important role to play in strengthening democracy, the rule of law, good administration and the protection and promotion of human rights and fundamental freedoms. While there is no standardised model across Council of Europe Member States, the State shall support and protect the Ombudsman Institution and refrain from any action undermining its independence.
2. The Ombudsman Institution, including its mandate, shall be based on a firm legal foundation, preferably at constitutional level, while its characteristics and functions may be further elaborated at the statutory level.
3. The Ombudsman Institution shall be given an appropriately high rank, also reflected in the remuneration of the Ombudsman and in the retirement compensation.

4. The choice of a single or plural Ombudsman model depends on the State organisation, its particularities and needs. The Ombudsman Institution may be organised at different levels and with different competences.

5. States shall adopt models that fully comply with these Principles, strengthen the institution and enhance the level of protection and promotion of human rights and fundamental freedoms in the country.

6. The Ombudsman shall be elected or appointed according to procedures strengthening to the highest possible extent the authority, impartiality, independence and legitimacy of the Institution.

The Ombudsman shall preferably be elected by Parliament by an appropriate qualified majority.

7. The procedure for selection of candidates shall include a public call and be public, transparent, merit based, objective, and provided for by the law.

8. The criteria for being appointed Ombudsman shall be sufficiently broad as to encourage a wide range of suitable candidates. The essential criteria are high moral character, integrity and appropriate professional expertise and experience, including in the field of human rights and fundamental freedoms.

9. The Ombudsman shall not, during his or her term of office, engage in political, administrative or professional activities incompatible with his or her independence or impartiality. The Ombudsman and his or her staff shall be bound by self-regulatory codes of ethics.

10. The term of office of the Ombudsman shall be longer than the mandate of the appointing body. The term of office shall preferably be limited to a single term, with no option for re-election; at any rate, the Ombudsman's mandate shall be renewable only once. The single term shall preferably not be stipulated below seven years.

11. The Ombudsman shall be removed from office only according to an exhaustive list of clear and reasonable conditions established by law. These shall relate solely to the essential criteria of "incapacity" or "inability to perform the functions of office", "misbehaviour" or "misconduct", which shall be narrowly interpreted. The parliamentary majority required for removal – by Parliament itself or by a court on request of Parliament- shall be equal to, and preferably higher than, the one required for election. The procedure for removal shall be public, transparent and provided for by law.

12. The mandate of the Ombudsman shall cover prevention and correction of maladministration, and the protection and promotion of human rights and fundamental freedoms.

13. The institutional competence of the Ombudsman shall cover public administration at all levels.

The mandate of the Ombudsman shall cover all general interest and public services provided to the public, whether delivered by the State, by the municipalities, by State bodies or by private entities.

The competence of the Ombudsman relating to the judiciary shall be confined to ensuring procedural efficiency and administrative functioning of that system.

14. The Ombudsman shall not be given nor follow any instruction from any authorities.

15. Any individual or legal person, including NGOs, shall have the right to free, unhindered and free of charge access to the Ombudsman, and to file a complaint.

16. The Ombudsman shall have discretionary power, on his or her own initiative or as a result of a complaint, to investigate cases with due regard to available administrative remedies. The Ombudsman shall be entitled to request the co-operation of any individuals or organisations who may be able to assist in his or her investigations. The Ombudsman shall have a legally enforceable right to unrestricted access to all relevant documents, databases and materials, including those which might otherwise be legally privileged or confidential. This includes the right to unhindered access to buildings, institutions and persons, including those deprived of their liberty.

The Ombudsman shall have the power to interview or demand written explanations of officials and authorities and shall, furthermore, give particular attention and protection to whistle-blowers within the public sector.

17. The Ombudsman shall have the power to address individual recommendations to any bodies or institutions within the competence of the Institution. The Ombudsman shall have the legally enforceable right to demand that officials and authorities respond within a reasonable time set by the Ombudsman.

18. In the framework of the monitoring of the implementation at the national level of ratified international instruments relating to human rights and fundamental freedoms and of the harmonization of national legislation with these instruments, the Ombudsman shall have the power to present, in public, recommendations to Parliament or the Executive, including to amend legislation or to adopt new legislation.

19. Following an investigation, the Ombudsman shall preferably have the power to challenge the constitutionality of laws and regulations or general administrative acts.

The Ombudsman shall preferably be entitled to intervene before relevant adjudicatory bodies and courts.

The official filing of a request to the Ombudsman may have suspensive effect on time-limits to apply to the court, according to the law.

20. The Ombudsman shall report to Parliament on the activities of the Institution at least once a year. In this report, the Ombudsman may inform Parliament on lack of compliance by the public administration. The Ombudsman shall also report on specific issues, as the Ombudsman sees appropriate. The Ombudsman's reports shall be made public. They shall be duly taken into account by the authorities.

This applies also to reports to be given by the Ombudsman appointed by the Executive.

21. Sufficient and independent budgetary resources shall be secured to the Ombudsman institution. The law shall provide that the budgetary allocation of funds to the Ombudsman institution must be adequate to the need to ensure full, independent and effective discharge of its responsibilities and functions. The Ombudsman shall be consulted and shall be asked to present a draft budget for the coming financial year. The adopted budget for the institution shall not be reduced during the financial year, unless the reduction generally applies to other State institutions. The independent financial audit of the Ombudsman's budget shall take into account only the legality of financial proceedings and not the choice of priorities in the execution of the mandate.

22. The Ombudsman Institution shall have sufficient staff and appropriate structural flexibility. The Institution may include one or more deputies, appointed by the Ombudsman. The Ombudsman shall be able to recruit his or her staff.

23. The Ombudsman, the deputies and the decision-making staff shall be immune from legal process in respect of activities and words, spoken or written, carried out in their official capacity for the Institution (functional immunity). Such functional immunity shall apply also after the Ombudsman, the deputies or the decision-making staff-member leave the Institution.

24. States shall refrain from taking any action aiming at or resulting in the suppression of the Ombudsman Institution or in any hurdles to its effective functioning, and shall effectively protect it from any such threats.

25. These principles shall be read, interpreted and used in order to consolidate and strengthen the Institution of the Ombudsman. Taking into consideration the various types, systems and legal status of Ombudsman Institutions and their staff members, states are encouraged to undertake all necessary actions including constitutional and legislative adjustments so as to provide proper conditions that strengthen and develop the Ombudsman Institutions and their capacity, independence and impartiality in the spirit and in line with the Venice Principles and thus ensure their proper, timely and effective implementation.

Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)

Adopted by General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993

Competence and responsibilities

1. A national institution shall be vested with competence to promote and protect human rights.
2. A national institution shall be given as broad a mandate as possible, which shall be clearly set forth in a constitutional or legislative text, specifying its composition and its sphere of competence.
3. A national institution shall, inter alia, have the following responsibilities:
 - (a) To submit to the Government, Parliament and any other competent body, on an advisory basis either at the request of the authorities concerned or through the exercise of its power to hear a matter without higher referral, opinions, recommendations, proposals and reports on any matters concerning the promotion and protection of human rights; the national institution may decide to publicize them; these opinions, recommendations, proposals and reports, as well as any prerogative of the national institution, shall relate to the following areas:
 - (i) Any legislative or administrative provisions, as well as provisions relating to judicial organizations, intended to preserve and extend the protection of human rights; in that connection, the national institution shall examine the legislation and administrative provisions in force, as well as bills and proposals, and shall make such recommendations as it deems appropriate in order to ensure that these provisions conform to the fundamental principles of human rights; it shall, if necessary, recommend the adoption of new legislation, the amendment of legislation in force and the adoption or amendment of administrative measures;
 - (ii) Any situation of violation of human rights which it decides to take up;
 - (iii) The preparation of reports on the national situation with regard to human rights in general, and on more specific matters;
 - (iv) Drawing the attention of the Government to situations in any part of the country where human rights are violated and making proposals to it for initiatives to put an end to such situations and, where necessary, expressing an opinion on the positions and reactions of the Government;
 - (b) To promote and ensure the harmonization of national legislation, regulations and practices with the international human rights instruments to which the State is a party, and their effective implementation;
 - (c) To encourage ratification of the above-mentioned instruments or accession to those instruments, and to ensure their implementation;
 - (d) To contribute to the reports which States are required to submit to United Nations bodies and committees, and to regional institutions, pursuant to their treaty obligations and, where necessary, to express an opinion on the subject, with due respect for their independence;

(e) To cooperate with the United Nations and any other organization in the United Nations system, the regional institutions and the national institutions of other countries that are competent in the areas of the protection and promotion of human rights;

(f) To assist in the formulation of programmes for the teaching of, and research into, human rights and to take part in their execution in schools, universities and professional circles;

(g) To publicize human rights and efforts to combat all forms of discrimination, in particular racial discrimination, by increasing public awareness, especially through information and education and by making use of all press organs.

Composition and guarantees of independence and pluralism

1. The composition of the national institution and the appointment of its members, whether by means of an election or otherwise, shall be established in accordance with a procedure which affords all necessary guarantees to ensure the pluralist representation of the social forces (of civilian society) involved in the protection and promotion of human rights, particularly by powers which will enable effective cooperation to be established with, or through the presence of, representatives of:

(a) Non-governmental organizations responsible for human rights and efforts to combat racial discrimination, trade unions, concerned social and professional organizations, for example, associations of lawyers, doctors, journalists and eminent scientists;

(b) Trends in philosophical or religious thought;

(c) Universities and qualified experts;

(d) Parliament;

(e) Government departments (if these are included, their representatives should participate in the deliberations only in an advisory capacity).

2. The national institution shall have an infrastructure which is suited to the smooth conduct of its activities, in particular adequate funding. The purpose of this funding should be to enable it to have its own staff and premises, in order to be independent of the Government and not be subject to financial control which might affect its independence.

3. In order to ensure a stable mandate for the members of the national institution, without which there can be no real independence, their appointment shall be effected by an official act which shall establish the specific duration of the mandate. This mandate may be renewable, provided that the pluralism of the institution's membership is ensured.

Methods of operation

Within the framework of its operation, the national institution shall:

(a) Freely consider any questions falling within its competence, whether they are submitted by the Government or taken up by it without referral to a higher authority, on the proposal of its members or of any petitioner,

(b) Hear any person and obtain any information and any documents necessary for assessing situations falling within its competence;

(c) Address public opinion directly or through any press organ, particularly in order to publicize its opinions and recommendations;

(d) Meet on a regular basis and whenever necessary in the presence of all its members after they have been duly convened;

(e) Establish working groups from among its members as necessary, and set up local or regional sections to assist it in discharging its functions;

(f) Maintain consultation with the other bodies, whether jurisdictional or otherwise, responsible for the promotion and protection of human rights (in particular, ombudsmen, mediators and similar institutions);

(g) In view of the fundamental role played by the non-governmental organizations in expanding the work of the national institutions, develop relations with the non-governmental organizations devoted to promoting and protecting human rights, to economic and social development, to combating racism, to protecting particularly vulnerable groups (especially children, migrant workers, refugees, physically and mentally disabled persons) or to specialized areas.

Additional principles concerning the status of commissions with quasi-jurisdictional competence

A national institution may be authorized to hear and consider complaints and petitions concerning individual situations. Cases may be brought before it by individuals, their representatives, third parties, non-governmental organizations, associations of trade unions or any other representative organizations. In such circumstances, and without prejudice to the principles stated above concerning the other powers of the commissions, the functions entrusted to them may be based on the following principles:

(a) Seeking an amicable settlement through conciliation or, within the limits prescribed by the law, through binding decisions or, where necessary, on the basis of confidentiality;

(b) Informing the party who filed the petition of his rights, in particular the remedies available to him, and promoting his access to them;

(c) Hearing any complaints or petitions or transmitting them to any other competent authority within the limits prescribed by the law;

(d) Making recommendations to the competent authorities, especially by proposing amendments or reforms of the laws, regulations and administrative practices, especially if they have created the difficulties encountered by the persons filing the petitions in order to assert their rights

**URGENT NOTE ON INTERNATIONAL
 STANDARDS AND COMPARATIVE
 PRACTICES REGARDING THE
 CONTINUATION OF OMBUDSPERSONS'
 TERMS OF OFFICE UNTIL THE
 APPOINTMENT OF A NEW OFFICE-
 HOLDER**

POLAND

*After being elected to a second term, Commissioner Andrzej Mioduski
 finished his second term in Poland in 2007. Under current law, he was
 not re-elected by the Sejm (Parliament) in 2007. Instead,
 Deputy of Sejm, Mr. Michał Kamiński, President of the Commission
 Mr. Wojciech Szlachetka, and other Commissioners were
 re-elected by the Constitutional Tribunal in 2007.*



OHCHR Office for Democratic Institutions and Human Rights

41, Mackay St. St. John's, NL A1B 4X6
 Canada • Tel: (709) 596-9511 Fax: (709) 596-9595
www.ohchr.org

EXECUTIVE SUMMARY

International recommendations and good practices suggest that transition modalities whereby an incumbent Ombudsperson remains in office after the end of her/his term of office until a successor is appointed, is a recommended solution in order to ensure the stability of the NHRI mandate and operations, the continuity and effective functioning of the institution and the proper transfer of duties between the old and new office-holder. Such arrangements should be in place to ensure that the position of head of an NHRI does not stay vacant for a long time, which beyond potentially having an actual or perceived impact on the permanency and independence of the institution, may restrict the ability of the NHRI to effectively carry out the full extent of its mandate. A prolonged vacuum in the effective functioning of the NHRI services, especially when the NHRI also acts as a National Preventive Mechanism (NPM) under the *Optional Protocol to the UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (OPCAT) and Equality Body, may negatively impact the access of potential victims to appropriate administrative procedures for the protection of human rights and the enforcement of the principle of equal treatment.

Many legislators across the OSCE region have actually chosen to regulate in primary legislation aspects pertaining to the continuation of ombudspersons' mandate in the transition period following the end of their term of office until a new-office holder is appointed, even if the maximum duration of the NHRI mandate is stated in the Constitution.

It is of great importance that legislation establishes procedures to ensure NHRIs' continuous functioning without interruption, either through provisions allowing ombudspersons to continue their mandate until their successor is appointed or through the introduction of clearly defined rules, which would allow NHRIs to continue effectively performing their functions. Decisions undermining the independence and effectiveness of an NHRI, or resulting in the paralysis of this institution, would not only go against the Paris Principles but also the international obligations of a state, including the OPCAT when the NHRI serves as an NPM.

The provisions of the Constitution of Poland establishing the term of office of the Commissioner for Human Rights in combination with Article 3 par 6 of the Act on the Commissioner for Human Rights of Poland, which provides that the Commissioner will remain in office until the new office-holder is appointed, are valid and effective mechanisms which can help protect the independence, efficiency, stability and continuity of the office. The choice the legislator expressed in Article 3 par 6 of the Act is in line with the above described principles and further enhances the guarantees established by the Constitution of Poland.

Without prejudice to the decisions of the Constitutional Tribunal, ODIHR considers that the transitional solution provided in Article 3 par 6 of the Act is in line with international standards on the independence and effectiveness of the institution and the general principles of rule of law. It is welcome that these principles are recognized and guaranteed by the Constitution of Poland and by the Act on the Commissioner for Human Rights, which provides a solid foundation for the independence and effective functioning of the NHRI in Poland.

As part of its mandate to assist OSCE participating States in implementing OSCE commitments, the OSCE/ODIHR reviews, upon request, draft and existing legislation to assess their compliance with international human rights standards and OSCE commitments and provides concrete recommendations for improvement.

TABLE OF CONTENT

I. INTRODUCTION.....	4
II. SCOPE OF THE NOTE.....	4
III. LEGAL ANALYSIS.....	5
1. Relevant International Human Rights Standards and OSCE Human Dimension Commitments	5
2. Legal Background	8
3. Compliance with Relevant International Principles	9
3.1. Independence, Stability and Continuity of the NHRI.....	9
3.2. Security of Tenure as a Guarantee of Independence	9
3.3. Legal Basis for Guaranteeing the Independence of the NHRI	10
3.4. Vacancy of Office and Transition Period to Ensure Stability and Continuity of the NHRI	11
4. Conclusion	14

I. INTRODUCTION

1. On 1 October 2020, the Deputy Commissioner for Human Rights of Poland sent to the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) an urgent request for a legal analysis on international standards and comparative practices regarding the continuation of ombudspersons in the transition period following the end of their term of office until the appointment of a new office-holder. This request was initiated following a motion for abstract constitutional control concerning the constitutionality of Article 3 par 6 of the Act on the Commissioner for Human Rights of Poland (hereinafter “the Act”),¹ lodged by a group of Members of Parliament with the Polish Constitutional Court on 17 September 2020.
2. The respective provision of the Act provides that a serving Commissioner for Human Rights (hereinafter “Human Rights Commissioner” or “Commissioner”) remains in office until his/her successor has taken up the position. Given that the term of the previous Commissioner expired on 9 September 2020, the incumbent currently continues to run the Office of the Commissioner until a new office-holder is appointed by the *Sejm* (lower house of parliament), with the consent of the Senate (upper house of parliament). The motion of 17 September 2020 argues that Article 3 par 6 of the Act is not in line with Article 2 of the Constitution (principle of a democratic state ruled by the law and principle of the protection of legitimate expectations) and Article 209.1 of the Constitution, which only specifies the Commissioner’s 5-year term of office.
3. On 2 October 2020, ODIHR responded to this request, confirming the Office’s readiness to prepare a legal analysis on international standards, OSCE human dimension commitments and comparative practices relevant to the issue. Given the short timeline to prepare this legal analysis, as the hearing before the Constitutional Tribunal to review the above-mentioned motion will take place on 20 October 2020 (No. of the case K 20/20), ODIHR decided to prepare an Urgent Note.
4. This Urgent Note was prepared in response to the above request. ODIHR conducted this assessment within its mandate to assist OSCE participating States in the implementation of key OSCE commitments in the human dimension.

II. SCOPE OF THE NOTE

5. The scope of this Urgent Note focuses on the issue of the continuation of ombudspersons in the transition period following the end of their terms of office until the appointment of a new office-holder and has been prepared in the context of the above-mentioned proceedings on the issue of the constitutionality of Article 3 par 6 of the Act on the Commissioner for Human Rights of Poland, without prejudice to the final outcome of the case. Thus limited, this urgent legal review does not constitute a full and comprehensive review of the entire legal and institutional framework regulating the Commissioner and his/her Office in Poland.
6. The aim of this Urgent Note is to inform and contribute to the legal debate on the issue by providing an overview of international and regional standards, norms and

¹ Article 3 par 6 of the Act on the Commissioner for Human Rights of Poland (hereinafter “the Act”) states: “*The previous Commissioner fulfils their obligations until taking up the position by the new Commissioner*”.

recommendations, as well as relevant OSCE human dimension commitments. The Note also lays down comparative practices from other OSCE participating States on this issue.

7. This Urgent Note is based on unofficial English translations of relevant legislation from OSCE participating States. Errors from translation may result. The Note is also available in Polish. The English version shall prevail.
8. In view of the above, ODIHR would like to stress that this legal analysis does not prevent ODIHR from formulating additional written or oral recommendations or comments on respective legal acts or related legislation pertaining to the legal and institutional framework regulating the Commissioner and his/her Office in Poland in the future

III. LEGAL ANALYSIS

1. RELEVANT INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS STANDARDS AND OSCE HUMAN DIMENSION COMMITMENTS

9. National Human Rights Institutions (NHRIs) such as the Polish Human Rights Commissioner are independent domestic bodies with a constitutional and/or legislative mandate to protect and promote human rights. NHRIs hold a crucial position among the range of institutions that form the infrastructure of a democratic system based on the rule of law and human rights.² They are “*a key component of effective national human rights protection systems and indispensable actors for the sustainable promotion and protection of human rights at the country level*”.³ Thus, NHRIs link the responsibilities of the State stemming from international human rights obligations to the rights of individuals in the country. Although part of the state apparatus, the independence of NHRIs from the executive, legislative and judicial branches ensures that they are able to fulfil their mandate to protect individuals from human rights violations, particularly when such violations are committed by public authorities or bodies.⁴
10. There are many different types of NHRIs, with various structures, sizes, mandates and competencies. Internationally recognized rules on the mandates and competencies of NHRIs can first and foremost be found in the *United Nations Principles relating to the Status of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, the so-called “Paris Principles”.⁵ Adopted by the UN General Assembly, these principles set out minimum standards on the establishment and functioning of NHRIs, in terms of pluralism, transparency, guarantees of functional and institutional independence and effectiveness.
11. The implementation of the Paris Principles and evaluation of NHRIs against these principles is undertaken by the Global Alliance of National Human Rights Institution’s (hereinafter “GANHRI”) Sub-Committee on Accreditation (hereinafter “SCA”).⁶ The

² See ODIHR, *Opinion on the Draft Federal Law on the Support to the National Human Rights Institution of Switzerland* (31 October 2017), par 13.

³ See UN High Commissioner for Human Rights, *Report to the UN General Assembly* (2007), A/62/36, par 15.

⁴ See ODIHR, *Final Opinion on the Draft Act Amending the Act on the Commissioner for Human Rights of Poland* (16 February 2016), available in [English](#) and in [Polish](#), par 11.

⁵ The *UN Principles relating to the Status of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights* (hereinafter “the Paris Principles”) were defined at the first International Workshop on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights in Paris (7-9 October 1991), and adopted by UN General Assembly Resolution 48/134 of 20 December 1993.

⁶ The Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI), formerly known as the International Coordinating Committee for National Human Rights Institutions (hereinafter “ICC”), was established in 1993 and is the international association of national human rights institutions (NHRIs) from all parts of the globe. The GANHRI promotes and strengthens NHRIs in accordance with the Paris Principles, and provides leadership in the promotion and protection of human rights. See <https://ganhri.org/>.

SCA publishes reports on the accreditation of NHRIs, reviews their status and provides them with status accreditation every five years.⁷

12. The importance that the United Nations ascribes to NHRIs in the promotion and protection of human rights is documented by various resolutions of the UN General Assembly and the UN Human Rights Council.⁸
13. In addition, pursuant to Article 1 par 4 of the Act on the Commissioner for Human Rights of Poland as amended in 2007, the Commissioner performs the function of a National Preventive Mechanism (hereinafter “NPM”) under the Optional Protocol to the UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (hereinafter “the OPCAT”).⁹ As such, the legislation pertaining to the Commissioner shall comply with the relevant provisions of the OPCAT, particularly its Article 18, which states that State Parties “*shall guarantee the functional independence of the national preventive mechanisms as well as the independence of their personnel*” and “*shall give due consideration to the [Paris] Principles*” when establishing national preventive mechanisms. The Commissioner also serves as the independent monitoring mechanism pursuant to Article 33 of the *UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (CRPD),¹⁰ though the Committee on the Rights of Persons with Disabilities has raised some concerns regarding the lack of clear legal basis concerning such a mandate.¹¹
14. It is also worth mentioning the [*Belgrade Principles on the Relationship between National Human Rights Institutions and Parliaments*](#) (2012),¹² which the UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) recommends to use as guidelines to strengthen co-operation between NHRIs and parliaments for the promotion and protection of human rights at the national level. Principle 13 of the *Belgrade Principles* specifically emphasizes that vacancy in the composition of the membership of a NHRI “*must be filled within a reasonable time*” and that “*[a]fter expiration of the tenure of office of a member of a NHRI, such member should continue in office until the successor takes office*”.

⁷ See GANHRI, *Statute of GANHRI* (version adopted on 5 March 2019), Article 15. Accreditation is the official recognition that an NHRI meets the requirements of or continues to comply with the Paris Principles. The SCA awards A, B or C Status. Status A means that an NHRI is fully in compliance with the Paris Principles and a voting member in the work and meetings of NHRIs internationally; Status B means that the NHRI does not yet fully comply with the Paris Principles or has not yet submitted sufficient documentation in this respect. Status B NHRIs have observer status in the work and meetings of NHRIs; Status C Institutions do not comply with the Paris Principles. The Polish Commissioner for Human Rights currently has Status A; see Global Alliance of National Human Rights Institutions, [Chart of the Status of National Institutions Accredited - Accreditation Status as of 27 November 2019](#).

⁸ See e.g., UN General Assembly, *Resolution no. 74/156 on National Human Rights Institutions*, [A/RES/74/156](#), adopted on 18 December 2019; *Resolution no. 72/186 on the Role of the Ombudsman, Mediator and Other National Human Rights Institutions in the Promotion and Protection of Human Rights*, [A/RES/72/186](#), adopted on 19 December 2017; *Resolution no. 70/163 on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, [A/RES/70/163](#), adopted on 17 December 2015; *Resolutions nos. 63/169 and 63/207 on the Role of the Ombudsman, Mediator and Other National Human Rights Institutions in the Promotion and Protection of Human Rights*, [A/RES/63/169](#) and [A/RES/65/207](#), adopted on 18 December 2008 and on 21 December 2010 respectively; *Resolutions nos. 63/172 and 64/161 on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, [A/RES/63/172](#) and [A/RES/64/161](#), adopted on 18 December 2008 and 18 December 2009 respectively; and *Resolution no. 48/134 on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, [A/RES/48/134](#), adopted on 4 March 1994. See also UN Human Rights Council, *Resolution no. 39/17 on National Human Rights Institutions*, [A/HRC/RES/39/17](#), adopted on 28 September 2018; *Resolution no. 34/17 on Regional Arrangements for the Promotion and Protection of Human Rights*, [A/HRC/RES/34/17](#), adopted on 11 April 2017; and *Resolution no. 27/18 on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights of the UN Human Rights Council*, [A/HRC/RES/27/18](#), adopted on 7 October 2014.

⁹ *UN Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (OPCAT), adopted by UN General Assembly resolution [A/RES/57/199](#) of 18 December 2002. The Republic of Poland ratified the OPCAT on 14 September 2005.

¹⁰ *UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (CRPD), adopted by UN General Assembly resolution [A/RES/61/106](#) of 13 December 2006 and which entered into force on 3 May 2008. Poland ratified the CRPD on 6 September 2012. See the [Report of Poland to the Committee on the Rights of Persons with Disabilities](#), 3 November 2015, par 571.

¹¹ See Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *Concluding observations on the initial report of Poland*, 29 October 2018, CRPD/C/POL/CO/1, paras 55-56.

¹² See UN Secretary General, *Report to the UN Human Rights Council on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, 1 May 2012, [A/HRC/20/9](#), Annex - Belgrade principles on the relationship between national human rights institutions and parliaments.

15. At the Council of Europe level, *Recommendation CM Rec(2019)6 of the Committee of Ministers to member States on the development of the Ombudsman institution*,¹³ several Recommendations and Resolutions of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe,¹⁴ and the European Commission against Racism and Intolerance's (ECRI) *General Policy Recommendation No. 2 on Equality bodies to combat racism and intolerance at national level* (2017),¹⁵ among others, set out the characteristics which are essential for NHRIs, more specifically for any ombuds institution, to operate effectively while guaranteeing their independence. Especially, Principle 3 of *Recommendation (2019)6* explicitly states that “*arrangements should be in place so that the post of the head of any Ombudsman institution does not stay vacant for any significant period of time*”. The European Commission for Democracy through Law (hereinafter “Venice Commission”) also published the *Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution* (The Venice Principles).¹⁶ They clearly state that “*States shall refrain from taking any action aiming at or resulting in the suppression of the Ombudsman institution or in any hurdles to its effective functioning, and shall effectively protect it from any such threats*”. The Venice Principles were endorsed by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 2 May 2019, by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on 2 October 2019 and by the Congress of Local and Regional Authorities on 30 October 2019.
16. Within the European Union (hereinafter “EU”), the European directives on equal treatment require Member States to designate a body for the promotion, monitoring and support of equal treatment of all persons, which competences shall also include the independent assistance to victims of discrimination.¹⁷ The European Commission's *Recommendation on Standards for Equality Bodies* (2018)¹⁸ emphasizes the importance of guaranteeing the independence of equality bodies. The Commissioner serves as the “Equality Body” under these Directives, as per the Act of 3 December 2010, which amended the Act.¹⁹ Moreover, the EU Agency for Fundamental Rights also published several reports relating to national human rights institutions, which can serve as useful reference documents.²⁰
17. OSCE participating States have committed to facilitating “*the establishment and strengthening of independent national institutions in the area of human rights and the rule of law*” in the Copenhagen Document of 1990.²¹ ODIHR has been specifically tasked to “*continue and increase efforts to promote and assist in building democratic institutions*

¹³ Council of Europe, *Recommendation CM Rec(2019)6 of the Committee of Ministers to member States on the development of the Ombudsman institution*, adopted on 16 October 2019.

¹⁴ See e.g., Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Recommendations 757 (1975)* (29 January 1975) and *1615 (2003)* on the *Institution of Ombudsman* (8 September 2003); and *Resolutions 1959 (2013)* on the *Strengthening the Institution of Ombudsman in Europe*, 4 October 2013; and *2301 (2019)* on *Ombudsman Institutions in Europe – The need for a set of common standards*, adopted on 2 October 2019.

¹⁵ European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), *General Policy Recommendation No. 2 on Equality bodies to combat racism and intolerance at national level*, adopted on 13 June 1997 and revised on 7 December 2017.

¹⁶ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Principles on the Protection and Promotion of The Ombudsman Institution* (The Venice Principles), CDL-AD(2019)005.

¹⁷ See *Council directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin*, Article 13.1; *Council Directive 2004/113/EC of 13 December 2004 implementing the principle of equal treatment between men and women in the access to and supply of goods and services*, Article 12; *Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation* (recast), Article 20.

¹⁸ European Commission, *Recommendation of 22 June 2018 on Standards for Equality Bodies*, C(2018) 3850 final, par 1.2.1 (1).

¹⁹ See especially Articles 18, 19 and 26 of the *Act of 3 December 2010 on the implementation of some regulations of European Union regarding equal treatment*.

²⁰ See e.g., European Union Agency for Fundamental Rights (EU FRA), *Strong and effective national human rights institutions – challenges, promising practices and opportunities*, 3 September 2020; *National Human Rights Institutions in the EU Member States (Strengthening the fundamental rights architecture in the EU I)*, 10 August 2012; and *Handbook on the establishment and accreditation of National Human Rights Institutions in the European Union* (2012).

²¹ See OSCE Copenhagen Document (1990), par 27, available at <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>.

at the request of States, inter alia by helping to strengthen [...] Ombud[s] institutions”²² which should be impartial and independent.²³

2. LEGAL BACKGROUND

18. The institution of the Human Rights Commissioner in Poland was first established on 1 January 1988, pursuant to the *Act of 15 July 1987 on the Commissioner for Human Rights*, and is now regulated by Article 208 of the Constitution of Poland, which states that this body shall “safeguard the freedoms and rights of persons and citizens specified in the Constitution and other normative acts”.
19. According to Article 209 of the Constitution, the Human Rights Commissioner is appointed by the *Sejm*, with the consent of the *Senate*, for a period of five years. Article 210 stresses that the Human Rights Commissioner shall be independent in his/her activities, “independent of other State organs and [...] accountable only to the *Sejm* in accordance with principles specified by statute”. Other provisions in the Constitution concern incompatibilities with the Human Rights Commissioner’s position, his/her immunity and reporting obligations. Based on Article 208 par 2 of the Constitution, a statute shall specify the Human Rights Commissioner’s scope and mode of work.
20. The Act on the Commissioner for Human Rights was passed in 1987 and established the Commissioner to safeguard the liberties and human and citizen’s rights as set forth in the Constitution and other normative acts (Article 1 of the Act).
21. The procedure for nominating and appointing the Commissioner is set out in Article 3 of the Act. Based on paragraph 1 of this provision, the Human Rights Commissioner is appointed by the *Sejm* with the consent of the Senate based on a proposal of the Speaker of the *Sejm*, or of a group of 35 Members of Parliament. A resolution of the *Sejm* shall specify the procedure for nominating candidates (par 2). Once the *Sejm* has passed a resolution on appointing the Human Rights Commissioner, the Speaker of the *Sejm* shall send this resolution immediately to the Speaker of the Senate (par 3).
22. Based on Article 3 par 4 of the Act, the Senate then has one month to adopt a resolution on expressing consent to the appointment of the Human Rights Commissioner. If the Senate fails to adopt a resolution within this time, then the Senate is considered to have consented to the appointment.
23. If, however, the Senate refuses to consent to the appointment of the Human Rights Commissioner, then Article 3 par 5 obliges the *Sejm* to appoint another person, following the procedures set out in pars 1-4 of the provision.
24. Article 3 par 6 of the Act stipulates that the existing Human Rights Commissioner shall perform his/her duties until a new Commissioner has taken up his/her post. As with similar provisions in other OSCE participating States (see Sub-Section 3.3 below), the purpose of Article 3 par 6 is presumably to ensure the continuity of the Human Rights Commissioner’s work, so that the Office of the Commissioner (and consequently of NPM, CRPD independent monitoring and equality body under the EU Anti-Discrimination Directives) continues to implement its constitutional functions and international treaties’ obligations if the *Sejm* and Senate fail to agree on a candidate for Human Rights Commissioner, especially if the appointment process is prolonged.

²² See OSCE, *Bucharest Plan of Action for Combating Terrorism* (2001), Annex to OSCE Ministerial Council Decision on Combating Terrorism, MC(9) DEC 1, 4 December 2001, par 10.

²³ See e.g., *OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality* (2004), Annex to OSCE Ministerial Council Decision No. 14/04, MC.DEC/14/04, 7 December 2004, par 42 (second indent).

25. Article 20 pars 3 and 4 of the Act provides that the Commissioner “*may appoint up to three Commissioner’s deputies*” and “*shall determine the scope of [deputies] responsibilities*” Accordingly, the role and powers of Deputy may vary depending on the Commissioner’s decision. Thus, it seems to fall under the prerogative of the Commissioner to delegate authority to her/his Deputy to temporarily perform the functions of the Commissioner. In the absence of such decision, which may happen due to objective reasons (for instance, such as the incapacity of an incumbent Commissioner), the Office of the Commissioner may be left without an acting head. Furthermore, the Act is silent as to the immunities and privileges of Deputy Commissioner(s) and therefore fails to grant the same protection as the one granted to the Commissioner to protect his/her independence in the exercise of core functions. To address such deficiency, as shown in par 43 *infra*, the legislation of some countries mandates Deputy ombudspersons to assume the functions of the head of office during the interim, while ensuring that they enjoy similar privileges and immunities as the ombudsperson.

3. COMPLIANCE WITH RELEVANT INTERNATIONAL PRINCIPLES

3.1. *Independence, Stability and Continuity of the NHRI*

26. The Paris Principles focus, among others, on general questions of independence and functionality of NHRIs. They *inter alia* stress (although in the context of infrastructure and funding) the need for sufficient prerequisites to ensure the smooth conduct of NHRI activities.²⁴
27. In terms of mandates for members of NHRIs, Principle B.3 on the “*Composition and guarantees of independence and pluralism*” emphasizes the importance of stable mandates, noting that without such stability, there can be no real independence.²⁵ In its General Observations, the SCA also emphasizes the importance of “*ensur[ing] the continuity of [the NHRI’s] programs and services*”²⁶ Principle B.3 further states that members of NHRIs shall be appointed via a special act that shall establish the specific duration of their mandate.
28. Thus, while the Paris Principles do not specifically call on states to introduce transitional provisions that would allow heads of ombuds institutions or of other NHRIs to stay in office until their successor takes up his/her work, they do stress the need for the smooth conduct of NHRI activities, and to ensure stability and continuity of NHRI mandates and operations. Thus, states are obliged to ensure the effective functioning and stability of the NHRI, including continuity of its programmes and services. At the same time, it is left to the states to determine how to best achieve this.

3.2. *Security of Tenure as a Guarantee of Independence*

29. Whether an NHRI can play its role within the state to the full extent depends on various factors, including political and legal guarantees of independence. One such guarantee is the irremovability and security of tenure of NHRI members or of the Ombudsperson.²⁷ Establishment of term limits serves multiple purposes. It allows ombudspersons to act without any interference from the executive or the legislative branches during their terms

²⁴ See *op. cit.* footnote 5, Principle B.2 (Paris Principles).

²⁵ See *ibid.* Principle B.3 (Paris Principles).

²⁶ See SCA, *General Observations* (adopted on 21 February 2018), especially General Observation 2.2.

²⁷ See SCA, *General Observations* (adopted on 21 February 2018), especially General Observation 2.1. on “Guarantee of tenure for members of the NHRI decision-making body”, which states that “ensuring the security of tenure of NHRI members is consistent with the Paris Principles requirements regarding the composition of the NHRI and its guarantees of independence and pluralism”.

of office, and in accordance with the mandate defined by a constitution or a statute. It also offers security of tenure and the ability to act without fear of dismissal for making decisions being unpopular or contrary to the will of an executive or prevailing political powers.

30. The security of tenure of an Ombudsperson also ensures stability of the office, reduces the risk of political influence, extending powers, privileges and immunities for the period defined by law. This not only protects the office-holder but allows the NHRI to carry out its functions for the benefit of individuals and society as a whole.
31. It is therefore important that the mandate and the term of office of the Commissioner for Human Rights are provided in the Polish Constitution. Furthermore, it is highly welcome that the Act further introduces mechanisms, which address the risk of a failure on behalf of the legislator to elect a new head of the NHRI – the Human Rights Commissioner, thus avoiding a gap between the mandates and minimizing the negative impact this may have on the work of the office.

3.3. Legal Basis for Guaranteeing the Independence of the NHRI

32. The Paris Principles state that guarantees for independence, mandate and competence of the NHRI should be set forth in a constitutional or legislative text, as should its independence from government.²⁸ Similarly, Council of Europe's *Recommendation (2019)6*, which in an Annex contains "*Principles for the development of the Ombudsman institution*", notes the importance of a firm legal basis for ombuds institutions, defining such institutions' main tasks, guaranteeing their independence, and providing them with the means necessary to accomplish their functions (Principle 2).
33. According to ECRI General Policy Recommendation No. 2, "*the mandate, institutional architecture, functions, competences and powers, appointment and dismissal procedures, safeguards and terms of office for the leadership positions and the arrangements for the funding and accountability of equality bodies should be set out in the law in a manner that ensures both their independence and effectiveness*"²⁹ The Venice Principles also recommend that an ombuds institution, including its mandate, should be based on a firm legal foundation, preferably at the constitutional level, while its characteristics and functions may be further elaborated at the statutory level.³⁰
34. It is important to note in this respect that the Constitution of Poland, like many other constitutions of OSCE participating States, recognises the competence of the NHRI (Article 208), guarantees its independence from other State organs (Article 210), provides certain procedural safeguards (obtaining the consent of the Sejm) in the context of criminal proceedings and certain special rules regarding the Commissioner's arrest or detention (Article 211) and defines the term of office (Article 209). In addition to the above constitutional provisions, the Act on the Commissioner for Human Rights (the Act) establishes the procedure for election of the Commissioner, elaborates on security of tenure, and defines exhaustive grounds for the termination of office.
35. At the same time, the length and level of details of constitutional texts across the OSCE varies greatly.³¹ As shown in par 43 *infra*, most legislators have chosen to regulate aspects pertaining to the continuation of the mandate of the incumbent ombudsperson until a

²⁸ See *op. cit.* footnote 5, Principle A.2 (Paris Principles).

²⁹ See *op. cit.* footnote 15, par 3 (ECRI General Policy Recommendation No. 2).

³⁰ See *op. cit.* footnote 16, par 2 (Venice Principles).

³¹ See e.g., Venice Commission, *Final Draft Report on Constitutional Amendment Procedures*, 4 December 2009, CDL(2009)168, pars 128 and 138.

new-office holder is appointed in primary legislation, even if the maximum duration of the NHRI mandate is stated in the Constitution.

3.4. *Vacancy of Office and Transition Period to Ensure Stability and Continuity of the NHRI*

36. Principle 3 of Council of Europe’s Committee of Ministers *Recommendation (2019)6* stipulates that the process of the selection and appointment of the head of an ombuds institution should promote its independence. In this context, Principle 3 explicitly states that “*arrangements should be in place so that the post of the head of any Ombudsman institution does not stay vacant for any significant period of time*”. In this, *Recommendation (2019)6* and its annexed principles go even further than the Paris Principles, by not only noting the importance of ensuring the smooth conduct of NHRI activities, but also stressing the need to avoid vacancies in the institution’s leadership for a lengthy amount of time. Moreover, as expressly recommended in Principle 13 of the *Belgrade Principles*, vacancy in the composition of the membership of a NHRI “*must be filled within a reasonable time*” and “[a]fter expiration of the tenure of office of a member of a NHRI, such member should continue in office until the successor takes office”.
37. The GANHRI Sub-Committee on Accreditation (SCA) has in the past noted with great concern that the continued failure to appoint a head of an NHRI had an actual or perceived impact on its permanency and institutional independence, and restricted the ability of this institution to effectively carry out the full extent of its mandate.³²
38. Indeed, it is precisely for this reason that ODIHR has repeatedly urged OSCE participating states to include transitional provisions in their NHRI legislation, that will allow the parting head of the institution to remain in office until his/her successor takes up office.³³ ODIHR has specifically recommended, as a matter of good practice, to ensure that the current Ombudsperson should remain in office after the end of their terms until a successor is appointed, in order to ensure the continuity of the institution and ensure proper transfer of duties between the old and new office-holder.
39. The Venice Commission has made similar recommendations in its opinions on NHRI legislation.³⁴ In particular, it has recommended that after the expiration of the term of an Ombudsperson (Protector), and prior to the selection of a new one, the current office holder should continue in office until the successor takes office. The Venice Commission emphasized that “[t]his would help to avoid a situation where no Protector holds an office - as happens sometimes for up to several months - with only a deputy as an acting ombudsman filling in temporarily”, noting “*the need for the proper transfer of Protector’s duties between the old and the new office holder*”.³⁵ Moreover, the Venice Principles clearly state that “*States shall refrain from taking any action aiming at or resulting in the suppression of the Ombudsman institution or in any hurdles to its effective functioning, and shall effectively protect it from any such threats*”. Failing to ensure continuity of leadership would clearly represent a significant hurdle to the effective functioning of the Office of the Commissioner for Human Rights.

³² See e.g., SCA, *Report and Recommendations of the Session*, held on 15-19 October 2018 in Geneva. Decision 3.1 on the *Defensor del Pueblo de la Nación Argentina*.

³³ See, e.g., ODIHR, *Opinion on the Draft Act on the Independent National Human Rights Institution of Iceland*, 6 February 2017, par 53; and ODIHR and Venice Commission, *Joint Opinion on the Law No. 2008-37 of 16 June 2008 Relative to the Higher Committee for Human Rights and Fundamental Freedoms of Tunisia*, 17 June 2013, par 43. See also ODIHR, *Opinion on the on the Law of the Republic of Lithuania on the Seimas Ombudsmen*, 21 September 2011, par 44, where such a transitional provision was considered reasonable in cases where an Ombudsperson’s mandate expires.

³⁴ See e.g., Venice Commission, *Opinion on the Draft Amendments to the Law on the Protector of Human Rights and Freedoms of Montenegro*, 13 October 2009, par 16.

³⁵ *ibid.*, par 16.

40. If the position of head of institutions such as the Office of the Human Rights Commissioner is left vacant for a long period, this creates repercussions that go far beyond the functionality and smooth conduct of activities. Rather, if there are no domestic provisions in place that ensure continuous leadership of such institutions, MPs or governments (depending on who is responsible for the appointment of such leadership) could easily cripple such bodies and cause long-lasting damage to their work and their reputation by simply failing, or refusing to appoint a successor. As stated in a recent EU publication on NHRIs, processes involving parliaments can result in stalemates for NHRIs – political divisions may prevent decision-making or political parties may seek to have their own political nominees appointed.³⁶ This type of dependency on the legislature or executive does not sit well with the necessary independence of NHRIs from the executive and legislative branches, as required by the Paris Principles.³⁷ For this very reason, Article 3 par 6 of the Act, in fact, provides an important safeguard to avoid such a situation where the NHRI remains without a head for a long period of time. Moreover, a prolonged vacuum in the effective functioning of the services of the Commissioner for human rights, who also acts as NPM and Equality Body may negatively impact the access of potential victims to appropriate administrative procedures for the protection of human rights and the enforcement of the principle of equal treatment.
41. Therefore, it is of great importance that legislation establishes procedures to ensure NHRIs' continuous functioning without interruption, either through provisions allowing ombudspersons to continue their mandate until their successor is appointed or through the introduction of clearly defined rules, which would allow NHRIs to effectively perform their functions. Decisions undermining the independence and effectiveness of an NHRI, or resulting in the paralysis of this institution, which also serves as an NPM and Equality Body, would be inconsistent not only with the Paris Principles but also with the international obligations of a state, including the OPCAT. Constitutional provisions establishing the term of office of the Commissioner in combination with the provisions of the Act allowing the Commissioner to remain in office until a new office-holder is appointed, are valid and effective mechanisms which can help protect the independence, efficiency, stability and continuity of the office. The choice that the legislator expressed in Article 3 par 6 of the Act is in line with the above described principles and further enhances the guarantees established by the Constitution of Poland.
42. Bearing in mind the need to ensure the continuous functioning and independence of their NHRIs, and to ensure smooth transitions of leadership, numerous OSCE participating States have included transitional provisions in their NHRI legislation that resemble Article 3 par 6 of the Act, thus allowing an office-holder to remain in office until a successor is appointed. By definition, provisions such as these do not unduly extend the leader's term of office as they are transitional or temporary in nature. The NHRIs in the majority of countries with similar transitional modalities (including Poland) have received "A-status" accreditation.³⁸

³⁶ EU FRA, *Strong and Effective National Human Rights Institutions – Challenges, Promising Practices and Opportunities*, 3 September 2020, page 47.

³⁷ See *op. cit.* footnote 5, Principles B.2 and B.3 (Paris Principles).

³⁸ Notably, Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Finland, Georgia, Latvia, Lithuania, Moldova, Portugal, Serbia and Spain.

43. For example, a number of states, e.g. Albania,³⁹ Belgium,⁴⁰ Bosnia and Hercegovina,⁴¹ Bulgaria,⁴² Czech Republic,⁴³ Denmark,⁴⁴ Lithuania,⁴⁵ Moldova,⁴⁶ Portugal⁴⁷ and Romania,⁴⁸ have stipulated that the heads of their NHRIs shall remain in office until their successor has been elected or appointed, or has taken the oath of office. Such provisions are included in primary legislation even if the respective maximum length of the mandate is mentioned in the Constitution. Such a transitional modality is also provided in the case of the EU Ombudsman.⁴⁹ Other countries, notably Croatia,⁵⁰ Finland,⁵¹ Georgia,⁵² Latvia,⁵³ Montenegro,⁵⁴ Serbia,⁵⁵ and Spain,⁵⁶ have stated that until a new head of the institution has taken office, one or more deputy heads shall act as the head of the NHRI. In these countries, generally the deputy heads either enjoy the same privileges and immunities as the head of the NHRI, or the legislation specifies that when performing the duties of the head during the transition period until appointment of the new office-holder, the deputy head shall enjoy the rights, legal guarantees and immunity granted to the head of the NHRI.⁵⁷ This latter option of having a Deputy acts as the head during the transition period until appointment of a new office-holder is not the one chosen by the Polish legislator, which preferred the first approach. In France, the legislation provides that the replacement of NHRI collegium members should be decided at least eight days before the end of their term of office and if successors are not appointed by that time, the collegium of the NHRI should propose a candidate to the appointing authority.⁵⁸ Such provisions stress the importance of the principle of continuity of the operations of the NHRI for the sake of victims of human rights violations and the need to avoid any vacuum in that regard.

³⁹ See Article 9 of the *Law on the People's Advocate of Albania*, passed on 4 February 1999, last amended in 2014.

⁴⁰ Regarding the Federal Ombudsman, see Article 3, par 1, last sentence of the *Federal Ombudsmen Act* (1995, as amended).

⁴¹ See Article 12 of the *Law on the Human Rights Ombudsman of Bosnia and Hercegovina* of 12 December 2000, last amended in 2006.

⁴² See Article 13 of the *Ombudsman Act of Bulgaria*, in force since 1 January 2004, last amended in 2013.

⁴³ See Section 4, par 1 of the *Act on the Public Defender of Rights of the Czech Republic* (8 December 1999, last amended in 2017).

⁴⁴ See Section 1 (3) of the *Ombudsman Act of Denmark* (1996, as amended).

⁴⁵ See Article 9 par 4 of the *Law of the Seimas Ombudsmen of Lithuania* of 3 December 1998, last amended in 2017.

⁴⁶ See Article 5 of the *Law on the People's Advocate* of 9 May 2014 of Moldova, last amended in 2019.

⁴⁷ See Article 6 of the *Statute of the Ombudsman of Portugal* of 9 April 1991, last amended in 2013.

⁴⁸ See Article 8 of the *Law on the Organization and Functioning of the Ombudsman of Romania* of 13 March 1997, last amended in 2018.

⁴⁹ See Article 7(2) of the *Decision of the European Parliament of 9 March 1994 on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties* (94/262/ECSC, EC, Euratom); and Rule 231 of Title X of the *European Parliament Rules of Procedure*.

⁵⁰ See Articles 12 and 14 of the *Ombudsman Act of Croatia* of 29 June 2012.

⁵¹ See Section 16 of the *Parliamentary Ombudsman Act of Finland* of 1 April 2002, last amended in 2015.

⁵² See Article 9 of the *Organic Law on the Public Defender of Georgia* of 23 June 1999, last amended in 2014.

⁵³ See Section 16 of the *Ombudsman Law of Latvia* of 5 April 2006, last amended in 2011.

⁵⁴ See Article 14 of the *Law on the Protector of Human Rights and Freedoms of Montenegro* of 10 July 2003, last amended in 2014.

⁵⁵ See Article 16 of the *Law on the Protector of Citizens of Serbia* of 2005, last amended in 2007.

⁵⁶ See Article 5 of the *Organic Law on the Public Defender of Spain* of 7 May 1981, last amended in 2009.

⁵⁷ See e.g., Article 8 of the *Ombudsman Act of Croatia* of 29 June 2012, which states that "[t]he Ombudsman and his/her deputies shall enjoy immunity as do members of the Croatian Parliament"; Article 9 of the *Organic Law on the Public Defender of Georgia* of 23 June 1999, last amended in 2014, which states that when performing the duties of the current Public Defender of Georgia until a new Public Defender is elected, the Deputy Public Defender "shall enjoy the rights, legal guarantees and immunity granted to the Public Defender of Georgia"; Section 16 of the *Ombudsman Law of Latvia* of 5 April 2006, last amended in 2011, provides that "[d]uring the absence of the Ombudsman his or her functions and tasks shall be performed by the Deputy Ombudsman, who during this period of time shall have the same powers as the Ombudsman has"; Articles 9-12 of the *Law on the Protector of Human Rights and Freedoms of Montenegro*, which grants the same privileges and immunities to the Deputy Protector; Article 10 of the *Law on the Protector of Citizens of Serbia* of 2005, last amended in 2007, providing for the same immunity as the Protector of Citizens; Article 6 par 4 of the *Organic Law on the Public Defender of Spain* of 7 May 1981, last amended in 2009, which provides that the rules on immunities, prerogatives and incompatibilities "shall be applicable to the Deputy Ombudsmen in the performance of their duties".

⁵⁸ See the *French Law n°2017-55 of 20 January 2017* on the general statute of independent administrative authorities, which includes the *Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme* (French NHRI).

4. CONCLUSION

44. As stated in the Paris Principles, it is essential that NHRIs are independent from other state bodies and remain functional throughout, so that the human rights protection that they provide to individuals, but also overall, may continue in a seamless manner. The independence of such institutions has many facets. In the case of ombuds institutions, the Office of the Human Rights Commissioner in Poland is led by the Commissioner whose mandate is defined by the Constitution and the Act; if this person is no longer able to exercise this mandate, be it due to the expiration of his/her mandate or for other reasons, then this may have serious repercussions for the work of the entire institution.
45. For this reason, many states have introduced provisions that allow for the extension of the mandate of such heads of institutions in cases where parliaments or other state organs responsible for appointing or electing such leadership fail to or refuse to do so within the statutory time limits. These types of provisions aim to resolve a problem that is transitional in nature, and in no way seek to unduly extend the mandate of an ombudsperson or, in the case of Poland, of the Human Rights Commissioner. Rather, they seek to create continuity in the field of human rights protection and promotion, and to shield national human rights institutions from consequences of political stalemates that are not of their making. After all, if the relevant appointment organs initiate the process of appointing or electing a new head of an NHRI early on, then this particular situation can easily be avoided.
46. Therefore, to conclude, Article 3 par 6 of the Act is in line with the Paris Principles and other relevant international recommendations pertaining to NHRIs, as this provision helps protect the very independence, stability, functionality and smooth conduct of activities that these documents seek to maintain. Without prejudice to the decisions of the Constitutional Tribunal, ODIHR considers that the transitional solution provided in Article 3 par 6 of the Act is in line with relevant international standards and recommendations on the independence and effectiveness of NHRIs and ombuds institutions and the general principles of rule of law. It is welcome that these principles are recognized and guaranteed by the Constitution of Poland and by the Act on the Commissioner for Human Rights, which provides a solid foundation for the independence and effective functioning of the NHRI in Poland.

[END OF TEXT]

Warszawa, 14 października 2020 r.
Nota nr: NHRI-POL/390/2020 [AIC]

PILNA NOTA NA TEMAT MIĘDZYNARODOWYCH NORM I PRAKTYK PORÓWNAWCZYCH W ZAKRESIE PRZEDŁUŻENIA KADENCJI RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH DO CZASU POWOŁANIA JEGO NASTĘPCY

POLSKA

Niniejsza nota została opracowana we współpracy z Alice Thomas, międzynarodową ekspertką w dziedzinie prawa i praw człowieka, oraz zrecenzowana przez członka Francuskiej Rady Stanu Yvesa Doutriauxa, Rzeczniczkę Praw Człowieka w Gruzji Nino Lomjarię oraz Rzecznika Praw Obywatelskich, Komisarza ds. Informacji i Komisarza ds. Informacji o Środowisku w Irlandii Petera Tyndalla.



Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE

ul. Miodowa 10, 00-251 Warszawa
tel.: +48 22 520 06 00, faks: +48 22 520 0605
www.legislationline.org

STRESZCZENIE

Międzynarodowe zalecenia i dobre praktyki wskazują na zasadność rozwiązania tymczasowego, zgodnie z którym urzędujący rzecznik praw obywatelskich (ombudsman) pozostaje na stanowisku po zakończeniu swojej kadencji do czasu mianowania jego następcy. Zapewnia to stabilność mandatu i działań krajowych instytucji praw człowieka, ciągłość i skuteczność ich funkcjonowania oraz właściwe przekazanie obowiązków pomiędzy dotychczasowym i nowym urzędnikiem. Takie rozwiązania powinny zostać wprowadzone w celu zapewnienia, aby stanowisko szefa krajowej instytucji praw człowieka nie pozostawało nieobsadzone przez długi czas, co poza ewentualnym faktycznym lub postrzeganym wpływem na trwałość i niezależność instytucji, może upośledzać jej zdolność do skutecznego i pełnego wykonywania powierzonych mandatów. Utrzymujący się stan próżni, jeśli chodzi o skuteczne funkcjonowanie instytucji stojących na straży praw człowieka, zwłaszcza gdy pełnią one również funkcję krajowego mechanizmu prewencji na mocy Protokołu fakultatywnego do Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (OPCAT) oraz organu ds. równości, może negatywnie wpłynąć na dostęp potencjalnych ofiar do odpowiednich procedur administracyjnych służących ochronie praw człowieka i egzekwowaniu zasady równego traktowania.

W istocie rzeczy wielu ustawodawców w regionie OBWE zdecydowało się na uregulowanie w prawie pierwotnym kwestii dotyczących pełnienia obowiązków przez rzecznika praw obywatelskich po zakończeniu kadencji do czasu powołania następcy, nawet jeśli maksymalny czas trwania kadencji jest określony w konstytucji.

Jest rzeczą pierwszorzędnej wagi, aby prawo przewidywało procedury zapewniające nieprzerwane funkcjonowanie krajowej instytucji praw człowieka, bądź to poprzez przepisy umożliwiające rzecznikom sprawowanie urzędu do czasu powołania ich następcy, bądź też poprzez wprowadzenie jasno określonych zasad, które pozwoliłyby instytucji na dalsze skuteczne prowadzenie działalności. Decyzje narażające na szwank niezależność i skuteczność krajowej instytucji praw człowieka lub prowadzące do jej paraliżu byłyby sprzeczne nie tylko z zasadami paryskimi, ale także z międzynarodowymi zobowiązaniami państwa, w tym wynikającymi z przepisów OPCAT w sytuacji, gdy instytucja ta pełni rolę krajowego mechanizmu prewencji.

Przepisy Konstytucji RP określające długość kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich w połączeniu z art. 3 ust. 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, stanowiącym, że dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika, są ważnymi i skutecznymi mechanizmami, które mogą pomóc w ochronie niezależności, skuteczności, stabilności i ciągłości funkcjonowania Biura RPO. Wybór ustawodawcy wyrażony w art. 3 ust. 6 ustawy jest zgodny z wyżej opisanymi zasadami, a dodatkowo wzmacnia gwarancje ustanowione w Konstytucji RP.

Nie uprzedzając orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, ODIHR uważa, że rozwiązanie przejściowe przewidziane w art. 3 ust. 6 ustawy jest zgodne z międzynarodowymi normami w zakresie niezależności i skuteczności krajowej instytucji praw człowieka oraz ogólnymi zasadami państwa prawa. Cieszy fakt, że zasady te zostały uznane i zagwarantowane w Konstytucji RP oraz w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich, która stanowi solidną podstawę niezależności i skutecznego funkcjonowania instytucji praw człowieka w Polsce.

Wykonując swój mandat wspierania państw członkowskich w realizacji zobowiązań podjętych w ramach OBWE, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) przeprowadza na życzenie przegląd obowiązujących i projektowanych przepisów prawa pod kątem oceny ich zgodności z międzynarodowymi normami praw człowieka i zobowiązaniami OBWE oraz przedstawia konkretne zalecenia w celu ich poprawy.

SPIS TREŚCI

I.	WPROWADZENIE.....	4
II.	ZAKRES NOTY.....	4
III.	III. ANALIZA PRAWNA.....	5
	1. Odpowiednie międzynarodowe normy praw człowieka i zobowiązania OBWE w zakresie wymiaru ludzkiego	5
	2. Kontekst prawny	8
	3. Przestrzeganie odpowiednich zasad międzynarodowych	9
	3.1. Niezależność, stabilność i ciągłość działania krajowych instytucji praw człowieka	9
	3.2. Bezpieczeństwo kadencji jako gwarancja niezależności	10
	3.3. Podstawa prawna gwarantująca niezależność krajowej instytucji praw człowieka	10
	3.4. Wakat i okres przejściowy w kontekście zapewnienia stabilności i ciągłości funkcjonowania krajowej instytucji praw człowieka	11
	4. Wnioski	14

I. WPROWADZENIE

1. 1 października 2020 r. Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócił się do Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) o pilne przeprowadzenie analizy prawnej międzynarodowych norm i praktyk porównawczych dotyczących przedłużenia kadencji rzecznika praw obywatelskich w okresie przejściowym do czasu objęcia stanowiska przez jego następcę. Prośba ta była następstwem wniosku o przeprowadzenie abstrakcyjnej kontroli konstytucyjnej przepisów art. 3 ust. 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich (zwanej dalej „ustawą”)¹, który grupa posłów wniosła do Trybunału Konstytucyjnego w dniu 15 września 2020 r.
2. Powołany przepis stanowi, że urzędujący Rzecznik Praw Obywatelskich (zwany dalej „RPO” lub „Rzecznikiem”) sprawuje urząd do czasu objęcia stanowiska przez jego następcę. Z uwagi na fakt, że kadencja dotychczasowego Rzecznika wygasła 9 września 2020 r., obecnie pełni on obowiązki do czasu powołania nowego Rzecznika przez Sejm (niższą izbę parlamentu) za zgodą Senatu (wyższą izbę parlamentu). We wniosku z 15 września 2020 r. stwierdzono, że art. 3 ust. 6 ustawy jest niezgodny z art. 2 Konstytucji (tj. zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz zasadą ochrony uzasadnionych oczekiwań) oraz jej art. 209 ust. 1, który określa pięcioletnią kadencję Rzecznika.
3. 2 października 2020 r. ODIHR odpowiedziało na zgłoszoną prośbę, potwierdzając gotowość do sporządzenia analizy prawnej na temat norm międzynarodowych, zobowiązań OBWE w zakresie ludzkiego wymiaru oraz zagadnień porównawczych dotyczących przedmiotowej sprawy. Z uwagi na krótki termin przygotowania niniejszej analizy prawnej, co wynika z faktu, że rozprawa przed Trybunałem Konstytucyjnym w celu rozpatrzenia powyższego wniosku ma odbyć się 20 października 2020 r. (sygn. akt K 20/20), ODIHR postanowiło przygotować pilną notę.
4. Pilną notę sporządzono w odpowiedzi na wyżej wspomnianą prośbę. ODIHR przeprowadziło niniejszą ocenę w ramach swojego mandatu do udzielania państwom członkowskim pomocy w realizacji głównych zobowiązań podjętych w ramach OBWE w zakresie wymiaru ludzkiego.

II. ZAKRES NOTY

5. Zakres niniejszej pilnej noty skupia się na kwestii przedłużenia kadencji RPO w okresie przejściowym do czasu objęcia stanowiska przez jego następcę. Dokument został opracowany w kontekście wyżej wspomnianego postępowania w sprawie zgodności z Konstytucją art. 3 ust. 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, nie przesądzając o ostatecznym rozstrzygnięciu sprawy. Z racji takiego ograniczenia niniejsza pilna analiza prawna nie stanowi pełnego i wyczerpującego przeglądu całości ram prawnych i instytucjonalnych regulujących funkcjonowanie RPO w Polsce.
6. Nota ma na celu wniesienie merytorycznego wkładu w debatę prawną na przedmiotowy temat poprzez przedstawienie przeglądu międzynarodowych i regionalnych norm, standardów i zaleceń, jak również odpowiednich zobowiązań podjętych w ramach

¹ Artykuł 3 ust. 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r., poz. 627, zwanej dalej „ustawą”) brzmi następująco: „Dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika”.

OBWE w zakresie wymiaru ludzkiego. Dokonano w niej również porównania z praktykami innych państw członkowskich OBWE w przedmiotowym obszarze.

7. W niniejszym opracowaniu wykorzystano nieoficjalne tłumaczenia na język angielski przepisów aktów prawnych państw członkowskich OBWE. W rezultacie mogą się pojawić błędy wynikające z tłumaczenia. Nota jest również dostępna w języku polskim, przy czym rozstrzygające znaczenie ma wersja angielska.
8. W związku z powyższym ODIHR zaznacza, że niniejsza analiza prawna nie wyklucza wydania w przyszłości dodatkowych pisemnych lub ustnych zaleceń bądź uwag na temat odpowiednich aktów prawnych lub też powiązanego ustawodawstwa odnoszącego się do ram prawnych i instytucjonalnych regulujących funkcjonowanie Rzecznika i jego biura w Polsce.

III. ANALIZA PRAWNA

1. ODPOWIEDNIE MIĘDZYNARODOWE NORMY PRAW CZŁOWIEKA I ZOBOWIĄZANIA OBWE W ZAKRESIE WYMIARU LUDZKIEGO

9. Krajowe instytucje praw człowieka (ang. *National Human Rights Institutions*, NHRI), takie jak Rzecznik Praw Obywatelskich w Polsce, są niezależnymi organami krajowymi, których mandat w zakresie ochrony i propagowania praw człowieka wywodzi się z konstytucji lub ustawy. Zajmują one ważne miejsce wśród instytucji tworzących infrastrukturę systemu demokratycznego opartego na rządach prawa i prawach człowieka². NHRI stanowią „główny element skutecznych krajowych systemów praw człowieka i są nieodzowne dla trwałego promowania i ochrony praw człowieka na poziomie krajowym”³. W ten sposób instytucje te pełnią rolę łącznika pomiędzy powinnościami państwa wynikającymi z międzynarodowych zobowiązań w zakresie praw człowieka a prawami jednostki w kraju. Instytucje praw człowieka są częścią aparatu państwowego, ale ich niezależność od organów władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej stanowi gwarancję wypełniania przez nie mandatu w zakresie ochrony jednostek przed naruszeniami praw człowieka, zwłaszcza gdy takie naruszenia są popełniane przez władze lub organy publiczne⁴.
10. Istnieje wiele rodzajów instytucji praw człowieka, które różnią się między sobą strukturą, wielkością, zakresem upoważnień i kompetencjami. Uznane na arenie międzynarodowej zasady dotyczące upoważnień i kompetencji NHRI można znaleźć przede wszystkim w Zasadach ONZ dotyczących statusu krajowych instytucji powołanych do ochrony i propagowania praw człowieka, czyli tzw. zasadach paryskich⁵. Ten przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dokument określa minimalne normy w zakresie ustanawiania i funkcjonowania krajowych instytucji praw człowieka w odniesieniu do

² Zob. ODIHR, *Opinion on the Draft Federal Law on the Support to the National Human Rights Institution of Switzerland* [Opinia ODIHR dotycząca projektu ustawy federalnej w sprawie wsparcia dla Krajowej Instytucji Praw Człowieka w Szwajcarii] z 31 października 2017 r., pkt 13.

³ Zob. pkt 15 *sprawozdania nr A/62/36* Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka dla Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 2007 r.

⁴ Zob. pkt 11 Opinii końcowej ODIHR w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich Rzeczypospolitej Polskiej z 16 lutego 2016 r., dostępnej w [języku angielskim i polskim](#).

⁵ *Zasady paryskie* [United Nations Principles relating to the Status of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights] zostały określone na pierwszych międzynarodowych warsztatach poświęconych krajowym instytucjom powołanym do ochrony i propagowania praw człowieka, które odbyły się w Paryżu w dniach 7-9 października 1991 r., i przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucją 48/134 z 20 grudnia 1993 r.

zasad pluralizmu, przejrzystości, gwarancji niezależności funkcjonalnej i instytucjonalnej oraz skuteczności.

11. Wdrażaniem zasad paryskich i oceną ich stosowania wobec NHRI zajmuje się Podkomitet Akredytacji (ang. *Sub-Committee on Accreditation*, SCA) Globalnego Sojuszu Krajowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka (ang. *Global Alliance of National Human Rights Institutions*, GANHRI)⁶. SCA publikuje sprawozdania na temat wniosków instytucji krajowych o akredytację, przeprowadza weryfikację ich statusu i co pięć lat przyznaje akredytację⁷.
12. O znaczeniu, jakie Organizacja Narodów Zjednoczonych przypisuje instytucjom NHRI w propagowaniu i ochronie praw człowieka, świadczą liczne rezolucje jej Zgromadzenia Ogólnego i Rady Praw Człowieka⁸.
13. Ponadto zgodnie z art. 1 ust. 4 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich w brzmieniu zmienionym w 2007 r., RPO wykonuje funkcje krajowego mechanizmu prewencji (ang. *National Preventive Mechanism*) na mocy Protokołu fakultatywnego do Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (OPCAT)⁹. W związku z tym przepisy prawa dotyczące RPO muszą być zgodne z odpowiednimi przepisami Protokołu fakultatywnego, w szczególności jego art. 18, który stanowi, że państwa-strony zobowiązane są „zagwarantować funkcjonalną niezależność krajowych mechanizmów prewencji, jak również niezawisłość ich personelu” oraz „należycie uwzględnić zasady [paryskie]” przy ustanawianiu krajowych mechanizmów prewencji. RPO pełni również rolę niezależnego mechanizmu monitorowania w rozumieniu art. 33 Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (KPON)¹⁰, choć Komitet Praw Osób Niepełnosprawnych wyraził pewne obawy dotyczące braku jasnej podstawy prawnej dla takiego mandatu¹¹.

⁶ Globalny Sojusz Krajowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka (GANHRI), wcześniej funkcjonujący pod nazwą Międzynarodowego Komitetu Koordynacyjnego Krajowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka (ICC), powstał w 1993 r. jako międzynarodowe stowarzyszenie krajowych instytucji praw człowieka na całym świecie. GANHRI promuje i wzmacnia krajowe instytucje praw człowieka zgodnie z zasadami paryskimi oraz pełni wiodącą rolę w zakresie propagowania i ochrony praw człowieka. Zob. <https://ganhri.org/>.

⁷ Zob. art. 15 Statutu GANHRI (wersja z 5 marca 2019 r.). Akredytacja oznacza oficjalne potwierdzenie, że instytucja spełnia lub nadal spełnia wymogi zasad paryskich. Podkomitet Akredytacji może nadać status A, B lub C. Status A świadczy o tym, że instytucja w pełni przestrzega zasad paryskich oraz uczestniczy z prawem głosu w pracach i posiedzeniach dotyczących krajowych instytucji praw człowieka na szczeblu międzynarodowym. Status B oznacza, że instytucja nie spełnia jeszcze w pełni zasad paryskich lub dotychczas nie udokumentowała tego dostatecznie. Posiadacze statusu B uczestniczą w pracach i posiedzeniach krajowych instytucji praw człowieka na zasadzie obserwatorów. Instytucje o statusie C nie spełniają zasad paryskich. Rzecznik Praw Obywatelskich posiada obecnie status A – zob. Globalny Sojusz Krajowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka, *Chart of the Status of National Institutions Accredited* – akredytacja statusu na dzień 27 listopada 2019 r.

⁸ Zob. np. Zgromadzenie Ogólne ONZ, rezolucja nr 74/156 w sprawie krajowych instytucji praw człowieka, [A/RES/74/156](#), przyjęta 18 grudnia 2019 r.; rezolucja nr 72/186 w sprawie roli ombudsmána, mediatora i innych krajowych instytucji praw człowieka w propagowaniu i ochronie praw człowieka, [A/RES/72/186](#), przyjęta 19 grudnia 2017 r.; rezolucja nr 70/163 w sprawie krajowych instytucji powołanych do propagowania i ochrony praw człowieka, [A/RES/70/163](#), przyjęta 17 grudnia 2015 r.; rezolucje nr 63/169 i 65/207 w sprawie roli ombudsmána, mediatora i innych krajowych instytucji praw człowieka w propagowaniu i ochronie praw człowieka, [A/RES/63/169](#) i [A/RES/65/207](#), przyjęte odpowiednio 18 grudnia 2008 r. i 21 grudnia 2010 r.; rezolucje nr 63/172 i 64/161 w sprawie krajowych instytucji powołanych do propagowania i ochrony praw człowieka, [A/RES/63/172](#) i [A/RES/64/161](#), przyjęte odpowiednio 18 grudnia 2008 r. i 18 grudnia 2009 r.; oraz rezolucja nr 48/134 w sprawie krajowych instytucji powołanych do propagowania i ochrony praw człowieka, [A/RES/48/134](#), przyjęta 4 marca 1994 r. Zob. też Rada Praw Człowieka ONZ, rezolucja nr 39/17 w sprawie krajowych instytucji praw człowieka, [A/HRC/RES/39/17](#), przyjęta 28 września 2018 r.; rezolucja nr 34/17 w sprawie porozumień regionalnych na rzecz propagowania i ochrony praw człowieka, [A/HRC/RES/34/17](#), przyjęta 11 kwietnia 2017 r.; oraz rezolucja nr 27/18 w sprawie krajowych instytucji powołanych do propagowania i ochrony praw człowieka, [A/HRC/RES/27/18](#), przyjęta 7 października 2014 r.

⁹ Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (OPCAT), przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne w drodze rezolucji nr A/RES/57/199 w dniu 18 grudnia 2002 r. Rzeczpospolita Polska ratyfikowała Protokół fakultatywny w dniu 14 września 2005 r.

¹⁰ Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (KPON), która została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w drodze rezolucji nr A/RES/61/106 z dnia 13 grudnia 2006 r. i weszła w życie w dniu 3 maja 2008 r. Rzeczpospolita Polska ratyfikowała KPON w dniu 6 września 2012 r. Zob. pkt. 571 [raportu Polskiego dla Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych](#) z 3 listopada 2015 r.

¹¹ Zob. Komitet Praw Osób Niepełnosprawnych, *Concluding observations on the initial report of Poland* nr CRPD/C/POL/CO/1 z 29 października 2018. pkt 55-56.

14. Warto również wspomnieć o [Zasadach belgradzkich dotyczących stosunków między krajowymi instytucjami praw człowieka a parlamentami](#)¹² [*Belgrade Principles on the Relationship between National Human Rights Institutions and Parliaments*] z 2012 r., które Biuro Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka (OHCHR) zaleca stosować na zasadzie wytycznych do wzmocnienia współpracy między instytucjami NHRI a parlamentami w zakresie propagowania i ochrony praw człowieka na szczeblu krajowym. W szczególności podkreśla się w punkcie 13 zasad belgradzkich, że wolne stanowisko w składzie członków krajowej instytucji praw człowieka „należy obsadzić w odpowiednim czasie”, a „po upływie kadencji członka, osoba ta powinna nadal pełnić swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez jej następcę”.
15. Na szczeblu Rady Europy, cechy wymagane dla skutecznego działania krajowych instytucji praw człowieka, a w szczególności rzeczników praw obywatelskich (ombudsmanów) przy jednoczesnym zagwarantowaniu ich niezależności zostały między innymi wskazane w zaleceniu CM/Rec(2019)6 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie rozwoju instytucji rzecznika praw obywatelskich¹³, kilku zaleceniach i rezolucjach Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy¹⁴ oraz zaleceniu nr 2 dotyczącym ogólnej polityki Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) w sprawie organów ds. równości mających zwalczać rasizm i nietolerancję na poziomie krajowym z 2017 r.¹⁵ W szczególności zasada 3 w zaleceniu nr (2019)6 wyraźnie stanowi, że „należy wprowadzić takie rozwiązania, aby stanowisko szefa instytucji ombudsmana nie pozostawało nieobsadzone przez dłuższy okres czasu”. Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (zwana dalej „Komisją Wenecką”) opublikowała z kolei Zasady ochrony i promowania instytucji rzecznika praw obywatelskich („zasady weneckie”)¹⁶. Stwierdza się w nich wyraźnie, że „państwa powinny powstrzymać się od podejmowania jakichkolwiek działań mających na celu osłabienie lub skutkujących osłabieniem instytucji rzecznika praw obywatelskich bądź powstaniem jakichkolwiek przeszkód dla jej skutecznego funkcjonowania, a także efektywnie chronić tę instytucję przed takimi zagrożeniami”. Zasady weneckie zostały zatwierdzone przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 2 maja 2019 r., przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w dniu 2 października 2019 r. oraz przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych w dniu 30 października 2019 r.
16. W Unii Europejskiej dyrektywy w sprawie równego traktowania wymagają od państw członkowskich wyznaczenia organu zajmującego się propagowaniem, monitorowaniem i wspieraniem równego traktowania wszystkich osób, którego kompetencje obejmują również niezależną pomoc dla ofiar dyskryminacji.¹⁷ Zalecenie Komisji Europejskiej w sprawie norm dotyczących organów ds. równości z 2018 r.¹⁸ podkreśla znaczenie

¹² Zob. Sekretarz Generalny ONZ, *Report to the UN Human Rights Council on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights* nr A/HRC/20/9 z 1 maja 2012 r., Załącznik – „Belgrade principles on the relationship between national human rights institutions and parliaments” [Zasady belgradzkie dotyczące stosunków między krajowymi instytucjami ochrony praw człowieka a parlamentami].

¹³ Rada Europy, *Recommendation CM/Rec(2019)6 of the Committee of Ministers to member States on the development of the Ombudsman institution*, zalecenie przyjęte w dniu 16 października 2019 r.

¹⁴ Zob. np. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, *Zalecenie nr 757 (1975)* z 29 stycznia 1975 r. i *Zalecenie nr 1615 (2003)* w sprawie instytucji rzecznika praw obywatelskich z 8 września 2003 r.; oraz *Rezolucja nr 1959 (2013)* w sprawie wzmocnienia instytucji rzecznika praw obywatelskich w Europie z 4 października 2013 r. i *Rezolucja nr 2301 (2019)* w sprawie instytucji rzecznika praw obywatelskich w Europie – potrzeba zestawu wspólnych norm, przyjęta 2 października 2019 r.

¹⁵ Komisja Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji, *General Policy Recommendation No. 2 on Equality bodies to combat racism and intolerance at national level*, zalecenie przyjęte 13 czerwca 1997 r. i zmienione 7 grudnia 2017 r.

¹⁶ Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo („Komisja Wenecka”), *Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution* („zasady weneckie”), CDL-AD(2019)005.

¹⁷ Zob. art. 13 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne; art. 12 dyrektywy Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług; art. 20 dyrektywy 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasad równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja przedgotowana).

¹⁸ Zalecenie Komisji (UE) 2018/951 z dnia 22 czerwca 2018 r. w sprawie norm dotyczących organów ds. równości, C/2018/3850, pkt. 1.2.1 ust. 1.

zagwarantowania niezależności tych organów. RPO pełni funkcję „organu ds. równości” (ang. *equality body*) w rozumieniu tych dyrektyw zgodnie z ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r.¹⁹ Agencja Praw Podstawowych UE opublikowała również kilka sprawozdań dotyczących krajowych instytucji praw człowieka, które mogą służyć jako użyteczny punkt odniesienia²⁰.

17. Państwa członkowskie OBWE zobowiązały się w Dokumencie Kopenhaskim z 1990 r. do podjęcia działań na rzecz „ustanowienia i wzmocnienia niezależnych instytucji krajowych w dziedzinie praw człowieka i praworządności”²¹. ODIHR otrzymało szczególne zadanie „kontynuowania i zwiększania wysiłków na rzecz propagowania i wspierania budowy instytucji demokratycznych na wniosek państw, między innymi poprzez pomoc we wzmacnianiu instytucji ombudsmana”²², która powinna być bezstronna i niezależna²³.

2. Kontekst prawny

18. Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce powstała 1 stycznia 1988 r. na mocy ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, a obecnie jest regulowana przez art. 208 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że organ ten „stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych”.
19. Zgodnie z art. 209 ust. 1 Konstytucji, RPO jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na 5-letnią kadencję. W art. 210 podkreślono natomiast, że RPO jest niezawisły w swojej działalności, „niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie”. Inne przepisy Konstytucji dotyczą zakazu zajmowania innych stanowisk, immunitetu i obowiązków sprawozdawczych. Artykuł 208 ust. 2 Konstytucji stanowi, że zakres i sposób działania Rzecznika określa ustawa.
20. Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich została uchwalona w 1987 r. Ustanawia ona Rzecznika Praw Obywatelskich, aby stał na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych (art. 1 ustawy).
21. Procedurę zgłaszania i powoływania Rzecznika określa art. 3 ustawy. Zgodnie z jego ustępem 1, Rzecznika powołuje Sejm za zgodą Senatu na wniosek Marszałka Sejmu albo grupy 35 posłów. Szczegółowy tryb zgłaszania kandydatów określa uchwała Sejmu (ust. 2). Gdy Sejm podjął uchwałę o powołaniu Rzecznika, Marszałek Sejmu przesyła ją niezwłocznie Marszałkowi Senatu (ust. 3).
22. Zgodnie z art. 3 ust. 4 ustawy, Senat podejmuje uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na powołanie Rzecznika w ciągu miesiąca od dnia przekazania mu uchwały Sejmu. Niepodjęcie uchwały przez Senat w ciągu miesiąca oznacza wyrażenie zgody.

¹⁹ Zob. w szczególności art. 18, 19 i 26 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. Z 2016 r. poz. 1219 ze zm.).

²⁰ Zob. np. Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), *Strong and effective national human rights institutions – challenges, promising practices and opportunities* [Silne i skuteczne krajowe instytucje praw człowieka – wyzwania, obiecujące praktyki i szanse], 3 września 2020 r.; *National Human Rights Institutions in the EU Member States (Strengthening the fundamental rights architecture in the EU II)* [Krajowe instytucje praw człowieka w państwach członkowskich UE (wzmocnienie architektury praw podstawowych w UE II)], 10 sierpnia 2012 r. oraz *Handbook on the establishment and accreditation of National Human Rights Institutions in the European Union* [Podręcznik tworzenia i akredytowania krajowych instytucji praw człowieka w Unii Europejskiej], 2012.

²¹ Zob. pkt. 27 Dokumentu Kopenhaskiego OBWE z 1990 r., dostępnego pod adresem <<http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>>.

²² Zob. OBWE, *Bucharest Plan of Action for Combating Terrorism* (2001) [Bukarszański plan działania na rzecz walki z terroryzmem], załącznik do decyzji Rady Ministerialnej OBWE w sprawie zwalczania terroryzmu nr MC(9).DEC/1 z 4 grudnia 2001 r., pkt 10.

²³ Zob. pkt 42 (drugi akapit) dokumentu *OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality* [Plan działania OBWE na rzecz promowania równości płci], załącznik do decyzji Rady Ministerialnej OBWE nr 14/04. MC.DEC/14/04 z 7 grudnia 2004 r.

23. Jeżeli natomiast Senat odmawia wyrażenia zgody na powołanie Rzecznika, wówczas przepis art. 3 ust. 5 zobowiązuje Sejm do powołania na to stanowisko Rzecznika innej osoby z zastosowaniem procedur przewidzianych w ust. 1-4 tegoż artykułu.
24. Artykuł 3 ust. 6 ustawy stanowi, że dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika. Podobnie jak w przypadku analogicznych przepisów w innych państwach członkowskich OBWE (zob. część 3.3 poniżej), przepis art. 3 ust. 6 może mieć na celu zapewnienie ciągłości pracy Rzecznika Praw Obywatelskich, tak aby Biuro RPO (a tym samym krajowy mechanizm prewencji, mechanizm monitorowania w rozumieniu KPON i organ ds. równości w rozumieniu dyrektyw UE w sprawie zwalczania dyskryminacji) mogło nadal wykonywać swoje konstytucyjne funkcje i zobowiązania wynikające z traktatów międzynarodowych w sytuacji, gdy Sejm i Senat nie mogą dojść do porozumienia w sprawie kandydata na stanowisko RPO, a zwłaszcza gdy proces powołania przedłuża się.
25. Artykuł 20 ust. 3 i 4 ustawy stanowi, że Rzecznik „może powołać nie więcej niż trzech zastępców Rzecznika” oraz „określa zakres zadań zastępcy (zastępców)”. Oznacza to, że zadania i uprawnienia zastępcy mogą się różnić w zależności od decyzji Rzecznika. Wydaje się zatem, że do kompetencji Rzecznika należy przekazanie zastępcy uprawnień do tymczasowego wykonywania funkcji Rzecznika. W przypadku braku takiej decyzji, co może nastąpić z przyczyn obiektywnych (np. niezdolność do pracy urzędującego Rzecznika), Biuro RPO może zostać pozbawione kierownictwa. Ponadto ustawa milczy w sprawie immunitetów i przywilejów zastępców Rzecznika, a tym samym nie przyznaje im takiej samej ochrony niezależności przy wykonywaniu podstawowych zadań, jaką dysponuje Rzecznik. Aby zaradzić temu brakowi, jak pokazano w pkt 43 poniżej, przepisy prawa niektórych krajów upoważniają zastępców rzeczników praw obywatelskich do pełnienia funkcji szefa instytucji w okresie przejściowym, jednocześnie zapewniając im przywileje i immunitety podobne do tych, które przysługują rzecznikowi.

3. PRZESTRZEGANIE ODPOWIEDNICH ZASAD MIĘDZYNARODOWYCH

3.1. *Niezależność, stabilność i ciągłość działania krajowych instytucji praw człowieka*

26. Zasady paryskie koncentrują się między innymi na ogólnych kwestiach dotyczących niezależności i funkcjonalności krajowych instytucji praw człowieka. Podkreśla się w nich (choć w kontekście infrastruktury i finansowania) potrzebę stworzenia dostatecznych warunków dla zapewnienia sprawnego działania instytucji²⁴.
27. Jeśli chodzi o mandat członków NHRI, zasada B.3 dotycząca „Składu oraz gwarancji niezależności i pluralizmu” podkreśla znaczenie stabilności mandatu, bez której nie da się realizować postulatów rzeczywistej niezależności²⁵. W swoich Uwagach ogólnych Podkomitet Akredytacji podkreśla również znaczenie „zapewnienia ciągłości funkcjonowania programów i usług [NHRI]”²⁶. Zasada B.3 stanowi ponadto, że członkowie NHRI są powoływani na mocy aktu szczególnego, który określa konkretny czas trwania ich mandatu.
28. A zatem zasady paryskie – choć nie zawierają konkretnego postulatu, aby państwa wprowadziły przepisy przejściowe, które umożliwiłyby szefom instytucji ombudsmanskiej i innych krajowych instytucji praw człowieka na wykonywanie ich obowiązków do czasu

²⁴ Zob. *op. cit.*, przypis 5. Zasada B.2 (Zasady paryskie).

²⁵ Zob. tamże. Zasada B.3 (Zasady paryskie).

²⁶ Zob. SCA, *General Observations* (przyjęte dnia 21 lutego 2018 r.), w szczególności uwagę ogólną 2.2.

objęcia stanowiska przez następcę – podkreślają potrzebę sprawnego funkcjonowania tych instytucji oraz zapewnienia stabilności i ciągłości ich mandatu i działalności. Państwa są więc zobowiązane do zapewnienia skutecznego funkcjonowania i stabilności krajowych instytucji praw człowieka, w tym ciągłości realizacji ich programów i usług. Zarazem w gestii państwa pozostawia się ustalenie sposobu realizacji tych postulatów.

3.2. *Bezpieczeństwo kadencji jako gwarancja niezależności*

29. To, czy krajowa instytucja praw człowieka może w pełni odgrywać swoją rolę w państwie, zależy od różnych czynników, w tym od politycznych i prawnych gwarancji niezależności. Jedną z takich gwarancji jest nieusuwalność i bezpieczeństwo kadencji jej członków lub rzecznika praw obywatelskich²⁷. Ustalenie czasu trwania kadencji służy wielu celom. Zapewnia to Rzecznikowi możliwość działania bez jakiegokolwiek ingerencji ze strony organów władzy wykonawczej lub ustawodawczej w czasie trwania ich kadencji i w granicach mandatu określonego w konstytucji lub w ustawie. Gwarantuje to również bezpieczeństwo kadencji i możliwość działania bez obawy przed zwolnieniem w odwiecie za decyzje, które są wbrew woli władzy wykonawczej lub rządzącej partii politycznej.
30. Bezpieczeństwo kadencji przekłada się również na stabilność funkcjonowania biura RPO i zmniejsza ryzyko podlegania wpływom politycznym dzięki zapewnieniu uprawnień, przywilejów i immunitetów na okres czasu określony prawem. Chroni to nie tylko osobę sprawującą urząd, ale i pozwala instytucji jako takiej na wykonywanie jej zadań z korzyścią dla jednostek i społeczeństwa ogółem.
31. Fakt uregulowania instytucji mandatu i kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich w Konstytucji RP ma zatem duże znaczenie. Ponadto z dużym zadowoleniem należy przyjąć to, że ustawa wprowadza dalsze mechanizmy na wypadek, gdyby ustawodawca nie wybrał nowego RPO. Pozwala to uniknąć przerwy w pełnieniu urzędu i zminimalizować negatywne skutki takiej sytuacji dla pracy Biura RPO.

3.3. *Podstawa prawna gwarantująca niezależność krajowej instytucji praw człowieka*

32. Zasady paryskie stanowią, że gwarancje niezależności, mandatu i kompetencji krajowej instytucji praw człowieka powinny być określone w konstytucji lub w ustawie, podobnie jak jej niezależność od władzy wykonawczej²⁸. *Zalecenie Rady Europy nr (2019)6*, do którego załączone są „Zasady rozwoju instytucji rzecznika praw obywatelskich” [*Principles for the development of the Ombudsman institution*], zwraca z kolei uwagę na znaczenie solidnych podstaw prawnych dla instytucji rzecznika, które określałyby jej główne zadania, gwarantowałyby niezależność i zapewniałyby środki niezbędne do wykonywania powierzonych funkcji (zasada nr 2).
33. Zgodnie z zaleceniem nr 2 dotyczącym ogólnej polityki Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI), „mandat, struktura instytucjonalna, funkcje, kompetencje i uprawnienia, procedury mianowania i odwoływania, zabezpieczenia i kadencja na stanowiskach kierowniczych oraz ustalenia dotyczące finansowania i odpowiedzialności organów ds. równości powinny być określone w prawie w sposób zapewniający zarówno ich niezależność, jak i skuteczność”²⁹. Zasady weneckie zalecają również, aby instytucja rzecznika praw obywatelskich, w tym jego mandat, opierała się

²⁷ Zob. SCA, *General Observations* (przetele dnia 21 lutego 2018 r.), w szczególności uwagę ogólną 2.1. dotyczącą gwarancji kadencyjności członków organu decyzyjnego NHRI, w której stwierdza się, że „zapewnienie bezpieczeństwa kadencji członków NHRI jest zgodne z wymaganiami zasad paryskich w odniesieniu do składu tej instytucji oraz gwarancji jej niezależności i pluralizmu”.

²⁸ Zob. *op. cit.*, przypis 5, Zasada A.2 (Zasady paryskie).

²⁹ Zob. *op. cit.*, przypis 15, pkt 3 (Zalecenie nr 2 dotyczące ogólnej polityki ECRI).

na solidnej podstawie prawnej, najlepiej na poziomie konstytucyjnym, natomiast jej cechy i funkcje mogą być doprecyzowane na poziomie ustawowym³⁰.

34. W tym względzie należy zauważyć, że Konstytucja RP, podobnie jak ustawy zasadnicze wielu innych państw członkowskich OBWE, uznaje kompetencje krajowej instytucji praw człowieka (art. 208), gwarantuje niezależność od innych organów państwowych (art. 210), przewiduje określone zabezpieczenia proceduralne (uzyskanie zgody Sejmu) w kontekście postępowania karnego oraz pewne szczególne zasady dotyczące aresztowania lub zatrzymania RPO (art. 211), a także określa długość kadencji (art. 209). Oprócz powyższych przepisów konstytucyjnych, ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich określa sposób jego wyboru, doprecyzowuje kwestie bezpieczeństwa kadencji oraz wyczerpująco wskazuje przesłanki do jej skrócenia.
35. Jednocześnie teksty konstytucyjne w OBWE różnią się znacząco pod względem objętości i poziomu szczegółowości³¹. Jak wskazano w pkt 43, wielu ustawodawców zdecydowało się na uregulowanie w prawie pierwotnym kwestii dotyczących dalszego pełnienia obowiązków przez rzecznika po zakończeniu kadencji do czasu powołania następcy, nawet jeśli maksymalny czas trwania kadencji jest określony w konstytucji.

3.4. Wakat i okres przejściowy w kontekście zapewnienia stabilności i ciągłości funkcjonowania krajowej instytucji praw człowieka

36. Zasada nr 3 w zaleceniu Komitetu Ministrów Rady Europy nr (2019)6 stanowi, że proces wyboru i mianowania szefa instytucji rzecznika powinien służyć zapewnieniu jej niezależności. Stwierdza się w niej wyraźnie, że „należy wprowadzić takie rozwiązania, aby stanowisko szefa instytucji rzecznika nie pozostawało nieobsadzone przez dłuższy okres czasu”. Pod tym względem zalecenie nr (2019)6 i załączone do niego zasady zawierają dalej idące postulaty niż nawet zasady paryskie, jako że nie tylko zwracają uwagę na znaczenie zapewnienia sprawnego działania instytucji, ale także podkreślają potrzebę unikania sytuacji, w której stanowiska kierownicze pozostawałyby nieobsadzone przez długi czas. Ponadto punkt 13 [zasad belgradzkich](#) zawiera wyraźne zalecenie, że wolne stanowisko w składzie członków krajowej instytucji praw człowieka „należy obsadzić w odpowiednim czasie”, a „po upływie kadencji członka, osoba ta powinna nadać pełnić swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez jej następcę”.
37. Podkomitet Akredytacji Globalnego Sojuszu Krajowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka (SCA) odnotował z dużym zaniepokojeniem, że utrzymujący się stan nieobsadzenia stanowiska szefa krajowej instytucji praw człowieka ma rzeczywisty lub postrzegany wpływ na ciągłość jej działania i niezależność instytucjonalną, upośledzając jej zdolność do skutecznego wykonywania powierzonego mandatu w pełnym zakresie³².
38. Właśnie z tego powodu ODIHR wielokrotnie apelowało do państw członkowskich OBWE o rozszerzenie prawodawstwa dotyczącego krajowych instytucji praw człowieka o przepisy przejściowe, które umożliwiłyby odchodzącemu szefowi instytucji pozostanie na stanowisku do czasu przejęcia obowiązków przez jego następcę³³. W szczególności

³⁰ *Zob. op. cit.*, przypis 16, pkt 2 (Zasady weneckie).

³¹ *Zob. np.* Komisja Wenecka, *Final Draft Report on Constitutional Amendment Procedures* [Końcowy projekt raportu na temat procedur zmiany konstytucji], 4 grudnia 2009 r., CDL(2009)168, pkt 128 i 138.

³² *Zob. np.* SCA, *Report and Recommendations of the Session* [Sprawozdanie i zalecenia z sesji, która odbyła się w dniach 15-19 października 2018 r. w Genewie], decyzja nr 3.1 w sprawie *Defensor del Pueblo de la Nación Argentina*.

³³ *Zob. np.* ODIHR, *Opinion on the Draft Act on the Independent National Human Rights Institution of Iceland* [Opinia w sprawie projektu ustawy o niezależnej krajowej instytucji praw człowieka w Islandii], 6 lutego 2017 r., pkt 53; oraz ODIHR i Komisja Wenecka, *Opinion on the Law No. 2008-37 of 16 June 2008 Relating to the Higher Committee for Human Rights and Fundamental Freedoms of Tunisia* [Wspólna opinia w sprawie ustawy nr 2008-37 z dnia 16 czerwca 2008 r. dotyczącej Wysokiego Komitetu ds. Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w Tunezji], 17 czerwca 2013 r., pkt 43. *Zob. też* ODIHR, *Opinion on the Law of the Republic of Lithuania on the Seimas Ombudsmen* [Opinia w sprawie ustawy Republiki Litewskiej o Sejmowym Rzeczniku Praw Obywatelskich], 21 września 2011 r., pkt 44, w której taki przepis przejściowy został uznany za uzasadniony w przypadkach, gdy wygasł mandat rzecznika.

- obejmowało to zalecenie, aby w ramach dobrej praktyki zapewnić dotychczasowemu rzecznikowi możliwość wykonywania jego obowiązków po zakończeniu kadencji do czasu mianowania jego zastępcy. Gwarantowałyby to ciągłość działania instytucji oraz odpowiednie przekazanie obowiązków nowemu rzecznikowi.
39. Komisja Wenecka przedstawiła podobne rekomendacje w swoich opiniach na temat ustawodawstwa dotyczącego krajowych instytucji praw człowieka³⁴, w szczególności zalecając, aby dotychczasowy rzecznik mógł wykonywać swoje obowiązki po wygaśnięciu kadencji do czasu objęcia stanowiska przez jego następcę. Komisja Wenecka podkreśliła, że „pomogłoby to uniknąć sytuacji, w której żaden z rzeczników nie sprawuje urzędu – co może niekiedy trwać nawet kilka miesięcy – a jedynie zastępca tymczasowo zastępuje go w obowiązkach” i zwróciła uwagę na „potrzebę właściwego przekazania obowiązków pomiędzy dotychczasowymi i nowym urzędnikiem”³⁵. Ponadto zasady weneckie wyraźnie stanowią, że „państwa powinny powstrzymać się od podejmowania jakichkolwiek działań mających na celu osłabienie lub skutkujących osłabieniem instytucji rzecznika praw obywatelskich bądź powstaniem jakichkolwiek przeszkód dla jej skutecznego funkcjonowania, a także efektywnie chronić tę instytucję przed takimi zagrożeniami”. Brak zapewnienia ciągłości kierownictwa ewidentnie stanowiłby przeszkodę w skutecznym funkcjonowaniu Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.
 40. Jeżeli stanowisko szefa instytucji takiej jak Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje przez długi czas nieobsadzone, powoduje to skutki, które wykraczają daleko poza kwestie funkcjonalności samej instytucji i sprawności jej działania. W sytuacji braku przepisów krajowych zapewniających ciągłość kierownictwa tego typu instytucji przedstawiciele władzy ustawodawczej lub wykonawczej (w zależności od tego, kto odpowiada za powoływanie rzecznika) mogą łatwo – po prostu nie mianując lub odmawiając mianowania następcy – spowodować ich paraliż oraz wyrządzić długotrwałą szkodę dla ich pracy i reputacji. W niedawnym opracowaniu unijnym na temat krajowych instytucji praw człowieka stwierdzono, że procesy z udziałem parlamentów mogą powodować impas w odniesieniu do takich instytucji, jako że podziały polityczne mogą uniemożliwić podejmowanie decyzji lub partie polityczne mogą forsować własnych kandydatów³⁶. Ten rodzaj zależności od legislatury i egzekutywy jest wbrew postulowanemu w zasadach paryskich wymogowi niezależności krajowych instytucji praw człowieka od władzy wykonawczej i ustawodawczej³⁷. Z tego właśnie powodu przepis art. 3 ust. 6 ustawy stanowi w istocie ważne zabezpieczenie przed sytuacją, w której instytucja pozostaje bez zwierzchnika przez długi okres czasu. Ponadto utrzymujący się stan próżni, jeśli chodzi o skuteczne funkcjonowanie służb Rzecznika Praw Obywatelskich, który pełni również funkcję krajowego mechanizmu prewencji i organu ds. równości, może negatywnie wpłynąć na dostęp potencjalnych ofiar do odpowiednich procedur administracyjnych służących ochronie praw człowieka i egzekwowaniu zasady równego traktowania.
 41. Jest zatem rzeczą pierwszorzędnej wagi, aby prawo przewidywało procedury zapewniające nieprzerwane funkcjonowanie krajowej instytucji praw człowieka, bądź to poprzez przepisy umożliwiające rzecznikom sprawowanie urzędu do czasu powołania następcy, bądź też poprzez wprowadzenie jasno określonych zasad, które pozwoliłyby instytucji skutecznie funkcjonować. Decyzje podważające niezależność i skuteczność

³⁴ Zob. np. Komisja Wenecka, *Opinion on the Draft Amendments to the Law on the Protector of Human Rights and Freedoms of Montenegro* [Opinia na temat projektu ustawy o Obrótcy Praw Człowieka i Wolności Bośni i Hercegowiny] z dnia 13 października 2009 r., pkt 16.

³⁵ Ibidem, pkt 16.

³⁶ Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *Strong and Effective National Human Rights Institutions – Challenges, Promising Practices and Opportunities* [Silne i skuteczne krajowe instytucje praw człowieka – wyzwania, obiecujące praktyki i szanse], 3 września 2020 r., s. 47.

³⁷ Zob. *op. cit.*, przypis 5, zasada B.2 i B.3 (Zasady paryskie).

instytucji, która jednocześnie pełni rolę krajowego mechanizmu prewencji i organu ds. równości, byłyby sprzeczne nie tylko z zasadami paryskimi, ale także z międzynarodowymi zobowiązaniami państwa, w tym wynikającymi z przepisów OPCAT. Przepisy Konstytucji określające długość kadencji Rzecznika w połączeniu z przepisami ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, stanowiącymi, że dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego urzędnika, są ważnymi i skutecznymi mechanizmami, które mogą pomóc w ochronie niezależności, skuteczności, stabilności i ciągłości funkcjonowania Biura RPO. Wybór ustawodawcy wyrażony w art. 3 ust. 6 ustawy jest zgodny z wyżej opisanymi zasadami i dodatkowo wzmacnia gwarancje ustanowione w Konstytucji RP.

42. Mając na uwadze potrzebę zapewnienia ciągłości funkcjonowania i niezależności krajowych instytucji praw człowieka oraz płynnego procesu zmiany kierownictwa, liczne państwa członkowskie OBWE włączyły do swojego prawodawstwa przepisy przejściowe, które umożliwiają dotychczasowemu urzędnikowi wykonywanie obowiązków do czasu objęcia stanowiska przez jego następcę, tym samym przypominając brzmieniem art. 3 ust. 6 ustawy. Takie przepisy z definicji nie powodują nadmiernego wydłużenia kadencji kierownictwa, jako że mają charakter przejściowy lub tymczasowy. W większości państw, w których obowiązują tego typu rozwiązania przejściowe (w tym w Polsce), krajowe instytucje praw człowieka otrzymały akredytację na poziomie A³⁸.
43. Wiele państw, np. Albania³⁹, Belgia⁴⁰, Bośnia i Hercegowina⁴¹, Bułgaria⁴², Czechy⁴³, Dania⁴⁴, Litwa⁴⁵, Mołdawia⁴⁶, Portugalia⁴⁷ i Rumunia⁴⁸, wprowadziło zasadę, że dotychczasowy szef krajowej instytucji praw człowieka pozostaje na stanowisku do czasu wyboru lub mianowania jego/jej następcy bądź objęcia przez niego/nią urzędu. Zasady te są umocowane w prawodawstwie pierwotnym, nawet jeśli czas trwania kadencji jest określony w konstytucji. Taki tryb przejściowy przewidziany jest również w przypadku Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich⁴⁹. Inne kraje, w szczególności Chorwacja⁵⁰, Finlandia⁵¹, Gruzja⁵², Łotwa⁵³, Czarnogóra⁵⁴, Serbia⁵⁵ i Hiszpania⁵⁶, przyjęły rozwiązanie, że zastępca dotychczasowego szefa instytucji pełni obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez następcę. W krajach tych zastępcy zazwyczaj przysługują te same przywileje i immunitety co szefowi instytucji lub przepisy stanowią, że w okresie przejściowym, tj. do czasu mianowania nowego szefa, korzysta on/ona z praw, gwarancji prawnych i immunitetów przyznanych dotychczasowemu

³⁸ Są to w szczególności: Albania, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Finlandia, Gruzja, Litwa, Łotwa, Mołdawia, Portugalia, Serbia i Hiszpania.

³⁹ Zob. art. 8 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich Rumunii z dnia 13 marca 1997 r., ostatnio zmienionej w 2018 r.

⁴⁰ Zob. art. 9 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich Albanii, przyjętej w dniu 4 lutego 1999 r., ostatnio zmienionej w 2014 r.

⁴¹ W sprawie Federalnego Rzecznika Praw Obywatelskich zob. art. 3 ust. 1 ostatnie zdanie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich z 1995 r. z późniejszymi zmianami.

⁴² Zob. art. 12 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich Bośni i Hercegowiny, przyjętej w dniu 12 lutego 2000 r., ostatnio zmienionej w 2006 r.

⁴³ Zob. art. 13 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich Bułgarii, obowiązującej od dnia 1 stycznia 2004 r., ostatnio zmienionej w 2013 r.

⁴⁴ Zob. art. 4 ust. 1 ustawy o Publicznym Obroncy Praw Republiki Czeskiej z dnia 8 grudnia 1999 r., ostatnio zmienionej w 2017 r.

⁴⁵ Zob. art. 1 ust. 3 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich Danii z 1996 r., z późniejszymi zmianami.

⁴⁶ Zob. art. 9 ust. 4 ustawy o Sejmowym Rzeczniku Praw Obywatelskich Litwy z dnia 3 grudnia 1998 r., ostatnio zmienionej w 2017 r.

⁴⁷ Zob. art. 5 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich Mołdawii z dnia 9 maja 2014 r., ostatnio zmienionej w 2019 r.

⁴⁸ Zob. art. 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich Portugalii z dnia 9 kwietnia 1991 r., ostatnio zmienionej w 2013 r.

⁴⁹ Zob. art. 7 ust. 2 decyzji Parlamentu Europejskiego z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich (94/262/EWWiS, WE, Euratom) oraz art. 231 (tytuł X) Regulaminu Parlamentu Europejskiego.

⁵⁰ Zob. art. 12 i 14 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich Chorwacji z dnia 29 czerwca 2012 r.

⁵¹ Zob. art. 16 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich Finlandii z dnia 1 kwietnia 2002 r., ostatnio zmienionej w 2015 r.

⁵² Zob. art. 9 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich Gruzji z dnia 16 maja 1996 r., ostatnio zmienionej w 2018 r.

⁵³ Zob. art. 16 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich Łotwy z dnia 5 kwietnia 2006 r., ostatnio zmienionej w 2011 r.

⁵⁴ Zob. art. 14 ustawy o Obroncy Praw Człowieka i Wolności Bośni i Hercegowiny z dnia 10 lipca 2003 r., ostatnio zmienionej w 2014 r.

⁵⁵ Zob. art. 16 ustawy o Obroncy Obywateli Serbii z 2005 r., ostatnio zmienionej w 2007 r.

⁵⁶ Zob. art. 5 ustawy o Obroncy Publicznym Hiszpanii z dnia 7 maja 1981 r., ostatnio zmienionej w 2009 r.

szefowi⁵⁷. To drugie rozwiązanie, czyli pełnienie przez zastępcę obowiązków zwierzchnika instytucji w okresie przejściowym do czasu wyznaczenia następcy, nie znalazło uznania w oczach polskiego ustawodawcy, który wybrał pierwsze z powyższych rozwiązań. We Francji prawo przewiduje, że decyzja o zastąpieniu członków kolegium krajowej instytucji praw człowieka powinna zostać podjęta co najmniej osiem dni przed końcem ich kadencji, a jeżeli do tego czasu ich zastępcy nie zostaną mianowani, kolegium powinno zaproponować kandydata organowi mianującemu⁵⁸. Przepisy te uwypuklają znaczenie zasady ciągłości działania instytucji w interesie ofiar naruszeń praw człowieka oraz konieczność unikania stanu próżni w tym względzie.

4. WNIOSKI

44. W myśl zasad paryskich niezależność krajowych instytucji praw człowieka od innych organów państwa oraz ciągłość ich funkcjonowania mają pierwszorzędne znaczenie dla zapewnienia, aby ochrona praw człowieka, jaką świadczą one na rzecz jednostek, ale także w sensie ogólnym, była realizowana w nieprzerwany sposób. Niezależność tych instytucji ma wiele różnych wymiarów. W Polsce na czele Biura Rzecznika Praw Obywatelskich stoi Rzecznik, którego mandat określa Konstytucja i ustawa; gdy osoba ta nie może już wykonywać swoich obowiązków – czy to z racji wygaśnięcia mandatu, czy z innych powodów – może to mieć poważne reperkusje dla pracy całej instytucji.
45. Z tego powodu wiele państw wprowadziło przepisy pozwalające na przedłużenie mandatu osób kierującymi takimi instytucjami w sytuacji, gdy parlament lub inny organ państwowy odpowiedzialny za ich powoływanie lub wybór nie wywiązuje się lub odmówi wywiązania się z tego obowiązku w ustawowym terminie. Tego typu przepisy służą rozwiązaniu problemu, który ma charakter przejściowy, i w żaden sposób nie dążą do nadmiernego rozszerzenia mandatu ombudsmana, czyli w przypadku Polski – Rzecznika Praw Obywatelskich. Zmierzają one raczej do zapewnienia ciągłości w zakresie ochrony i propagowania praw człowieka oraz do chronienia krajowych instytucji praw człowieka przed skutkami niezawinionego przez nie impasu politycznego. Sytuacji tej można wszak łatwo uniknąć, jeśli organy mianujące odpowiednio wcześniej rozpoczną proces mianowania lub wyboru nowego szefa krajowej instytucji praw człowieka.
46. Podsumowując, należy stwierdzić, że art. 3 ust. 6 ustawy jest zgodny z zasadami paryskimi i innymi odpowiednimi zaleceniami międzynarodowymi dotyczącymi krajowych instytucji praw człowieka, jako że pomaga chronić postulowane w tych dokumentach zasady niezależności, stabilności, funkcjonalności i sprawności działania. Nie uprzedzając orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, ODIHR uważa, że rozwiązania przejściowe przewidziane w art. 3 ust. 6 ustawy jest zgodne z międzynarodowymi normami i zaleceniami w zakresie niezależności i skuteczności krajowych instytucji praw człowieka oraz instytucji rzecznika praw obywatelskich, a także z ogólnymi zasadami

⁵⁷ Zob. np. art. 8 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich Chorwacji z dnia 29 czerwca 2012 r., który stanowi, że „Rzecznik Praw Obywatelskich i jego zastępcy korzystają z immunitetu na tej samej zasadzie, co członkowie Parlamentu Chorwacji”; art. 9 ustawy o Publicznym Obroncy Praw Obywatelskich Gruzji z dnia 16 maja 1996 r., ostatnio zmienionej w 2018 r., który stanowi, że podczas wykonywania obowiązków dotychczasowego Publicznego Obroncy Praw Obywatelskich do czasu wyboru nowego Obroncy, zastępcą Publicznego Obroncy Praw Obywatelskich „korzysta z praw, gwarancji prawnych i immunitetu, jakie przysługują Publicznemu Obroncy Praw Obywatelskich”; część 16 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich Litwy z dnia 5 kwietnia 2006 r., ostatnio zmienionej w 2011 r., która stanowi, że „w przypadku nieobecności Rzecznika Praw Obywatelskich jego funkcje i zadania wykonuje zastępca, który w tym okresie ma takie same uprawnienia co Rzecznik Praw Obywatelskich”; art. 9-12 ustawy o Obroncy Praw Człowieka i Wolności Czarnogóry, który przyznaje takie same przywileje i immunitety zastępcy Obroncy; art. 10 ustawy o Obroncy Obywateli Chorwacji z 2005 r., ostatnio zmienionej w 2007 r., przewidujący dla zastępcy taki sam immunitet, jaki przysługuje Obroncy Obywateli; Art. 6 Ust. 4 ustawy o Obroncy Publicznym z dnia 7 maja 1981 r., ostatnio zmienionej w 2009 r., który stanowi, że przepisy dotyczące immunitetów, prerogatyw i niezgodności „mają zastosowanie do zastępców Obroncy Publicznego przy wykonywaniu ich funkcji”.

⁵⁸ Zob. francuska ustawa nr 2017-55 z dnia 20 stycznia 2017 r. w sprawie ogólnego statutu niezależnych organów administracyjnych, do których zalicza się Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, czyli francuski odpowiednik NHRI.

państwa prawa. Cieszy fakt, że zasady te zostały uznane i zagwarantowane w Konstytucji RP oraz w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich, która stanowi solidną bazę dla niezależności i skutecznego funkcjonowania krajowej instytucji praw człowieka w Polsce.

[KONIEC TEKSTU]

ENNHRI Opinion on Transitional Arrangements in the context of the Selection and Appointment of the Head of a National Human Rights Institution (NHRI)

This Opinion sets out relevant international standards that require the independence, pluralism and effectiveness of an NHRI be respected during the selection and appointment of a new Head of NHRIs and during any associated transitional period.

1. Background

On 9 September 2020, the term of the Polish Commissioner for Human Rights ended. According to Article 3.6 of the Law on the Polish Commissioner for Human Rights, the current Commissioner performs his duties until the new Commissioner takes up his position. Pursuant to Article 209.1 of the Polish Constitution, the new Commissioner is appointed by the Sejm with prior approval of the Senate on the application of the Marshal of the Sejm or a group of 35 deputies. Although the appointment procedure has started, a new person has not, at the time of writing, been selected yet for the position.

The Office of the Polish Commissioner for Human Rights, ENNHRI's member NHRI in Poland, has requested ENNHRI to submit an opinion on the international standards and regional practices applicable to the transitional period during the selection and appointment of the Head of a National Human Rights Institution.

2. The UN Paris Principles and NHRIs

The Office of the Polish Commissioner for Human Rights is an A-status National Human Rights Institution, lastly accredited in November 2017, as in full compliance with the UN Paris Principles.

The UN Paris Principles, adopted by the UN General Assembly Resolution 48/134, set out the international minimum standards that must be met for NHRIs to be recognised as independent and effective. To clarify the meaning and scope of the UN Paris Principles, the Global Alliance of NHRIs (GANHRI) has adopted General Observations, which reflect GANHRI's Sub-committee on Accreditation's (SCA) application of the UN Paris Principles in the international accreditation process of NHRIs, as supported by the UN Human Rights Office.

NHRIs in compliance with the UN Paris Principles have been recognised by all UN member states, through the UN General Assembly, as an [indicator](#) of the UN Sustainable Development Goal on “Peace, justice and strong institutions”. Moreover, NHRIs are fundamental actors for the exercise of checks and balances in a country and a core actor in ensuring respect for the rule of law, democracy and fundamental rights, as recognised by the [European Commission](#), [the European Parliament](#), the [EU Council](#) and the [Council of Europe](#).

In the [country chapter](#) for Poland of the European Commission’s report on the rule of law, the European Commission highlights that the “Ombudsman [Polish NHRI] plays an important role in defending the rule of law”. The work of the Polish NHRI in promoting judicial independence standards, the rule of law, and fundamental rights is acknowledged by the European Commission, as well as the increasingly challenging environment in which the NHRI has been functioning.

3. Other international standards requiring Independence of multi-mandated NHRIs

The standards applicable to Ombudsman Institutions also recognise the principle of independence and the need to ensure the continuity of their work in accordance with their firm legal basis, be it in the constitution or legislative texts. This has been reaffirmed by a recent Recommendation of the Committee of Ministers ([CM/Rec\(2019\)6](#)). The Recommendation also states that “arrangements should be in place so that the post of the head of any Ombudsman institution does not stay vacant for any significant period of time”. The [Venice Principles](#) advances that the “Ombudsman shall be elected or appointed according to procedures strengthening to the highest possible extent the authority, impartiality, independence and legitimacy of the Institution”.

The [EU Standards for Equality Bodies](#) also recognises the importance of guaranteeing the independence of persons holding leadership positions.

In one of its expert opinions, the Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) advised that members of the decision-making body of an NHRI should remain in office until a successor is appointed, in order to guarantee a proper transfer of duties and ensure the continuity of the institution ([Opinion NHRI-ISL/301/2017](#)). Similarly, the Venice Commission advanced in one of its opinions that the Head of an NHRI should continue in office until the new one starts, in order to avoid lengthy periods without a Head of an NHRI ([Opinion no. 540 / 2009](#)).

4. Application of the UN Paris Principles to an NHRI's Constitutional and Legislative Foundations

The UN Paris Principles' minimum standards of independence, effectiveness and ensuring the continuity of the NHRIs' work apply at all times, including during the selection and appointment of a new Head of NHRI and during the transitional period.

The SCA, when assessing compliance of NHRIs with the UN Paris Principles, considers both the constitutional provisions and other legislation related to the NHRI. In its [General Observation 1.1](#), the SCA sets out that an NHRI's "role, functions, powers, funding and lines of accountability, as well as the appointment mechanism for, and terms of office of, its members" are established in a constitutional or legislative text with sufficient detail, necessary to ensure the NHRIs' clear mandate and independence.

5. Selection and appointment must be transparent, participatory, ensure independence and continuity of work of the NHRI

Relevant authorities must take steps to ensure that the selection and appointment of a new Head follows pre-established procedures which are in line with the requirements under the UN Paris Principles.

The UN Paris Principles and SCA [General Observation 1.8](#) refer to the cornerstone principles of independence and transparency when it comes to the selection and appointment of Head of NHRIs and requires the "formalisation of a clear, transparent and participatory selection and appointment process of the NHRI's decision-making body in relevant legislation, regulations or binding administrative guidelines, as appropriate". It follows that, where such provisions are formalised in national legislation, they must be respected.

The SCA also notes that the assessment of applicants must be on the basis of pre-determined, objective and publicly available criteria, which promotes the merit-based appointment of candidates, limits the capacity for undue interference in the selection process, and serves to ensure the appropriate management and effectiveness of the NHRI.

Moreover, the SCA specifies in its [General Observation 2.2](#) that "the terms and conditions of a member's service cannot be modified to their detriment during their period of appointment". Additionally, it states that "such terms and conditions should be equivalent to those with similar responsibilities in other independent State agencies".

In its recently released [report](#) on NHRIs, the EU's Agency for Fundamental Rights has emphasised the importance selection and appointment processes that ensure greater transparency and that are open to the widest possible range of applicants.

6. International standards and European arrangements applicable in case of a transitional period

In case relevant national authorities do not achieve timely selection and appointment in line with their national constitution or law, international standards continue to apply to ensure the continued independent and effective functioning of the NHRI ([General Observations 1.8, 2.1 and 2.2](#)).

This understanding has been [applied](#) by the SCA during the accreditation of NHRIs. For example, in a case concerning a long transition period between the end of term and appointment of a new Head of NHRI, the SCA [referred](#) to the need to "maintain the permanency and institutional independence" of the NHRI, and affirmed that the institution "must seek to operate in compliance with the legal provisions through which it was created".

In most European countries, the constitutional provisions in relation to an NHRI are concise and are complemented by national legislation. It is also common practice that provisions clarifying arrangements for the transitional period after the end of office of a Head of an NHRI can be found in legislative provisions, rather than in the Constitution.

The most common transitional arrangement in European countries for internationally-accredited NHRIs of the Ombudsman-type is that the Head of the NHRI continues in office until a new individual has been selected, appointed, and/or taken oath, as specified in the legislative foundation of the NHRI. This is the case, for instance, for the Ombudsman Institutions in Portugal and Bulgaria, among many others.¹ In other countries, this is also the practice based on the principle of continuity of public services.

Many of the NHRIs in countries with such legislative arrangements had their establishing provisions and practices carefully examined by the SCA and were found to be in full-compliance with the UN Paris Principles (A-status NHRIs). This is also the case of the Office of the Polish

¹ This is the case for NHRIs accredited with A-status in: Albania, Armenia, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Georgia, Lithuania, Moldova, Poland, Portugal, Russia, Ukraine. It is also the case in Azerbaijan (B-status NHRI) and in Czechia, Denmark (Ombudsman), Kosovo* and Romania (Ombudsman), which have non-accredited institutions.

* This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSC 1244 and the ICJ Opinion on the Kosovo Declaration of Independence

Commissioner for Human Rights, which was granted A-status after the SCA review that included the assessment of all relevant Constitutional provisions and Law on the Polish Commissioner for Human Rights.

7. International standards applicable in case of changes of NHRI regulation during appointment, selection, or transition

Changes to the legislative provisions affecting the functioning and independence of the NHRI during the selection and appointment process - including in relation to the selection, appointment, and mandate of Head of NHRIs – require a careful consideration of its compliance with the UN Paris Principles and prior effective consultation with all relevant concerns, including a strong role for the NHRI itself. This is necessary to ensure that the independence and effectiveness of an NHRI is not negatively affected, in line with the UN Paris Principles, the SCA General Observations, the Venice Principles, and the opinion of the EU’s Agency for Fundamental Rights.

The Sub-Committee on Accreditation (SCA) may initiate a Special Review where it appears that the circumstances of an NHRI may have changed in a way that affects compliance with the UN Paris Principles, such as when the enabling law of the NHRI has been amended significantly.

The direct appointment of the Head of the NHRI, without a clear, transparent, merit-based and participatory selection and appointment process, would severely impact on the independence, effectiveness, and public confidence in the NHRI.

8. Conclusion

International standards require that the independence, pluralism and effectiveness of an NHRI is respected at all times, including during the selection and appointment of a new Head of NHRI and during any associated transitional period. ENNHRI is available for any further clarification on the applicable international standards.

15 October 2020



About ENNHRI

ENNHRI, the European Network of National Human Rights Institutions, brings together 45 members across Europe to enhance the promotion and protection of human rights in the region. The Office of the Polish Commissioner for Human Rights is a member of ENNHRI.

ENNHRI works alongside partners to support European NHRIs in their work to promote and protect human rights in the region, including the Office of the UN High Commissioner for Human Rights (OHCHR), the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), the Council of Europe (CoE), including the CoE Commissioner for Human Rights and Venice Commission, the European Union, including its Agency for Fundamental Rights (FRA), the Global Alliance of NHRIs (GANHRI), the International Ombudsman Institute (IOI), and the European Network of Equality Bodies (Equinet).



National authorities must respect international standards on the Selection and Appointment of the Head of a National Human Rights Institution (NHRI)

1. Executive Summary

Due to the current situation faced by the Polish Commissioner for Human Rights (Polish NHRI), ENNHRI reiterates that relevant international standards must be respected during the selection and appointment of new Heads of NHRIs and during any associated transitional period. This is necessary to ensure the independence, pluralism and effectiveness of NHRIs.

In particular, ENNHRI reiterates the following points:

- The constitutional procedures for the selection and appointment of the new Polish Commissioner for Human Rights must not be circumvented.
- Relevant international standards, such as the UN Paris Principles and the SCA General Observations, must be respected during the selection and appointment of new Head of NHRIs.
- Selection and appointment processes must be transparent, participatory, and based on pre-determined and objective criteria. They must ensure the NHRI can fulfil its mandate in an independent and effective manner.
- In particular, vacancies should be widely publicised, the process should include candidates from a wide range of societal groups and ensure broad consultation.
- Changes to the legislative provisions affecting NHRIs - including in relation to the selection, appointment, and mandate of Head of NHRIs – require a careful consideration of its compliance with the UN Paris Principles and prior effective consultation with all parties concerned, including a strong role for the NHRI itself.
- The direct appointment of the head of the NHRI, without a clear, transparent, merit-based and participatory selection and appointment process, would severely impact on the independence, effectiveness, and public confidence in the NHRI.

The Polish NHRI is internationally accredited with A-status, indicating its full compliance with the [UN Paris Principles](#). ENNHRI stresses the importance of guaranteeing an enabling environment for the independent and effective work of the NHRI.

2. Background

In October 2020, ENNHRI published an [Opinion](#) on the international standards and regional practices applicable to the transitional period during the selection and appointment of the Head of a NHRI. The present document is a reminder of several points made in that Opinion and is motivated by the current situation faced by the institution of the Polish Commissioner for Human Rights (Polish NHRI).

On 9 September 2020, the term of the Polish Commissioner for Human Rights ended. Pursuant to Article 209.1 of the Polish Constitution, the new Commissioner is appointed by the Sejm with prior approval of the Senate on the application of the Marshal of the Sejm or a group of 35 deputies. Despite attempts following the prescribed procedure, a new Commissioner has not yet been appointed at the time of writing.

According to Article 3.6 of the Law on the Polish Commissioner for Human Rights, the current Commissioner performs his duties until the new Commissioner takes up their position. ENNHRI [had advanced](#) that this provision is compatible with applicable international standards and is the most common transitional arrangement in European countries for internationally accredited NHRIs of the Ombudsman-type. The Polish Constitutional Tribunal is expected to rule on the constitutionality of this provision on 10 March 2021. Regardless of its outcome, relevant international standards must be respected for the selection and appointment of the new Head of the Polish NHRI.

The [UN Paris Principles](#), adopted by the UN General Assembly Resolution 48/134, set out the international minimum standards that must be met for NHRIs to be recognised as independent and effective. To clarify the meaning and scope of the UN Paris Principles, the Global Alliance of NHRIs (GANHRI) has adopted [General Observations](#), which reflect GANHRI's Sub-committee on Accreditation's (SCA) application of the UN Paris Principles in the international accreditation process of NHRIs, as supported by the UN Human Rights Office.

The Office of the Polish Commissioner for Human Rights is an A-status National Human Rights Institution, lastly [accredited](#) in November 2017, as in full compliance with the UN Paris Principles.

As recognised by the [European Commission](#), the [European Parliament](#), the [EU Council](#) and the [Council of Europe](#), A-status NHRIs are fundamental actors for the exercise of checks and balances in each European country and a core actor in ensuring respect for the rule of law, democracy and fundamental rights. The independent work of the Polish NHRI was highlighted in the [country chapter](#) for Poland of the 2020 European Commission's report on the rule of law.

3. Selection and appointment must be transparent, participatory, ensure independence and continuity of work of the NHRI

Relevant authorities must take steps to ensure that the selection and appointment of a new Head follows pre-established procedures which are in line with the UN Paris Principles. In the case of the Polish NHRI, this process is enshrined in the Polish Constitution, and has been [found](#) to be in line with international requirements by the SCA. The constitutional procedures for the selection and appointment of the new Polish Commissioner for Human Rights must not be circumvented.

The UN Paris Principles and SCA [General Observation 1.8](#) refer to the cornerstone principles of independence and transparency when it comes to the selection and appointment of Head of NHRIs and requires the “formalisation of a clear, transparent and participatory selection and appointment process of the NHRI’s decision-making body in relevant legislation, regulations or binding administrative guidelines, as appropriate”.

The SCA also [requires](#) that the assessment of applicants must be on the basis of pre-determined, objective and publicly available criteria, which promotes the merit-based appointment of candidates, limits the capacity for undue interference in the selection process, and serves to ensure the appropriate management and effectiveness of the NHRI.

More specifically the SCA demands processes that include requirements to: “(1) publicize vacancies broadly; (2) maximise the number of potential candidates from a wide range of societal groups; (3) promote broad consultation and/or participation in the application, screening, selection and appointment process; (4) assess applicants on the basis of pre-determined, objective and publicly available criteria; and (5) select members to serve in their own individual capacity rather than on behalf of the organisation they represent.”

The SCA also stresses that NHRIs must be independent from government in its structure, composition, decision-making and method of operation. In order to avoid conflicts with the independence of NHRIs, “members of parliament, and especially those who are members of the ruling political party or coalition, or representatives of government agencies, should not in general be represented on, nor should they participate in decision making” of NHRIs.

In its [report](#) on NHRIs, the EU’s Agency for Fundamental Rights has emphasised the importance of selection and appointment processes that ensure greater transparency and that are open to the widest possible range of applicants.

The standards applicable to Ombudsman Institutions also point to the need to ensure independence, transparency and a merit-based approach during the selection and appointment

process. The Council of Europe's [Venice Principles](#) advances that the "Ombudsman shall be elected or appointed according to procedures strengthening to the highest possible extent the authority, impartiality, independence and legitimacy of the Institution". A recent Recommendation of the Committee of Ministers ([CM/Rec\(2019\)6](#)) also states that "the process of selection and appointment of the head of an Ombudsman institution should promote its independence".

The EU [Standards for Equality Bodies](#) also recognises the importance of guaranteeing the independence of persons holding leadership positions.

4. International standards applicable in case of changes of NHRI regulation during appointment, selection, or transition

Changes to the legislative provisions affecting the functioning and independence of the NHRI during the selection and appointment process - including in relation to the selection, appointment, and mandate of Head of NHRIs – require a careful consideration of its compliance with the UN Paris Principles and prior effective consultation with all relevant parties concerned, including a strong role for the NHRI itself. This is necessary to ensure that the independence and effectiveness of an NHRI is not negatively affected, in line with the UN Paris Principles, the SCA General Observations, the [Venice Principles](#), and the [opinion](#) of the EU's Agency for Fundamental Rights.

The Sub-Committee on Accreditation (SCA) may initiate a Special Review where it appears that the circumstances of an NHRI may have changed in a way that affects compliance with the UN Paris Principles, such as when the enabling law of the NHRI has been amended significantly or if national authorities circumvent constitutional provisions that seek to guarantee the independent and effective work of the NHRI.

The direct appointment of the Head of the NHRI, without a clear, transparent, merit-based and participatory selection and appointment process, would severely impact on the independence, effectiveness, and public confidence in the NHRI.

5. Conclusion

International standards require that the independence, pluralism and effectiveness of an NHRI is respected at all times, including during the selection and appointment of a new Head of NHRI and during any associated transitional period. ENNHRI is available for any further clarification on the applicable international standards.

8 March 2021

About ENNHRI

ENNHRI, the European Network of National Human Rights Institutions, brings together 46 members across Europe to enhance the promotion and protection of human rights in the region. The Office of the Polish Commissioner for Human Rights is a member of ENNHRI.

ENNHRI works alongside partners to support European NHRIs in their work to promote and protect human rights in the region, including the Office of the UN High Commissioner for Human Rights (OHCHR), the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), the Council of Europe (CoE), including the CoE Commissioner for Human Rights and Venice Commission, the European Union, including its Agency for Fundamental Rights (FRA), the Global Alliance of NHRIs (GANHRI), the International Ombudsman Institute (IOI), and the European Network of Equality Bodies (Equinet).

Co-funded by
the European Union



5



International Ombudsman Institute
 Institut International de l'Ombudsman
 Instituto Internacional del Ombudsman

The Polish Commissioner for Human Rights
 Aleja Solidarnosci 77
 00-090 Warszawa
 Poland

2020-0.649.289 (VA/5603/INT)

Vienna, 16 October 2020

Dear Commissioner for Human Rights

In recent years, the International Ombudsman Institute (IOI) has been repeatedly dealing with difficult circumstances that pose a threat to the independent and continuous work of Ombudspersons around the world. As the only global organization for promotion of Ombudsman Institutions (OI), the International Ombudsman Institute takes such menaces very seriously and supports its member institutions in every possible way.

The IOI has been informed that a case of abstract constitutional control concerning the constitutionality of Article 3 para 6 of the Act on the Commissioner for Human Rights of Poland is pending before the Polish Constitutional Court. The issues which are the subject of the case, concerning the term of office of the Ombudsman and the transition period before the appointment of a new officeholder, are of great importance to the IOI. One of the key objectives of the IOI is to ensure that OI are able to fulfil their mandate without interruption and to perform their functions in the most effective way.

While the IOI fully acknowledges the independence of the judiciary, the IOI initiated a brief survey on the constitutional and legal provisions in European jurisdictions concerning the extension of the mandate of an Ombudsperson pending the appointment of his/her successor. According to this comparison, the relevant legislations of a number of OI, e.g. the People's Advocate (*Albania*),¹ the Federal Ombudsman (*Belgium*),² the Public Defender of Rights (*Czech Republic*),³ the Parliamen-

¹ See Article 9 of the Law on the People's Advocate of Albania, passed on 4 February 1999, last amended in 2014.

² See Article 3 para 1, last sentence of the Federal Ombudsmen Act, Kingdom of Belgium, passed on 22 March 1995, last amended in 2007.

tary Ombudsman (*Denmark*),⁴ the European Ombudsman (*European Union*),⁵ the Seimas Ombudsman (*Lithuania*),⁶ the Ombudsman of Malta (*Malta*)⁷ the People's Advocate (*Romania*)⁸ as well as the Síndic de Greuges de Catalunya (*Spain*)⁹ stipulate that the Ombudsperson of the institution shall remain in office until his/her successor has been elected or appointed, or has taken the oath of office.

Other OI, notably the People's Ombudsman (*Croatia*),¹⁰ the Chancellor of Justice (*Estonia*),¹¹ the Chancellor of Justice (*Finland*),¹² the Commissioner for Fundamental Rights (*Hungary*),¹³ the Ombudsman of Kosovo (*Kosovo*),¹⁴ and the Ararteko, the Ombudsman for the Basque Country (*Spain*)¹⁵ have stated that until a new head of the OI has taken office, one or more deputies shall act as the incumbent of the OI.

The Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution ("*The Venice Principles*")¹⁶ state in Art.6 that:

- "*The Ombudsman shall be elected or appointed according to procedures strengthening to the highest possible extent the authority, impartiality, independence and legitimacy of the Institution. The Ombudsman shall preferably be elected by Parliament by an appropriate qualified majority.*"
- They furthermore specify in Art. 7 that the "(...) *procedure for selection of candidates shall include a public call and be public, transparent, merit based, objective, and provided for by the law.*"

³ See Section 4 para 1 on the Act on the Public Defender of Rights (Ombudsman), passed on 8 December 1999, last amended in 2009.

⁴ See section 2 para 3 of the Ombudsman Act No. 473, passed on 12 June 1996, last amended in 2009.

⁵ See the Decision of the European Parliament of 9 March 1994 on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties (94/262/ECSC, EC, Euratom).

⁶ See Article 9 para 4 of the Law of the Seimas Ombudsmen of Lithuania of 3 December 1998, last amended in 2017.

⁷ See Chapter 385 Section 5 para 2 of the Ombudsman Act, passed on 25 July 1995.

⁸ See Article 8 of the Law on the Organization and Functioning of the Ombudsman of Romania of 13 March 1997, last amended in 2018.

⁹ See Article 16 of the Act on the Síndic de Greuges, passed on 24 December 2009.

¹⁰ See Article 12 of the Ombudsman Act of Croatia, passed on 29 June 2012.

¹¹ See Chapter XII of the Constitution of the Republic of Estonia, passed on 28 June 1992, last amended in 2003.

¹² See Section 16 of the Parliamentary Ombudsman Act of Finland, passed on 1 April 2002, last amended in 2015.

¹³ See Article 15 of the Act CXI on the Commissioner for Fundamental Rights, passed on 1 January 2012.

¹⁴ See Article 14 para 3 of the Law on the Ombudsperson, passed on 26 June 2015.

¹⁵ See Articles 5 and 8 of the Act establishing the Ararteko, the Ombudsman for the Basque Country, passed on 22 March 1985.

¹⁶ Venice Commission, Opinion No. 897/017, The principles on the protection and promotion of the ombudsman institution ("*The Venice Principles*"), Strasbourg 2019.

- Moreover, in Art 24 the Venice Principles stress that "*States shall refrain from taking any action aiming at or resulting in the suppression of the Ombudsman Institution or in any hurdles to its effective functioning, and shall effectively protect it from any such threats.*"

Consequently, the IOI concludes that the existing provision regulating the transitional period of the Polish Commissioner for Human Rights (Art. 3 para 6 of the Act on the Commissioner for Human Rights) is in line with international principles and also common among many other European jurisdictions.¹⁷

The IOI would like to stress that it is indispensable for the effective functioning of an Ombudsman institution, in order to allow citizens to receive proper service, to have an uninterrupted term of office until a new Head of the Ombudsman institution is elected.

The IOI reiterates its support for the Polish Commissioner for Human Rights. A strong, effective and independent Ombudsman Institution, in compliance with the Venice Principles, is a key element for the promotion and protection of human rights in Poland, Europe and beyond.

The IOI remains available for any support and cooperation on this matter.

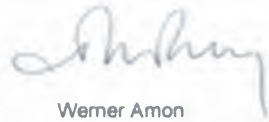
Yours sincerely,



Peter Tyndall
IOI President



Regional President Europe
Rafael Ribó



Werner Amon
IOI Secretary General

Copies are sent to:

Zbigniew Rau, Minister of Foreign Affairs (BM.Sekretariat@msz.gov.pl)

Konrad Szymański, Minister for European Union (informacja.konsularna@msz.gov.pl)

Elżbieta Witek, Speaker of the Sejm (Elzbieta.Witek@sejm.pl)

Tomasz Grodzki, Speaker of the Senate (senator@grodzki.senat.pl)

Julia Przyłębska, President of the Constitutional Court (prezydialny@trybunal.gov.pl)

¹⁷ The IOI acknowledges and endorses the Urgent Note on International Standards and Comparative Practices applicable to the Term of Office of Ombudspersons and Transition Period before Appointment of the new Officeholder – Poland, issued by the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw, 12 October 2020 (Note-Nr.: NHRI-POL/390/2020).

The Venice Commission is concerned by the risk of paralysis of the Ombudsman institution of Poland

12/10/2020



Strasbourg, Council of Europe – Today the Venice Commission of the Council of Europe issued the following statement:

“The term of office of the current Polish Human Rights Commissioner expired on 9 September 2020. While the successor has not yet been elected, on 17 September 2020 some MPs requested the Constitutional Court to declare unconstitutional the provision of the Human Rights Commissioner Law stating that the outgoing Commissioner performs his duties until the incumbent assumes the position.

The Ombudsman is an important element in a State based on democracy, the rule of law, respect for human rights and fundamental freedoms and good administration.

The Venice Commission recalls that continuity in office is of outmost importance. A situation where the institution of the Human Rights Commissioner is prevented from functioning fully and effectively pending the election by parliament of a new Commissioner would have a significant adverse effect on the protection of the rights of the Polish citizens and of all people living in Poland.

The Principles on the protection and promotion of the Ombudsman institution (“the Venice Principles”) state clearly that “States shall refrain from taking any action aiming at or resulting in the suppression of the Ombudsman institution or in any hurdles to its effective functioning, and shall effectively protect it from any such threats”.

The Venice Principles were endorsed by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 2 May 2019, by the Parliamentary Assembly on 2 October 2019 and by the Congress of Local and Regional Authorities on 30 October 2019.”

Stanowisko nr 1
Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie
z dnia 19 października 2020 r.
w przedmiocie wniosku grupy posłów o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją
przepisów dotyczących Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 15 września 2020 r.

Okręgowa Rada Adwokacka w Warszawie
w składzie:

1. adw. Mikołaj Pietrzak – Dziekan
2. adw. Zbigniew Banaszczyk
3. adw. Katarzyna Bilewska
4. adw. Michał Fertak
5. adw. Katarzyna Gajowniczek-Pruszyńska – Wicedziekan
6. adw. Jakub Jacyna – Skarbnik
7. adw. Aleksander Krysztofowicz – Zastępca Sekretarza
8. adw. Andrzej Orliński – Wicedziekan
9. adw. Agata Rewerska
10. adw. Luka Szaranowicz
11. adw. Michał Szpakowski
12. adw. Maciej Ślusarek

w głosowaniu jawnym
(głosów: 12 – za, 0 – przeciwnych, 0 – wstrzymujących się)
podjęła następujące stanowisko:

15 września 2020 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek grupy posłów na Sejm RP IX Kadencji w przedmiocie uznania art. 3 ust. 6 Ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, zgodnie z którym dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika, za niezgodny z art. 209 ust. 1 (zgodnie z którym RPO jest powoływany na 5 lat) oraz art. 2 Konstytucji RP (który określa Rzeczpospolitą Polską demokratycznym państwem prawa).

W ocenie Okręgowej Rady Adwokackiej wniosek grupy posłów i podnoszony w nim zarzut stanowi instrumentalne wykorzystanie prawa, służące do obejścia obowiązujących konstytucyjnych standardów wyboru niezależnego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Zagwarantowanie rzeczywistego poszanowania prawa przez przedstawicieli władzy publicznej wymaga zapewnienia ciągłości instytucji, których zadaniem jest stanie na jego straży. Misja ta, zgodnie z art. 208 Konstytucji, spoczywa na Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Konstytucja nie zapewniająca rzeczywistego poszanowania zapisanych w niej praw obywateli byłaby Konstytucją nieskuteczną, stwarzającą tylko pozory aktu będącego ostateczną gwarancją tych praw, swobód i wolności.

Artykuł 3 ust. 6 ustawy o RPO, zgodnie z którym dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika, jest więc zgodny z art. 209 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji RP. Co więcej – przepis ten, jako gwarancja rzeczywistego stosowania art. 2 Konstytucji, jest wręcz koniecznym elementem polskiego porządku prawnego.

Należy pamiętać, że to na Sejmie oraz Senacie spoczywa obowiązek wyboru następcy lub następczyni kończącego swoją kadencję Rzecznika. Wybór ten powinien zostać dokonany w taki sposób i w takim terminie, aby ciągłość sprawowania urzędu Rzecznika była zachowana bez konieczności przedłużania swojej kadencji przez dotychczasowego Rzecznika. Artykuł 3 ust. 6 ustawy o RPO ma jedynie zabezpieczyć obywateli przed sytuacją, w której Sejm, nie realizując swoich konstytucyjnych obowiązków, doprowadza do upływu kadencji Rzecznika bez dokonania wyboru jego następcy.

Wydarzenia ostatnich tygodni, w szczególności zaniechania Sejmu i zdjęcie przez Marszałka Sejmu z planu obrad głosowania w sprawie wyboru nowego Rzecznika, które miało odbyć się 7 października, jasno wykazały realność powyższej groźby i konieczność istnienia artykułu 3 ust. 6 ustawy o RPO.

Okręgowa Rada Adwokacka przypomina jednocześnie, że w 2006 r. prof. Andrzej Zoll, pomimo wypełnienia swojej konstytucyjnej kadencji, pełnił funkcję Rzecznika Praw Obywatelskich do czasu wyboru jego następcy: dra Janusza Kochanowskiego – i rozwiązanie to nie było wówczas przez nikogo kwestionowane.

Okręgowa Rada Adwokacka w Warszawie wyraża głębokie zaniepokojenie przedłużaniem przez Sejm i Marszałka Sejmu procesu wyboru następcy lub następczyni Rzecznika Praw Obywatelskich, oraz faktem złożenia przez grupę posłów na Sejm RP IX Kadencji wniosku

o uznanie art. 3 ust. 6 Ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich za niezgodny z art. 209 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji RP.

W ocenie Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie powyższe działania stanowią próbę obejścia obowiązujących konstytucyjnych standardów wyboru niezależnego Rzecznika Praw Obywatelskich, zmierzającą do pozbawienia obywateli rzeczywistych gwarancji ochrony ich praw i wolności.

Apelujemy o wycofanie wniosku złożonego w dniu 15 września br. do Trybunału Konstytucyjnego oraz niezwłoczne przeprowadzenie przez Sejm głosowania w przedmiocie wyboru następcy Rzecznika Praw Obywatelskich.

II B

REAKCJE NA WYROK

**OBYWATELE I ICH KONSTYTUCYJNE
PRAWO DO RZECZNIKA**

Wspólne oświadczenie wyrażające poparcie dla polskiego Biura Rzecznika Praw Obywatelskich

My, organizacje wskazane poniżej, pragniemy podkreślić, że skuteczna i niezależna krajowa instytucja praw człowieka, instytucja ombudsmana oraz organ ds. równości są niezbędnymi elementami każdego demokratycznego państwa, stanowiącymi podstawę poszanowania praw człowieka, dobrych rządów i sprawiedliwości. W tym kontekście ponownie wyrazamy zdecydowane poparcie dla polskiego Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, stanowiącego instytucję ombudsmana i organ ds. równości oraz akredytowanego jako krajowa instytucja praw człowieka o statusie A, w jego pracy na rzecz krzewienia i ochrony praw człowieka oraz równości w Polsce w niezależny i skuteczny sposób. Pragniemy przy tym wyrazić nasze obawy dotyczące wydarzeń, które mogą zagrozić pracy tej ważnej instytucji.

Odnotowujemy, że polski parlament przeprowadza obecnie proces wyboru nowego Rzecznika Praw Obywatelskich, gdyż kadencja obecnego Rzecznika dobiegła końca w dniu 9 września 2020 r. Zgodnie z obowiązującym prawem i procedurą obecny Rzecznik powinien pozostać na stanowisku do czasu powołania jego następcy.

Odnotowaliśmy, że 15 kwietnia 2021 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok stwierdzający niezgodność z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisu art. 3 ust. 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, który stanowi, że dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika. Trybunał Konstytucyjny orzekł również, że dotychczasowy przepis przejściowy utraci moc obowiązującą po upływie trzech miesięcy od dnia 15 kwietnia 2021 r., tj. od dnia ogłoszenia wspomnianego wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

W związku z tym obawiamy się, że jeżeli jego następcą nie zostanie powołany w ciągu tego trzymiesięcznego okresu, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich będzie musiało funkcjonować bez Rzecznika, co poważnie ograniczy jego skuteczność jako instytucji oraz wywrze niekorzystny wpływ na krzewienie i ochronę praw człowieka w Polsce.

My, organizacje wskazane poniżej, wzywamy polskie władze do zapewnienia uporządkowanego przebiegu sukcesji na stanowisku Rzecznika Praw Obywatelskich oraz ciągłości obsady tego stanowiska, co zagwarantuje skuteczne i niezależne funkcjonowanie tej instytucji w trakcie całego procesu. Przypominamy tutaj zarówno przyjęty niedawno przez Komitet Ministrów Rady Europy dokument [„Recommendation on the development and strengthening of effective, pluralist and independent NHRIs”](#) („Zalecenie dotyczące rozwoju i wzmocnienia pozycji skutecznych, pluralistycznych i niezależnych krajowych instytucji praw człowieka”), jak i dokument tego Komitetu [„Recommendation on the development of the Ombudsman institution”](#) („Zalecenie dotyczące rozwoju instytucji ombudsmana”), w których to zaleceniach podkreślono, że stanowiska kierownicze w takich instytucjach nie powinny pozostawać nieobsadzone przez dłuższy okres. Ponadto przywołujemy rezolucję 74/156 Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych oraz rezolucję 45/22 Rady Praw Człowieka, w których wzywa się wszystkie państwa do ustanowienia krajowych instytucji praw człowieka i wzmocnienia ich pozycji zgodnie z Zasadami Paryskimi ONZ. Przypominamy także

rezolucję 75/186 Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych w sprawie roli ombudsmána, w której wzywa się wszystkie państwa do ustanowienia niezależnych instytucji ombudsmána zgodnie z Zasadami Weneckimi.

Wzywamy polskie władze do działania zgodnie z wieloletnimi międzynarodowymi zobowiązaniami Polski i do podjęcia kroków w celu zapewnienia, aby wybór oraz powołanie nowego Rzecznika odbyły się zgodnie z wcześniej ustalonymi procedurami, które są zgodne z wymogami określonymi w [Zasadach Paryskich ONZ](#) i Ogólnych Spostrzeżeniach Podkomitetu ds. Akredytacji GANHRI (Światowego Sojuszu Krajowych Instytucji Praw Człowieka). Na mocy tych wymogów ocena kandydatów musi być dokonywana na podstawie wcześniej ustalonych, obiektywnych i dostępnych publicznie kryteriów. Ocena taka sprzyja powoływaniu kandydatów w oparciu o kryteria merytoryczne, ogranicza możliwość nadmiernej ingerencji w proces wyboru oraz służy zapewnieniu odpowiedniego zarządzania krajowymi instytucjami praw człowieka, a także wiarygodności i skuteczności tych instytucji. Wspomniany proces wyboru powinien być jasny, przejrzysty i partycypacyjny oraz należy go sformalizować w odpowiednim ustawodawstwie, regulacjach lub wiążących wytycznych administracyjnych.

Ponadto w [Zasadach Weneckich](#) Rady Europy podkreśla się, że osoby kierujące instytucjami ombudsmána powinny być wybierane zgodnie z procedurami, które w możliwie największym stopniu wzmacniają autorytet, bezstronność, niezależność oraz prawowitość kierowanych przez nie instytucji.

Państwa członkowskie UE są prawnie zobowiązane do zapewnienia niezależnego i skutecznego działania krajowego organu ds. równości. Ponadto zarówno w normach UE dotyczących organów ds. równości ([Zalecenie Komisji Europejskiej w sprawie norm dotyczących organów ds. równości](#)), jak i w normach Rady Europy ([the European Commission against Racism and Intolerance \(ECRI\) General Policy Recommendation No. 2](#)) („Zalecenie nr 2 Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji w sprawie polityki ogólnej”) szczególny nacisk kładzie się na niezależność organu ds. równości oraz procedury powoływania i odwoływania osób na stanowiskach kierowniczych.

Przy wprowadzaniu zmian w obowiązującym ustawodawstwie władze polskie powinny zapewnić poszanowanie norm międzynarodowych. Wszelkie zmiany konstytucyjne lub legislacyjne mające wpływ na Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich powinny być zgodne z Zasadami Paryskimi ONZ oraz wskazanymi powyżej innymi normami międzynarodowymi i regionalnymi, a także powinny być przedmiotem efektywnych konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, w tym z Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich.

Deklarujemy swoją gotowość do wspierania wszystkich polskich władz zaangażowanych w wybór i powołanie nowego Rzecznika Praw Obywatelskich, jak też udzielenia im pomocy oraz stosownych rad w celu zapewnienia, aby proces ten był w pełni zgodny z normami międzynarodowymi i najlepszymi praktykami.

14 maja 2021 r.

ENNHRI, Equinet, GANHRI, IOI, ODIHR, OHCHR

ENNHRI (Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka) liczy 47 członków, którymi są wszystkie krajowe instytucje praw człowieka w Europie, a jej celem jest jak najsprawniejsze krzewienie i ochrona praw człowieka w regionie.

Equinet (Europejska Sieć Organów ds. Równości) zrzesza 47 organizacji z całej Europy, które jako krajowe organy ds. równości są upoważnione do przeciwdziałania dyskryminacji w różnych dziedzinach.

GANHRI (Światowy Sojusz Krajowych Instytucji Praw Człowieka) zrzesza, promuje i wzmacnia krajowe instytucje praw człowieka, aby umożliwić im działanie zgodne z Zasadami Paryskimi, jak też zapewnia przywództwo w dziedzinie krzewienia oraz ochrony praw człowieka.

IOI (Międzynarodowy Instytut Ombudsmanów) jest globalną organizacją zrzeszającą ponad 200 niezależnych instytucji ombudsmanów z ponad 100 krajów świata.

ODIHR (Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE) jest najważniejszą instytucją Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie zajmującą się ludzkim wymiarem bezpieczeństwa.

OHCHR Europe (Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka w Europie) jest jedną z ponad 80 placówek terenowych OHCHR na całym świecie, które działają na rzecz ochrony i krzewienia praw człowieka dla wszystkich.

Polskie Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich jest krajową instytucją praw człowieka, krajowym organem ds. równości, instytucją ombudsmana, krajowym mechanizmem prewencji na mocy Protokołu fakultatywnego do Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karaniami, a także mechanizmem monitorującym na mocy Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Należy ono do ENNHRI, Equinet, GANHRI i IOI.

ENNHRI Statement: the independence and effectiveness of the Polish NHRI must be preserved.

Following the decision of the Polish Constitutional Tribunal on 15 April 2021, ENNHRI reiterates that applicable international standards continue to apply while a new Head of a National Human Rights Institution (NHRI) has not yet been selected and appointed. The independence and effectiveness of NHRIs must be preserved at all times.

Today, 15 April 2021, the Polish Constitutional Tribunal found Article 3.6 of the Law on the Office of the Polish Commissioner for Human Rights (Polish NHRI) to be unconstitutional. Pursuant to that provision, an outgoing Polish Commissioner for Human Rights (the Commissioner) was able to perform his or her duties until a new Commissioner had taken up the position. The Tribunal ruled that the provision shall cease to apply after three months from 15 April 2021, the date of publication of the judgment in the Journal of Laws of the Republic of Poland.

Despite attempts following the prescribed procedure, a new Commissioner has not been selected for the position at the time of writing. Following the ruling of the Constitutional Tribunal, the Polish NHRI will be operating without a Commissioner in three months, unless a new person is selected before that. However, the three Deputy Commissioners are fully entitled, according to jurisprudence, to fulfil all the Commissioner's duties during the time of vacancy.

The present constitutional procedures for the selection and appointment of the new Polish Commissioner for Human Rights must not be circumvented. Relevant international standards, such as the UN Paris Principles and the General Observations of GANHRI's Sub-Committee on Accreditation (SCA), must be respected during the selection and appointment of new Head of NHRIs. These standards require a clear, transparent, merit-based and participatory selection and appointment process, in order to ensure the independence, effectiveness, and public confidence in the NHRI.

Changes to the constitutional or legislative provisions affecting NHRIs - including in relation to the selection, appointment, and mandate of Head of NHRIs – require a careful consideration of its compliance with the UN Paris Principles and prior effective consultation with all parties concerned, including the NHRI itself. National authorities must not lower safeguards that help to ensure independence and pluralism during the selection and appointment, even when challenges are faced in finding a sufficiently broad consensus for a new Commissioner.

The Council of Europe Committee of Ministers has recently adopted a [Recommendation](#) to Member States on the development and strengthening of effective, pluralist and independent NHRIs. In addition to reiterating the international standards on selection and appointment, mentioned above, it stressed that the leadership posts of NHRIs must not stay vacant for any significant period of time.

The Polish NHRI is internationally accredited with A-status, indicating its full compliance with the [UN Paris Principles](#). ENNHRI stresses the importance of guaranteeing that the NHRI can continue to work in an independent and effective manner. The SCA may initiate a Special Review where it appears that the circumstances of an NHRI may have changed in a way that affects compliance with the UN Paris Principles.

ENNHRI calls on all Poland's actors involved in the selection and appointment of the new Commissioner to enhance their efforts in accordance with the present legal provisions. They must seek to identify a candidate with broad political and societal support, through a clear, transparent, merit-based and participatory process, which would ensure the independence, credibility, and effectiveness of the institution.

As [recommended](#) by the Council of Europe Committee of Ministers, States could draw on technical assistance such as that from ENNHRI and regional and international bodies to build on existing best practice to maintain and strengthen NHRIs. Therefore, ENNHRI offers its support and advice to all relevant stakeholders in Poland on how the selection and appointment of a new Polish Commissioner for Human Rights can be ensured in full consideration of international standards and reflecting on regional practices.

15 April 2021

About ENNHRI

[ENNHRI](#), the European Network of National Human Rights Institutions, brings together 47 members across Europe to enhance the promotion and protection of human rights in the region. The Office of the Polish Commissioner for Human Rights is a member of ENNHRI.

ENNHRI works alongside partners to support European NHRIs in their work to promote and protect human rights in the region.

Dear European members of IOI,

I would like to raise your attention to the recent decision of the Polish Constitutional Tribunal. In its judgment of 15 April 2021 (ref. no. K 20/20) ruled that Article 3(6) of the Act of 15 July 1987 on the Commissioner for Human Rights stating that "The current Commissioner shall perform his duties until the new Commissioner takes office" is inconsistent with Article 209(1) in conjunction with Article 2 and in conjunction with Article 7 of the Constitution of the Republic of Poland. The Tribunal postponed the entry into force of the judgment for three months from the date of its publication in the Journal of Laws, i.e., until July 15, 2021.

This decision runs counter the Venice principles (Principles on the protection and promotion of the Ombudsman Institution), which state that "the Ombudsman shall be removed from office only according to an exhaustive list of clear and reasonable conditions established by law. These shall relate solely to the essential criteria of 'incapacity' or 'inability to perform the functions of office', 'misbehaviour' or 'misconduct', which shall be narrowly interpreted. The parliamentary majority required for removal – by Parliament itself or by a court on request of Parliament- shall be equal to, and preferably higher than, the one required for election. The procedure for removal shall be public, transparent and provided for by law".

The court decision also runs counter the resolution adopted by the UN General Assembly on 16 December 2020, on the role of Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law, which says: "(c) Where they exist, to take the appropriate steps to ensure that the means of appointment of the Ombudsman or mediator respect the full independence and State recognition of, as well as respect for, the Ombudsman and mediator institutions and their work".

As International Ombudsman Institute, we concluded that the existing provision regulating the transitional period of the Polish Commissioner for Human Rights (Art. 3 para 6 of the Act on the Commissioner for Human Rights) is in line with international principles and common among many other European jurisdictions.

As European president of IOI, I decided to take action in three different approaches:

1. Ask **IOI General Secretariat** to start the procedure to support colleagues under threat, according to IOI Guidelines document approved by the IOI Board of Directors in Bangkok (November 2016), applying it to the situation faced by the Polish Ombudsman.
2. Ask **Dunja Mijatović, European Commissioner for Human Rights**, to start the own initiative procedure, introduced by Protocol No. 14 to the convention, in the decision of the Polish Constitutional Tribunal, in its judgment of 15 April 2021 (ref. no. K 20/20).
3. Ask the **European Commission for Democracy through Law** - better known as the Venice Commission-, to examine the decision of the Polish Constitutional Tribunal, in its judgment of 15 April 2021 (ref. no. K 20/20).
4. Address to **Polish Parliament** the information on the election and remove from office according to Venice Principles and the UN resolution on the role of Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights.

I would like to stress that it is indispensable for the effective functioning of an Ombudsman institution, to allow citizens to receive proper service and seek assistance in protecting their rights or freedoms, to have an uninterrupted term of office until a new head of the Ombudsman institution is elected.

I remain at your disposal for any support and cooperation on this matter.

Best regards,



Rafael Ribó
European president of IOI

Rada Fundacji:
Henryka Bochniarz
Janusz Grzelak
Ireneusz C. Kamiński
Witolda Ewa Osiatyńska
Andrzej Rzeplinski
Wojciech Sadurski
Mirosław Wyrzykowski

Zarząd Fundacji:
Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Maciej Nowicki
Sekretarz: Piotr Kładoczny
Skarbnik: Lenur Kerymov
Członek Zarządu: Dominika Bychawska-Siniarska

Warszawa, 15 kwietnia 2021 r.

OŚWIADCZENIE

Lata 2015 – 2021 zapamiętamy jako okres niezwyklej aktywności urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich. Czas, w którym do Biura RPO każdego roku kierowane były dziesiątki tysięcy spraw obywateli zatroskanych tym, że ich podstawowe prawa i wolności człowieka są łamane.

To okres licznych interwencji Rzecznika, wystąpień generalnych, debat i raportów podnoszących istotne problemy społeczne. Odnosiły się one do zagadnień często lekceważonych, zapomnianych czy po prostu niedostrzeganych z punktu widzenia urzędów centralnych. To także czas bezprecedensowego wyjścia urzędu RPO poza stolicę, otwierania punktów przyjęć interesantów w mniejszych miastach, organizowania cyklicznych spotkań wojewódzkich.

Jednocześnie od samego początku kadencji Rzecznik spotykał się z krytyką. Atakowano go personalnie i instytucjonalnie. Jego głos lekceważono, nie odpowiadając na wystąpienia i nie uczestnicząc w organizowanych przez niego debatach. Z jednej strony Budżet Biura RPO zmniejszono, z drugiej zaś dokładano mu zadań.

Dziś rządząca większość parlamentarna, rękoma Trybunału Konstytucyjnego Julii Przyłębskiej, zdecydowała, że Rzecznik nie może dalej pełnić swej funkcji. Forma, w jakiej się to stało, jest paradoksalnie miarą skuteczności RPO i docenieniem jego zasług na rzecz przestrzegania praw człowieka. Dla jego usunięcia trzeba było bowiem obsadzić sąd konstytucyjny politykami rządzącej większości parlamentarnej, naruszyć zasady wyznaczania składów, zlekceważyć reguły bezstronności składu sędziowskiego, a w końcu wyinterpretować z Konstytucji coś zupełnie z niej niewynikającego.

Konsekwencje tego orzeczenia dotkną każdego z nas. Wkrótce stracimy istotnego obrońcę naszych praw i wolności. Na własnej skórze odczujemy, czym jest brak niezależności Rzecznika Praw Obywatelskich.

Zarząd i Zespół Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Stanowisko Prezydium KRRP z dnia 16 kwietnia 2021 r. dotyczące oceny skutków rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją RP art. 3 ust. 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich

Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z zaniepokojeniem odnotowuje orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie niekonstytucyjności art. 3 ust. 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, pozwalającego działać Rzecznikowi po zakończeniu kadencji do czasu objęcia stanowiska przez jego następcę.

Długotrwały impas polityczny uniemożliwiający wyłonienie i powołanie na funkcję RPO kandydata, posiadającego szerokie poparcie niezbędne do pozytywnego zakończenia procedury wyboru RPO, nie powinien stanowić podstawy ingerencji w zasady funkcjonowania niezawisłego i niezależnego organu państwowego.

Apelujemy do Sejmu i Senatu RP o jak najszybsze przeprowadzenie procedury skutecznego obsadzenia mandatu Rzecznika Praw Obywatelskich.

Szanowni Państwo,

przedstawiam stanowisko Prezydium ORA w Katowicach z posiedzenia z dnia 15.04.2021 r. :

„Prezydium Okręgowej Rady Adwokackiej w Katowicach, mając na uwadze demokratyczne zasady państwa prawa, uznaje za zasadne wyrazić swoje stanowisko wobec treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego wydanego w dniu dzisiejszym w sprawie Rzecznika Praw Obywatelskich.

Żadne polityczne uwarunkowania związane z obsadzeniem tego konstytucyjnego organu nie powinny wybrzmiewać i negatywnie oddziaływać na sferę praw obywateli do korzystania ze strażnika ich praw i wolności obywatelskich.

Rzecznik Praw Obywatelskich powinien być wolny od jakichkolwiek wpływów politycznych i służyć wsparciem i pomocą każdemu obywatelowi.

Obecna sytuacja nie sprzyja przede wszystkim obywatelom, a zaznaczyć stanowczo należy, że to obywatel jest podmiotem demokratycznego państwa prawa i to on powinien być w sferze zainteresowania wszystkich władz”.

Sekretarz ORA w Katowicach

Adwokat Rafał Stęchły

UCHWAŁA NR 139/2021
Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie
z dnia 16 kwietnia 2021 r.

Okręgowa Rada Adwokacka w Warszawie
w składzie:

1. adw. Mikołaj Pietrzak – Dziekan
2. adw. Anna Atanasow
3. adw. Wojciech Bagiński
4. adw. dr hab. Zbigniew Banaszczyk
5. adw. dr Łukasz Chojniak
6. adw. Anna Czepekowska-Rutkowska – Skarbnik
7. adw. Michał Fertak – Zastępca Sekretarza
8. adw. Katarzyna Gajowniczek-Pruszyńska – Wicedziekan
9. adw. Jakub Jacyna – Sekretarz
10. adw. Tomasz Korczyński
11. adw. Aleksander Krysztofowicz – Wicedziekan
12. adw. Andrzej Orliński
13. adw. Kamil Szmid
14. adw. Maciej Ślusarek

w trybie obiegowym w dniach 15-16 kwietnia 2021 roku, przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, na podstawie art. 44 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2020 r. poz. 1651, ze zm.) w związku z art. 14hb ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842, ze zm.),

w głosowaniu jawnym
(głosów: 13-za, 0 -przeciwnych, 1 -wstrzymujący się)
uchwaliła:

Rzecznik Praw Obywatelskich powinien być niezależny od rządu, by właściwie wykonywać swoje konstytucyjne zadania. Z tej przyczyny Konstytucja RP przewiduje jego powołanie przez Sejm za zgodą Senatu, co oznacza konieczność uzyskania większościowego poparcia dla zgłoszonej kandydatury przez obie Izby Parlamentu.

Wczorajsze rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego otwiera drogę do wyznaczenia osoby pełniącej obowiązki Rzecznika Praw Obywatelskich z pominięciem przepisów Konstytucji RP. Instytucja osoby tymczasowo pełniącej obowiązki Rzecznika Praw Obywatelskich jest nieznaną Konstytucji RP. Kadencyjność i nieodwoływalność Rzecznika Praw Obywatelskich stanowią gwarancję jego niezależności.

Powołanie w sposób inny niż przewidziany postanowieniami Konstytucji RP, osoby mającej tymczasowo wykonywać obowiązki Rzecznika Praw Obywatelskich będzie podważało jego niezależność i poddawało w wątpliwość stan na straży praw i wolności obywateli w relacji z Państwem.

Zakwestionowany w rozstrzygnięciu Trybunału Konstytucyjnego przepis stanowił gwarancję dla obywateli, że do czasu wyłonienia Rzecznika Praw Obywatelskich zgodnie z Konstytucją RP ich prawa będą reprezentowane przez osobę powołaną zgodnie z prawem i cechującą się niezbędną niezależnością.

Okręgowa Rada Adwokacka w Warszawie z dezaprobatą przyjmuje działania mające na celu pozbawienie obywateli – chociażby czasowo – niezależnego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Okręgowa Rada Adwokacka w Warszawie podtrzymuje również dotychczasowe stanowisko w zakresie wątpliwości co do prawidłowego obsadzenia Trybunału Konstytucyjnego, w tym w szczególności w sprawie o sygn. akt K 20/20, w której doszło również do dodatkowych zmian w składzie orzekającym bez żadnego uzasadnienia i z pominięciem obowiązujących w tym zakresie przepisów proceduralnych.

Okręgowa Rada Adwokacka w Warszawie dziękuje Rzecznikowi Praw Obywatelskich dr hab. prof. SWPS Adamowi Bodnarowi oraz wszystkim jego współpracownikom za wyteżoną służbę na rzecz praworządności, praw obywateli i obywateli, w szczególności w czasach postępującego kryzysu konstytucyjnego.

Dziekan
Okręgowej Rady Adwokackiej
w Warszawie

Adw. Mikołaj Pietrzak

23 KWIETNIA 2021

Okręgowa Rada w Szczecinie podjęła w dniu 20 kwietnia 2021 r. uchwałę o treści:

Art. 80 Konstytucji RP zapewnia każdemu obywatelowi prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej.

Do czasu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie o sygn. akt K 20/20 gwarancje realizacji tego uprawnienia były zapewnione – prof. Adam Bodnar sumiennie i odpowiedzialnie wypełniał obowiązki Rzecznika Praw Obywatelskich, nieustająco podejmując działania nakierowane na ochronę praw i wolności obywatelskich. Tym bardziej jest to godne podkreślenia, że jego kadencja przypadła na wyjątkowy okres w historii III Rzeczypospolitej – postępującego demontażu instytucji państwa prawa, którego jednym z przejawów jest niestety wspomniane orzeczenie.

Okręgowa Rada Adwokacka w Szczecinie wyraża szacunek dla dotychczasowych działań Rzecznika Praw Obywatelskich prof. Adama Bodnara oraz pracowników jego Biura. Jednocześnie, czerpiąc inspirację z jego postawy, deklaruje z głębokim przekonaniem, że ochrona praw i wolności obywatelskich, wpisana do ustawy Prawo o adwokaturze już w jej pierwszym artykule, była, jest i pozostanie zasadniczym drogowskazem w codziennej działalności tak organów samorządu adwokackiego, jak i każdego adwokata.

UCHWAŁA ORA W ŁODZI Z DNIA 20 KWIETNIA 2021 R. WS. RPO

20 kwietnia, 2021

Uchwała Okręgowej Rady Adwokackiej w Łodzi z dnia 20 kwietnia 2021 r.

Zważywszy na treść wyroku Trybunału Konstytucyjnego pod przewodnictwem Julii Przyłębskiej zapadłego w dniu 15 kwietnia 2021 r., Okręgowa Rada Adwokacka w Łodzi zwraca uwagę na konkretyzującą się praktykę eliminowania z obrotu prawnego ważnych dla demokratycznego państwa prawa instytucji, poprzez dokonywanie interpretacji poszczególnych zapisów ustawowych jako niezgodnych z Konstytucją RP. Chcemy podkreślić, iż nie jest to pierwsze tego rodzaju działanie, którego dopuścił się Trybunał.

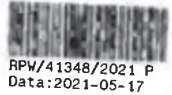
Okręgowa Rada Adwokacka w Łodzi pragnie podkreślić potrzebę aktywnej współpracy środowisk prawniczych, włączając w to organizacje pozarządowe zajmujące się monitorowaniem naruszeń praw człowieka i obywatela. Nie można pominąć także konieczności zwracania się i prowadzenia ciągłego dialogu ze środowiskiem rządowym w celu nakreślania skutków tych działań w aspekcie krajowym i międzynarodowym.

Jednocześnie, zważywszy na to, iż orzeczenie może doprowadzić *de facto* do wyeliminowania z życia publicznego pełniącego dotychczas obowiązki dr. hab. prof. SWPS – Adama Bodnara, Okręgowa Rada Adwokacka w Łodzi składa wyrazy głębokiego szacunku i uznania dla dotychczasowej pracy Pana Profesora. Takt, szacunek dla drugiego człowieka, ogromna wiedza, hart ducha, a przede wszystkim poszanowanie zasad praworządności, jakie przyświecały pracy Rzecznika w toku całej kadencji i w okresie późniejszym, są wzorem do naśladowania nie tylko dla adwokatów, ale dla wszystkich, którzy uważają prawa człowieka za prawa podstawowe istniejące w społeczeństwie.



Okręgowa Rada Adwokacka
w Lublinie
Al. Racławickie 8, 20-037 Lublin
tel. sekretariat 81 532-17-26
tel. księgowość 81 534-80-04
NIP 712-19-33-007

**Wyciąg z protokołu nr 202104-05
posiedzenia Okręgowej Rady Adwokackiej
w Lublinie z dnia 15 kwietnia 2021 roku**

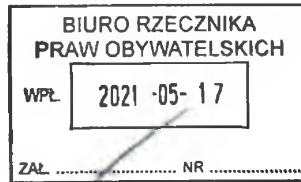


Obecni:

1. Dziekan – adw. Bartosz Przeciechowski,
2. Wicedziekan – adw. Krystyna Drozd,
3. Wicedziekan – adw. Krzysztof Oleszczuk,
4. Sekretarz – adw. Monika Sokołowska,
5. Zastępca Sekretarza – adw. Krzysztof Sokołowski,
6. Skarbnik – adw. Andrzej Chadaj,

oraz Członkowie ORA:

7. adw. Adam Bernau,
8. adw. Lesław Bindas,
9. adw. Maciej Chorągiewicz,
10. adw. Natalia Jurkiewicz-Wrona,
11. adw. Ewa Kielbowicz
12. adw. dr Krzysztof Kukuryk,
13. adw. Seweryna Sajna.



Ad 4

Dziekan zarządził głosowanie jawne w przedmiocie podjęcia uchwały dotyczącej wyroku Trybunału Konstytucyjnego, po przeliczeniu głosów Dziekan stwierdził, że 12 głosami „za”, przy braku głosów „przeciw” i 1 głosie „wstrzymującym się” ORA w Lublinie podjęła uchwałę

202104-05-01 – na podstawie art. 45 ust. 1 .2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. *Prawo o adwokaturze i § 2 ust. 1 Regulaminu funkcjonowania okręgowych rad adwokackich* (Tekst jednolity Obwieszczenie Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 23 czerwca 2020 roku) oraz art. 14hb ust 1, 2 i 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* Okręgowa Rada Adwokacka w Lublinie postanowiła podjąć następującą uchwałę:


W obliczu dzisiejszej decyzji Trybunału Konstytucyjnego, której skutkiem jest ryzyko wyłączenia z procesu powoływania Rzecznika Praw Obywatelskich demokratycznie wybranego Senatu RP oraz ryzyko pozbawienia obywateli, wynikającego z art. 80 Konstytucji, prawa do wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej, Okręgowa Rada Adwokacka w Lublinie pragnie zapewnić, że adwokaci zawsze strzegli i strzec będą praw i wolności obywateli bez względu na dążenia polityków zmierzające do wyłączenia wszystkich mechanizmów kontroli władzy publicznej.

Wyrażamy uznanie dla działalności wszelkich ruchów obywatelskich, które podejmują wysiłki w celu monitorowania naruszeń oraz ochrony praw i wolności obywatelskich. Deklarujemy nasze zaangażowanie i współpracę w tworzeniu mechanizmów skutecznej ochrony obywateli przed nadużyciami władzy publicznej.

Okręgowa Rada Adwokacka w Lublinie wyraża najwyższe uznanie dla Rzecznika Praw Obywatelskich prof. dr hab. Adama Bodnara oraz pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, za wieloletnią pracę na rzecz praw i wolności obywatelskich. Państwa wrażliwość, umiar, determinacja i bezkompromisowość w dążeniu do zapewnienia ochrony podstawowych praw i wolności człowieka zasługują na najwyższy szacunek i stanowią punkt odniesienia oraz wzór działania dla wielu prawników.

Otrzymują:

- ① Rzecznik Praw Obywatelskich
2. Minister Sprawiedliwości
3. Naczelna Rada Adwokacka
4. aa

Za zgodność z oryginałem świadczą:

Okręgowa Rada Adwokacka
w Lublinie
adw. Marcin Salski-Łabęda
Lublin, dnia 6 maja 2021 roku

Kraków, 22 kwietnia 2021 r.

My, niżej podpisani aplikanci adwokacy Krakowskiej Izby Adwokackiej, wyrażamy głębokie zaniepokojenie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2021 r., w którym za niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej uznane zostało pełnienie przez Rzecznika Praw Obywatelskich jego obowiązków po upływie kadencji w przypadku braku wybrania jego następcy.

Pomijając daleko idące wątpliwości co do umocowania osób wydających wyrok, a tym samym jego skuteczność prawną, przedmiotowy wyrok niesie ze sobą realne ryzyko pozbawienia obywateli Rzeczypospolitej Polskiej możliwości korzystania z ich konstytucyjnego prawa do wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej, wynikającego z art. 80 Konstytucji.

Przedmiotowy wyrok Trybunału Konstytucyjnego stoi w sprzeczności z art. 2 Konstytucji, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. W przypadku braku powołania przez parlament Rzecznika Praw Obywatelskich, z chwilą wejścia w życie omawianego orzeczenia, obywatele Polski żyć będą w rzeczywistości pozbawionej konstytucyjnego i niezależnego organu, chroniącego ich przed nadużyciami ze strony przedstawicieli władzy publicznej.

Aplikanci Krakowskiej Izby Adwokackiej

Stanowisko Zarządu Stowarzyszenia Sędziów Polskich "Iustitia" z dnia 15.04.2021 r.

w sprawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2021 r. dot. Rzecznika
Praw Obywatelskich.

Trybunał Konstytucyjny wydał dziś nieważny wyrok dotyczący Rzecznika Praw Obywatelskich, co wynika z faktu zasiadania w składzie Justyna Piskorskiego, który do tego nie był upoważniony, czyli tzw. dublera. Niemniej dla części klasy politycznej to pozorne orzeczenie będzie stanowiło podstawę ich działania. Trybunał Konstytucyjny pod przewodnictwem Julii Przyłębskiej i Stanisława Piotrowicza pozostawił RPO prof. Adamowi Bodnarowi trzy miesiące na pełnienie urzędu. Po tym okresie polscy obywatele zostaną pozbawieni jednego z ostatnich konstytucyjnych organów chroniących ich prawa i wolności. W ten sposób poprzez zaniechania parlamentarzystów i aktywność TK dochodzi do faktycznej zmiany Konstytucji. Obowiązkiem parlamentarzystów jest dokonanie wyboru w ciągu trzech miesięcy RPO lub uchwalenie ustawy gwarantującej dalsze funkcjonowanie prof. Adama Bodnara - legalnie wybranego RPO. W innym przypadku parlament nie wypełni swoich konstytucyjnych obowiązków.

Stanowisko Zarządu Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2021 r. w sprawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2021 r. o sygn. akt K 20/20

Zarząd Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego jednoznacznie stwierdza, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie o sygn. akt K 20/20, uznający art. 3 ust. 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Prawa Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 627) za niezgodny z art. 209 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., obarczony jest wadami formalnymi i merytorycznymi, a przede wszystkim może pozbawić polskich obywateli ochrony ze strony niezależnego organu państwa legitymowanego wyborem w konstytucyjnym trybie przez Sejm i Senat.

Wyrok został wydany z udziałem osoby nieuprawnionej do orzekania oraz dwóch osób, które zgodnie z wnioskiem RPO powinny zostać wyłączone ze składu orzekającego z uwagi na poważne wątpliwości co do ich bezstronności, a także po niezrozumiałym wielokrotnym zmienianiu składu orzekającego i wielokrotnym nieuzasadnionym odraczaniu rozprawy.

Wobec braku konstytucyjnej regulacji gwarantującej ciągłość funkcjonowania organu państwa po zakończeniu kadencji, ustanowienie w ustawie instytucji prorogacji jest obowiązkiem ustawodawcy. Z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego wynika jedna z fundamentalnych reguł, na której opiera się każdy system konstytucyjny, a mianowicie zasada ciągłości działania konstytucyjnych organów państwa. Wydane rozstrzygnięcie podważa tę zasadę, a co więcej zostało podjęte z pominięciem spoczywającego na TK obowiązku dokonywania systemowej, funkcjonalnej i proobywatelskiej wykładni Konstytucji. Nie uwzględnienia ono również tego, iż na mocy art. 80 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo wystąpienia z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organ władzy publicznej do Rzecznika Praw Obywatelskich, którego konstytucyjnym zadaniem wynikającym z art. 208 ust. 1 Konstytucji jest stanie na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w ustawie zasadniczej oraz w innych aktach normatywnych.

Państwo bez Rzecznika Praw Obywatelskich wybranego w konstytucyjnym trybie definitywnie przestanie być państwem prawa.

Glosa krytyczna do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 20/20

Na rozprawie w dniach 12 i 13 kwietnia 2021 roku Trybunał Konstytucyjny rozpoznał sprawę dopuszczalności pełnienia obowiązków przez dotychczasowego Rzecznika Praw Obywatelskich do czasu objęcia stanowiska przez jego następcę. Przedmiotem zaskarżenia był przepis z art. 3 ust. 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. 1987 nr 21 poz. 123 z późn. zm.; dalej jako: "ustawa o RPO"). Wniosek został złożony przez posłów Prawa i Sprawiedliwości po upływie kadencji Adama Bodnara. Natomiast sam Rzecznik wniósł o uznanie, że zaskarżony przepis jest zgodny z Konstytucją.

Dnia 15 kwietnia 2021 roku Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok, w którym stwierdził, że art. 3 ust. 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich jest niezgodny z art. 209 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał odłożył wejście w życie orzeczenia o trzy miesiące od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw, tj. do dnia 15 lipca 2021 roku. Jako Stowarzyszenie negatywnie oceniamy treść wyżej wskazanego wyroku, jako że stanowi on wyraz błędnej wykładni przepisów Konstytucji RP.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że już sam skład orzekający w sprawie został ukształtowany z rażącym naruszeniem prawa, co może skutkować wadliwością orzeczenia, a nawet stwierdzeniem jego nieistnienia. Art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. 2016 poz. 2072 z późn. zm.) stanowi, że sędzia Trybunału podlega wyłączeniu z udziału w rozpoznawaniu sprawy, jeżeli istnieją okoliczności mogące wywołać wątpliwości co do jego bezstronności. Adam Bodnar dwukrotnie składał wniosek o wyłączenie sędzi Julii Przyłębskiej - oba wnioski zostały oddalone. Pierwszy z nich został złożony dnia 2 marca 2021 roku i był motywowany publicznymi wypowiedziami sędzi oraz jej małżonka Andrzeja Przyłębskiego, sprawującego funkcję ambasadora RP w Niemczech, które to wypowiedzi w sposób negatywny odnosiły się do osoby Rzecznika. Dnia 9 marca 2021 roku, wniosek został oddalony. Kolejny został złożony po nieuprawnionej zmianie składu orzekającego przez sędzię Julię Przyłębską, działającą w charakterze Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z treścią art. 38 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym: „Sędziów Trybunału do składu orzekającego, w tym przewodniczącego składu i sędziego sprawozdawcę, wyznacza Prezes Trybunału według kolejności alfabetycznej uwzględniając przy tym rodzaje, liczbę oraz kolejność wpływu spraw do Trybunału”. Pierwotnie do rozpoznania sprawy wyznaczono Prezesa Trybunału Konstytucyjnego Julię Przyłębską, sędziego Stanisława Piotrowicza jako sprawozdawcę oraz sędziego Justyna Piskorskiego, sędziego Rafała Wojciechowskiego i sędziego Wojciecha Sych. Rozprawa, początkowo wyznaczona na październik 2020 roku była przekładana wielokrotnie. 25 marca 2021 roku Adam Bodnar dostrzegł na stronie internetowej Trybunału informację, że wcześniej wyznaczonego do sprawy sędziego Rafała Wojciechowskiego zamienił Bartłomiej Sochański, o czym jako uczestnik postępowania, nie został pisemnie poinformowany. W obowiązującym stanie prawnym nie istnieją podstawy do dokonywania dowolnej zmiany już wyznaczonego składu orzekającego w sprawie. Uprawnienie do

dokonania zmiany aktualizuje się bowiem wyłącznie w sytuacjach opisanych prawem, tj. w przypadku wygaśnięcia mandatu sędziego, przejścia w stan spoczynku lub wyłączenia ze składu na podstawie jednej z przesłanek wskazanych w art. 39 ustawy. W związku z naruszeniem standardów sprawiedliwości proceduralnej, Adam Bodnar złożył ponowny wniosek o wyłączenie sędziego Trybunału Julii Przyłębskiej, która pełniąc jednocześnie funkcję Prezesa TK, podjęła decyzję o zmianie kształtu składu orzekającego, naruszając tym samym zasady obiektywizmu i bezstronności. Również ten wniosek został oddalony.

Równoległe Adam Bodnar wniósł o wyłączenie ze składu Trybunału sędziego Stanisława Piotrowicza i sędziego Justyna Piskorskiego. Pierwszy z nich, wielokrotnie publicznie w sposób negatywny oceniał działalność Rzecznika, co więcej - wniosek o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu z art. 3 ust. 6 ustawy o RPO został złożony przez posłów klubu Prawa i Sprawiedliwości, do którego należał jako senator w latach 2005-2011, a następnie jako poseł w latach 2011-2019. Natomiast sędzia Justyn Piskorski w ogóle nie jest uprawniony do zasiadania w Trybunale Konstytucyjnym, jako że został wadliwie do niego wybrany. W 2017 roku wstąpił na miejsce zmarłego sędziego-dublera Lecha Morawskiego, mimo iż stanowisko w Trybunale Konstytucyjnym wówczas było już obsadzone przez Krzysztofa Ślebzaka. Trybunał Konstytucyjny oddalił wniosek o wyłączenie wyżej wymienionych.

Przechodząc do rozważań merytorycznych, należy podkreślić, że Rzecznik Praw Obywatelskich odgrywa kluczową rolę w polskim systemie ochrony praw i wolności obywateli. W związku z tym, zasadne jest przedstawienie jego najważniejszych kompetencji.

Rzecznik jest konstytucyjnym organem kontroli państwa i ochrony prawa niezależnym od władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Do jego obowiązków należy stanie na straży ochrony wolności i praw obywateli określonych w ustawie zasadniczej oraz innych aktach normatywnych (art. 208 ust. 1 Konstytucji oraz art. 1 ust. 2 ustawy o RPO). We wspomnianych wyżej sprawach Rzecznik ma uprawnienia do badania, czy w wyniku działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, nie doszło do naruszenia prawa oraz zasad współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej. Zgodnie z art. 210 Konstytucji jest on niezależny od innych organów państwowych, niezawisły i odpowiada za swoją działalność jedynie przed Sejmem w zakresie ustalonym w ustawie o RPO.

Zgodnie z art. 8 ustawy czynność przewidziana w ustawie może być podjęta przez Rzecznika, jeśli poweźmie wiadomość wskazującą na naruszenie wolności i praw, w tym zasady równego traktowania. Ponadto regularnie sprawdza sposób traktowania osób pozbawionych wolności (art. 8 ust. 2 ustawy o RPO). Podjęcie czynności przez Rzecznika następuje na wniosek obywateli lub ich organizacji, organów samorządów, Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorstw lub z inicjatywy własnej. Po wpłynięciu wniosku Rzecznik może podjąć sprawę, wskazać wnioskodawcy przysługujące mu środki działania, przekazać sprawę

według właściwości albo nie podjąć sprawy.¹ W każdej z ww. sytuacji Rzecznik jest zobowiązany powiadomić wnioskodawcę o podjętej decyzji (art. 11 ustawy).

Rzecznik w ramach swoich obowiązków może samodzielnie podjąć postępowanie wyjaśniające, zwrócić się do odpowiednich organów o zbadanie danej sprawy, zwrócić się do Sejmu o zbadanie przez Najwyższą Izbę Kontroli określonej sprawy bądź jej części. Ponadto ma prawo do zbadania każdej sprawy na miejscu (nawet bez uprzedzenia), żądania złożenia wyjaśnień, przedstawiania akt każdej sprawy prowadzonej przez organy (instytucje) kontrolowane, w tym przez naczelne i centralne organy administracji rządowej. W przypadku stwierdzenia naruszeń Rzecznik ma uprawnienia do podjęcia interwencji w celu załatwienia sprawy przez wystąpienie do organu, organizacji lub instytucji, w przypadku których dostrzeżono działania bądź zaniechania skutkujące złamaniem praw obywateli.²

Stosownie do art. 14 ustawy o RPO, po przeprowadzeniu badania w sprawie Rzecznik może: wyjaśnić wnioskodawcy, że nie stwierdził naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela; skierować wystąpienie do organu, organizacji lub instytucji, w których działalności stwierdził naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela; zwrócić się do organu nadrzędnego nad jednostką, w działalności której stwierdzono naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela, z wnioskiem o zastosowanie środków przewidzianych w przepisach prawa; żądać wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych, jak również wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu – na prawach przysługujących prokuratorowi – jeżeli wg. jego oceny wymaga tego ochrona praw i wolności obywatelskich; żądać wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu (...); wnieść kasację lub rewizję nadzwyczajną od prawomocnego orzeczenia na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach.³

Zgodnie z art. 15 ustawy Rzecznik ma prawo do wystąpienia do organu, u którego dopuszczono się naruszeń względem obywateli, żądać wszczęcia postępowania dyscyplinarnego względem pracownika organu, który doprowadził do złamania praw człowieka (m. in. stosownie do przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych). Art. 17 ustawy wskazuje wyraźnie, że urzędnicy są zobowiązani przestrzegać Konstytucji RP, chronić interesy i prawa obywateli, pogłębiać zaufanie do instytucji państwowych i samorządowych.⁴ Ponadto Rzecznik ma prawo do formułowania uwag i ocen. Chodzi przede wszystkim o sytuacje, gdy przyczyną naruszeń praw obywateli jest utrwalona i wadliwa praktyka organów państwowych i samorządowych. Ponadto przepis art. 16 ust 2 ustawy o RPO wyposaża Rzecznika w tzw. pośrednią inicjatywę ustawodawczą (m. in. w celu usunięcia luk prawnych prowadzących do naruszeń praw i wolności obywatelskich). Co więcej urzędy, organizacje, stowarzyszenia mają obowiązek współdziałania z Rzecznikiem.⁵

¹ A. Deryng, *4-4.1. Wystąpienia i interwencje w sprawach indywidualnych* [w:] *Rzecznik Praw Obywatelskich jako wnioskodawca w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2014;

² *ibidem*;

³ E. Bieńkowska, J. Mazowiecka, *3. Rzecznik Praw Obywatelskich* [w:] E. Bieńkowska, J. Mazowiecka, *Prawa afiar przestępstw*, Warszawa 2009;

⁴ S. Trociuk [w:] *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2020, art. 15;

⁵ S. Trociuk [w:] *Ustawa ...*, art. 16;

Jak wynika z powyższego, Rzecznik dysponuje szerokim wachlarzem kompetencji i jest niezbędny dla funkcjonowania każdego demokratycznego państwa. Tymczasem Trybunał Konstytucyjny, powołując się na niewłaściwą wykładnię przepisów, praktycznie wykluczył jego funkcjonowanie w obecnej sytuacji politycznej. Wobec braku wypracowania przez obie Izby parlamentu stanowiska co do wyboru kandydata na kolejną kadencję, na stanowisku RPO powstał - prowadzi to do sytuacji, w której organ posiadający umocowanie do działania wynikające z Konstytucji RP nie jest w stanie wykonywać powierzonych mu funkcji, ponieważ nie jest właściwie obsadzony. Co więcej, taki „stan zawieszenia” będzie się utrzymywał do czasu, aż Sejm i Senat nie wybiorą nowego Rzecznika. Tymczasem parlament nie jest związany jakimkolwiek terminem do dokonania powołania kolejnego piastuna tego organu. Zgodnie z ugruntowanym poglądem w orzecznictwie oraz literaturze prawniczej⁶ funkcjonowanie RPO powinno być interpretowane w ścisłym związku z prawem do wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej (art. 80 Konstytucji). W momencie, w którym kadencja RPO dobiega końca, a izby parlamentu nie wybiorą następcy, wskazane prawo z art. 80 Konstytucji staje się puste. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do paradoksu - sąd konstytucyjny, którego zadaniem jest kontrola normatywnych aktów prawnych pod kątem tego, czy nie naruszają one praw i wolności zawartych w Konstytucji wydał wyrok, który pozbawia rację bytu jedne z nich. Nie sposób zgodzić się z przedstawioną argumentacją Trybunału; błędem jest zapatrywanie, że do naruszenia zasady demokratycznego państwa prawa prowadzi przedłużenie czasu sprawowania mandatu przez organ odpowiadający za kontrolę ochrony prawa stojący na straży wolności, praw człowieka i obywatela.

Przechodząc do rozważań aksjologicznych, należy wskazać, że wszystkie koncepcje rządów prawa, mimo swoich odmienności, nawiązują do takich samych wartości przypisywanych prawu: powszechności, pewności, dostępności i przewidywalności. Odmienność tradycji konstytucyjnych nie rzutuje na materialny aspekt państwa prawnego. Zasada sprawiedliwości od zawsze stanowiła jego podstawę, obecnie jednak nie tylko ona jest uważana za fundament demokratycznego państwa prawa. W wyniku przemian społecznych i kulturowych coraz większą wagę zaczęto przypisywać zasadzie godności człowieka i konieczności ochrony jego przyrodzonych praw.

Ustne uzasadnienie wydanego Wyroku Trybunał rozpoczął od rozważań dotyczących znaczenia pojęcia kadencji i kadencyjności na tle art. 209 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że: „Rzecznik Praw Obywatelskich powoływany jest przez Sejm za zgodą Senatu na 5 lat”. Trybunał słusznie uznał, że interpretacja językowa nie jest interpretacją bezwzględna, a jej przekroczenie jest możliwe ze względu na silne uzasadnienie aksjologiczne oraz odwołanie do zasad konstytucyjnych.⁷ Nie dostrzegł jednak potrzeby dokonania wykładni funkcjonalnej przepisu art. 3 ust. 6 ustawy o RPO oraz odszukania jej znaczenia w kontekście ustawy zasadniczej. Ograniczył się on bowiem do jego kontroli językowej, wzmacniając ją jedynie analizą art. 2 oraz art. 7 Konstytucji będących wzorcami kontroli. Uniemożliwiło to skuteczne odczytanie woli ustrojodawcy.

⁶ Tak m.in.: B. Nalcziński [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, art. 208.

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt: K 25/99, OTK 2000, nr 5, poz. 141

Trybunał w dużej mierze posiłkował się przeprowadzoną przez siebie wykładnią językową oraz pojęciem „racjonalnego prawodawcy”, które to jest powszechnie znane polskiej nauce prawa. Zgodnie z nim zakłada się, że ustawodawca posiada niezbędną wiedzę, a w związku z tym w sposób konsekwentny i uporządkowany posługuje się językiem, tworzy pojęcia oraz pewien spójny system wartości.⁸ Wychodząc z tego założenia Trybunał uznał, iż nieuregulowanie sytuacji, w której kadencja dotychczasowego Rzecznika dobiegła końca, a nie wybrano jeszcze następcy, każe stwierdzić, że ustrojodawca takiej możliwości nie przewidział, a więc – zgodnie z rozumowaniem Trybunału – nie ma możliwości, aby dotychczasowy Rzecznik pełnił obowiązki do czasu wyboru następcy. Trybunał powołał się również na istnienie stosownych przepisów w przypadku innych organów konstytucyjnych jak np. Prezydent RP (art. 131 ust. 1, ust. 2 oraz ust. 3) czy Rada Ministrów (art. 162 ust. 3), argumentując, że w przypadku najistotniejszych z punktu widzenia państwa organów, kwestie niemożności sprawowania urzędu z różnych przyczyn zostały uregulowane wprost; tym samy zupełnie pominął odrębności wynikające z pozycji ustrojowej omawianych urzędów. Prezydent RP jest bowiem gwarantem ciągłości państwa, a ponadto wraz z Radą Ministrów sprawuje władzę wykonawczą. Rzecznik Praw Obywatelskich nie posiada natomiast kompetencji władczych, których niedostateczne uregulowanie mogłoby prowadzić do nadużyć. W związku z tym, ustrojodawca pozostawił dalsze kwestie związane z jego funkcjonowaniem do uregulowania ustawodawcy zwykłemu, co zostało wprost wskazane w Konstytucji. Ustawa zapewnia regulacje niezbędne dla prawidłowego działania urzędu. W wyżej wspomnianej koncepcji “racjonalny prawodawca używa przepisów prawnych tylko do wyrażania norm prawnych, będących narzędziem do osiągnięcia założonych celów.”⁹ Takim celem jest tutaj niewątpliwie uregulowanie sytuacji, w której mimo upływu kadencji, nie wybrano nowego Rzecznika Praw Obywatelskich. W tym kontekście należy wskazać, że organy Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (dalej jako: “Prezes NIK”) oraz Prezesa Narodowego Banku Polskiego (dalej jako: “Prezes NBP”) zostały określone na poziomie Konstytucji w sposób podobny do Rzecznika Praw Obywatelskich. Przy założeniu racjonalności prawodawcy, na które to w swoim uzasadnieniu Trybunał powoływał się kilkakrotnie, oznacza to, iż ustrojodawca celowo pozostawił ustawodawcy zwykłemu do uregulowania sposób funkcjonowania tych organów, gdy pozostają one nieobsadzone. Pozwala to na stwierdzenie, iż sposób uregulowania funkcjonowania organu, w przypadku upływu kadencji dotychczasowego Rzecznika oraz braku wyboru nowego, na podstawie art. 208 ust. 2 Konstytucji został oddany do regulacji w akcie rangi ustawowej.¹⁰ W związku z powyższym nie można poprzestać na językowej wykładni, gdyż nie doprowadza ona do rezultatu, w którym przepis art. 209 ust. 1 w związku z przepisem 208 ust. 2 Konstytucji nie zostają zinterpretowane w sposób niebudzący wątpliwości.

Niniejsze orzeczenie może prowadzić do powstania niebezpiecznego proceduru, jakim jest kwestionowanie możliwości pełnienia obowiązków przez dotychczasowych piastunów organów w przypadku upływu kadencji i czasowego braku wyboru następców również w przypadku Prezesa NBP i Prezesa NIK. Kryzys polityczny, uniemożliwiający wybór osób sprawujących funkcję piastuna poszczególnych organów może prowadzić do sparaliżowania działania kluczowych instytucji państwa, które posiadają analogiczne uregulowania dotyczące

⁸ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 162 i n.

⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Poznaniu z dnia 18 sierpnia 2020 r., sygn. akt: IV SA/Po 144/20, Lcgalis nr 2483044

¹⁰ S. Trociuk [w:] *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, wyd. II, I.F.X./el. 2020, art. 3.

sprawowania mandatu po zakończeniu kadencji organu. Przyjęcie argumentacji Trybunału prowadzi do uznania, że w dniu, w którym upływa kadencja, osoba sprawująca daną funkcję traci umocowanie do podejmowania czynności w ramach urzędu. Konsekwentne uchylenie przepisów poszczególnych ustaw może prowadzić do destabilizacji systemu prawnego. Przykładowo kwestia ustalania polityki pieniężnej oraz dbałość o wartość pieniądza może, w sytuacji wygaśnięcia kadencji do czasu wyboru kolejnego Prezesa NBP, zostać zamrożona, prowadząc do paraliżu realizacji funkcji ekonomicznych znajdujących się w sferze niepodzielnej władzy, tak fundamentalnych jak „oddziaływanie na gospodarkę za pomocą regulowania rozmiarów emisji pieniądza”¹¹ (art. 227 ust. 1 Konstytucji). Natomiast Prezes NIK odpowiada za realizację zadań Naczelnej Izby Kontroli wynikających z Konstytucji, takich jak sprawowanie kontroli nad działaniem wszystkich organów administracji państwa (art. 202 ust. 1 Konstytucji RP). Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 203 ust. 1 Konstytucji RP). Powstanie organu kadlubowego w wyniku wygaśnięcia kadencji prowadzi do pozbawienia jedyne właściwego organu do nadzorowania gospodarności i legalizmu poszczególnych działań administracji oraz możliwości jakiegokolwiek wykonywania obowiązków wynikających z Konstytucji.

W omawianym wyroku Trybunał wskazuje, że “(...) treść normy prawnej zawartej w zakwestionowanym przepisie oraz jego wykładnia pozostają w sprzeczności z intencjami ustawodawcy (...)”. Należy tutaj zwrócić uwagę na fakt, iż w świetle prawa nie mamy do czynienia z przedłużeniem kadencji, tylko z prorogacją, która w historii Rzeczypospolitej Polskiej już miała miejsce. Co istotne, w tym przypadku prorogację powinno się rozpatrywać nie tylko jako przedłużenie kadencji, a jako odroczenie zakończenia sprawowania urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich. Idąc dalej, Trybunał Konstytucyjny powołuje się na wyższość wykładni językowej, motywując, iż w Konstytucji RP znajdziemy odniesienia do sytuacji, w których może dojść do przerwania kadencji organów konstytucyjnych wraz z ich odpowiednim uregulowaniem (art. 131 Konstytucji RP). Trybunał jest zdania, iż ustrojodawca wyznaczył kadencje RPO na 5 lat, z czego wynika, że kadencja ta nie może trwać dłużej w świetle przepisów konstytucyjnych. Jak sam Trybunał słusznie zauważył, istnieje możliwość odstąpienia od stosowania wykładni językowej, jeśli znajduje się silne uzasadnienie aksjologiczne takiego działania. Właśnie w przypadku urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich jest to wskazane.

Jak czytamy w preambule do Konstytucji RP, która mimo braku właściwości normatywnych stanowi istotny element Konstytucji i wyznacza kierunki wykładni aktów normatywnych, w tym jej samej - Konstytucję uchwalono “(...) pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność (...)”. Właśnie taką gwarancję zapewnia istnienie urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich oraz jego ciągłość, gdyż jak stanowi art. 208 ust. 1 Konstytucji, Rzecznik stoi na straży praw i wolności człowieka i obywatela, a jego kompetencje wynikające z ustawy powinno się rozpatrywać przez pryzmat jego stania na straży.¹² Trybunał natomiast postrzegą urząd RPO w sposób czysto syntetyczny,

¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt: K 25/99, OTK 2000, nr 5, poz. 141.

¹² red. M. Safjan, L. Bosck, *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, 2016, wyd. C.H. Beck, art. 208, Nb. 12

pomijając przy tym ratio istnienia tego urzędu i jego znaczenie w polskim systemie prawnym. Konstytucja z racji swojego charakteru oraz statusu ustawy zasadniczej, powinna być interpretowana w całości – w myśl zasady jednności konstytucyj.¹³ Nieuzasadnione wydaje się analizowanie pojedynczych jej zapisów, bez odwoływania się do pozostałych – powoduje to zatracenie perspektywy ustrojodawcy, który Konstytucję tworzy w oparciu o jakiś, konieczny do zdekodowania, system wartości.

W ten sposób należy również rozpatrywać uregulowania związane z Rzecznikiem Praw Obywatelskich w związku z art. 2 Konstytucji. Art. 80 Konstytucji stanowi, że każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. Derogacja art. 3 ust. 6 ustawy o RPO prowadzi do uniemożliwienia wykonania prawa wynikającego z art. 80 Konstytucji z powodu braku Rzecznika. Powoduje to więc ograniczenie praw jednostek wynikających z art. 80, a także osłabienie ich gwarancji, które wynikają z art. 5 Konstytucji oraz z samej preambuły, będącej wyrazem troski ustrojodawcy o gwarancję wolności i praw obywatelskich. Ponadto art. 3 ust. 6 gwarantuje ciągłość działania organu Rzecznika. Wpisuje się więc we wskazaną w preambule Konstytucji zasadę sprawności działania organów władzy publicznej, ściśle powiązaną z zagwarantowaniem praw jednostki.¹⁴ Właśnie z zasady demokratycznego państwa prawnego wyprowadzana jest zasada sprawiedliwości społecznej, na której opiera się zasada lojalności państwa względem obywateli i jest ona ściśle związana z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Znajduje ona odzwierciedlenie w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, “(...) aby mógł on [obywatel/obywatelka] układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny.”¹⁵ Tę ochronę i realizację zasady lojalności państwa wobec obywateli gwarantuje ciągłość urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, który ma przede wszystkim chronić interesy prawne jednostki.

Trybunał zaskarżonemu przepisowi zarzucił również naruszenie art. 7 Konstytucji, która wyraża konieczność działania na podstawie i w granicach prawa. Rzecznik natomiast jest jednym z organów stojących na straży tak zasady demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji, jak i zasady legalizmu. On również działa na podstawie i w granicach w prawie przewidzianych, gdyż jego działanie jest regulowane przez ustawę, do której odsyła przepis blankietowy zawarty w art. 208 ust. 2 Konstytucji. Jako organ kontroli państwowej jest on również odpowiedzialny za stanie na straży praworządności. Mimo iż żaden przepis nie wyraża tego *expressis verbis*, to można wyprowadzić to twierdzenie ze wspomnianego już art. 80 Konstytucji, gwarantującego pomoc Rzecznika Praw Obywatelskich w sporze pomiędzy jednostką a państwem. Takie rozumienie urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, jawi się jako lepiej umocowane aksjologicznie i celowościowo niż rozumienie będące przedmiotem kontroli Trybunału, który nie uwzględnił wymienionych przesłanek.

¹³ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017, s. 71 i n.

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 września 2014 r., sygn. akt: SK 4/12, OTK-A 2014, nr 8, poz. 95.

¹⁵ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 grudnia 2020 r., sygn. akt: I NSNc 102/20, LEX nr 3087051

W ustnych motywach uzasadnienia Trybunał wyraził swoje obawy co do uznania legitymacji sprawującego urząd Rzecznika przez sądy i uczestników postępowania, w którym sprawujący urząd Rzecznika będzie reprezentował jednostkę. Trybunał wskazał, że obywatele składając wniosek do Rzecznika powinni mieć pewność, że organ ten jest upoważniony do występowania w sprawie, co ma bezpośredni związek z zasadą bezpieczeństwa prawnego. Po raz kolejny należy w tym miejscu przywołać art. 2 Konstytucji i zaznaczyć, że sędziowie zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji podlegają tylko Konstytucji i ustawom. Z tego powodu zobowiązani są do uznawania legitymacji dotychczasowego RPO do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika i nie powinni kwestionować jego legitymacji. Trybunał doprowadził do sytuacji, przed którą w ustnych motywach uzasadnienia przestrzegał - to właśnie na mocy wydanego przez wyroku, legitymacja pełniącego obowiązki Rzecznika może zostać poddana wątpliwości, ponieważ de facto wyrok został wydany i tym samym nakreślony został pewien sposób interpretacji wciąż obowiązujących przepisów. Budzącym zdziwienie jest fakt, iż Trybunał postanowił, mimo swoich obaw o uznanie legitymacji przez strony postępowania oraz sąd prowadzący postępowanie, że w trosce o zachowanie ciągłości ochrony praw obywateli wyrok ten wejdzie w życie po upływie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia. Stanowi to brak konsekwencji ze strony Trybunału i świadczy o stawianiu przez niego sprzecznych stwierdzeń.

Trybunał podniósł także kwestię konieczności zapewnienia spójności systemu prawa. Należy wskazać, że art. 3 ust. 6 ustawy o RPO w żaden sposób nie stoi w sprzeczności z art. 209 ust. 1 Konstytucji, ponieważ mają one różne zakresy zastosowania. Art. 209 ust. 1 Konstytucji stosuje się do trwania kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich, natomiast art. 3 ust. 6 wspomnianej wyżej ustawy zwykłej mówi o sytuacji, w której kadencja RPO dobiegła końca, a jego następcą nie został wyznaczony. Przepis ten nie ma na celu manipulacji trwaniem kadencji tego organu. W myśl wykładni celowościowej ma on chronić obywateli przed pozostawieniem ich samym sobie, a także stanowić urzeczywistnienie zasad ujętych w art. 2 i 7 Konstytucji.

Na koniec warto również wskazać, że instytucja ombudsmána, przetransponowana do polskiego systemu prawnego w postaci urzędu RPO, stanowi rozwiązanie powszechnie funkcjonujące w państwach demokratycznych, obejmując obecnie ponad 110 państw świata.¹⁶ W wielu przypadkach instytucja ukonstytuowana została w sposób zbliżony do rozwiązania krajowego, mimo istniejących różnic systemowych i ustrojowych. W stanowisku do Trybunału z dnia 30 września 2020 roku Rzecznik Praw Obywatelskich podnosi, że na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów istnieje co najmniej kilkanaście rozwiązań zbliżonych do dotychczasowego ujęcia problematyki kadencyjności i jej przedłużenia w przypadku braku wybrania nowego ombudsmána w polskiej ustawie¹⁷ - co istotne, Rzecznik przywołuje przykłady dotyczące jedynie obszaru europejskiego, by ukazać jak ważna jest dotychczas istniejąca spójność unormowania instytucji na kontynencie. We wszystkich 19 powołanych przypadkach, odnoszących się do zbliżonych do polskiego rozwiązań umocowania konstytucyjnego i ustawowego ombudsmána (m.in. w Hiszpanii, Portugalii, Czechach

¹⁶ Historia Ombudsmána na świecie, portal Rzecznika Praw Obywatelskich, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/historia-ombudsmana-na-swiecie>, [dostęp 18-04-2021]

¹⁷ Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 września 2020 r., str. 17 Internetowy Portal Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, https://ipo.rechybunal.gov.pl/ipo/vicw/sprawa.shtml?pkaz=dokumenty&sygnatura=Kc_2020/20, [dostęp 18-04-2021]

i Danii), problematyka przedłużania się pełnienia funkcji ombudsmana mimo upływu kadencji, określona została w ustawie właściwej. Co więcej, praktyka ukazała już sytuacje zbliżone do obecnie istniejącej w Polsce – w przypadku azerskiego ombudsmana dotychczasowa Rzecznik Praw Człowieka Azerbejdżanu przez blisko dwa lata sprawowała swoją funkcję, aż do czasu wyboru następczyni przez parlament w 2019 roku¹⁸, zgodnie z azerską ustawą o Rzeczniku Praw Człowieka. Żaden ze wskazanych przypadków nie został objęty dotychczas zakwestionowaniem z ustawami zasadniczymi poszczególnych państw. Rzecznik Praw Obywatelskich słusznie podnosi ryzyko, jakim może być wprowadzenie precedensu na skalę europejską poprzez stwierdzenie niekonstytucyjności art. 3 ust. 6 ustawy o RPO z Konstytucją¹⁹, które stoi w sprzeczności z ugruntowanymi, obowiązującymi w innych krajach i, jak wskazano wyżej, sprawdzającymi się w praktyce rozwiązaniami.

Podsumowując, należy stwierdzić, że w omawianej sprawie Trybunał Konstytucyjny dokonał niewłaściwej analizy przepisów Konstytucji RP. W powołaniu na rzekome bezpieczeństwo prawne oraz zasadę legalizmu i demokratycznego państwa prawnego pozbawił obywateli podstawowych środków ochrony, zapewnianych przez urząd Rzecznika Praw Obywatelskich. Na poparcie swoich tez Trybunał wygłasza argumenty, które w rzeczywistości im przeczą. Co więcej, nie uwzględnia szeroko rozumianego kontekstu społecznego i aksjologicznego systemu prawa. Przepis z art. 3 ust. 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich obowiązywał w Polsce przez 30 lat i nigdy nie był kwestionowany - mimo, iż Andrzej Zoll pełnił urząd Rzecznika Praw Obywatelskich przez siedem miesięcy po zakończeniu kadencji, nikt nie kwestionował jego pozycji jako RPO. Zgodność z Konstytucją przepisu art. 3 ust. 6 ustawy o RPO została poddana dopiero w obliczu poważnego kryzysu politycznego, kiedy to dalsze sprawowanie urzędu przez Adama Bodnara do czasu nowego wyboru RPO było jedyną gwarancją dla obywateli. Warto również zaznaczyć, że brak wyboru nowego RPO wynika z braku porozumienia pomiędzy Sejmem i Senatem i nic nie wskazuje na to, aby kryzys ten miał zostać w niedługim czasie rozwiązany. Trwający impas o charakterze politycznym przedłuża więc ryzyko braku dostępności konstytucyjnego organu stojącego na straży praw obywatelskich przez samych obywateli. Jednocześnie należy wskazać, iż każde rozwiązanie, które spowoduje powołanie osoby pełniącej urząd Rzecznika Praw Obywatelskich z pominięciem wyboru dokonanego przez Sejm za zgodą Senatu będzie niekonstytucyjne z powodu literalnego brzmienia art. 209 ust. 1 Konstytucji RP, który takiej zgody wymaga.

Głosa przygotowana została przez Komitet Prawny ELSA Poland.

Zarząd Krajowy

Europejskiego Stowarzyszenia Studentów Prawa ELSA Poland

¹⁸ Stanowisko Rzecznika – str. 18 Internetowy Portal Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, [dostęp 18-04-2021]

¹⁹ Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 września 2020 r., str. 21 Internetowy Portal Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego [dostęp 18-04-2021] <https://ipo.tribunal.gov.pl/ipo/vjcsv/sprawa.shmlP&pkaz=dokumenty&syenaturam=K%2020/20>

Oświadczenie Stowarzyszenia Dziennikarzy RP

Trybunał Konstytucyjny przyjmując do rozpatrzenia wnioski posłów Prawa i Sprawiedliwości, uznał, że ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich z 15 lipca 1987 r. jest niezgodna z Konstytucją. W związku z tym absurdalnym wnioskiem, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wykonywanie obowiązków prof. dr hab. Adama Bodnara po zakończeniu kadencji jest nieuprawomocnione. Stanowczo sprzeciwiamy się takiemu orzeczeniu. Przez 33 lata ta ustawa nie była przeszkodą, by poprzedni Rzecznicy, po zakończeniu kadencji, wykonywali swe obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika. Protestujemy, przeciwko politycznemu zamachowi na instytucję Rzecznika Praw Obywatelskich. Nie będzie praw obywatelskich – gwarantowanych Konstytucją (art. 5) – jeśli nie zagwarantuje się nieprzerwanej działalności RPO. Pozbawianie obywateli niezależnego Rzecznika Praw Obywatelskich jest czynem karygodnym.

Trybunał Konstytucyjny tym politycznym wyrokiem zignorował Konstytucję, przepisy prawa i standardy międzynarodowe, a także ustawę o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Nie po raz pierwszy TK udowodnił, że orzeka na partyjne zamówienie. W państwie prawa o zgodności ustawy z Konstytucją nie może decydować rządząca partia.

Stowarzyszenie Dziennikarzy Rzeczypospolitej Polskiej stwierdza, że wyrok TK, jest przyzwoleniem na zawłaszczenie przez PiS ostatniego bastionu praworządności, jakim jest niezależny, niezawisły Rzecznik Praw Obywatelskich. Wyrażamy sprzeciw.

Prof. dr hab. Adam Bodnar w czasie ponad pięcioletniej kadencji zasłużył na najwyższą ocenę. Za standardy, za konsekwencję, bezstronność i niezależność. Za pomoc pokrzywdzonym przez władze, policję czy urzędy zaskarbił sobie wdzięczność wielu tysięcy obywateli. Obecna władza, posłowie Prawa i Sprawiedliwości nie docenili dorobku prof. dr hab. Adama Bodnara.

PREZYDIUM ZG

Stowarzyszenia Dziennikarzy RP

15 kwietnia 2021

Oświadczenie organizacji społecznych w sprawie przejścia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich przez większość sejmową

Jako przedstawiciele organizacji społecznych sprzeciwiamy się wrogiemu przejściu urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich przez rządzącą większość parlamentarną. Nie akceptujemy *de facto* rozstrzygnięcia o naszych prawach i wolnościach przez politycznie zależny trybunał Julii Przyłębskiej, lekceważenia w jego pracach podstawowych zasad rzetelnego procesu, w tym kwestii niezależności i bezstronności sędziów.

Przyjęty wczoraj przez trybunał pogląd stanowi kolejny przykład zawłaszczania państwa przez partię władzy, podkopywania fundamentów demokracji i obchodzenia przepisów Konstytucji w myśl zasady: po nas choćby potop.

Przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nie sprzeciwiają się kontynuowaniu misji Rzecznika Praw Obywatelskich do czasu wyboru jego następcy. Wartości ujęte w preambule Konstytucji i jej zasadach ustrojowych, takie jak ciągłość funkcjonowania władz publicznych, zaufanie obywateli do państwa, a także troska o to, by podstawowe prawa i wolności obywatela nie były łamane, wymagają wręcz, aby urząd ten do czasu wyboru następcy pełniony był w niezależny sposób przez osobę, która uprzednio uzyskała demokratyczny mandat.

Przyjęty przez trybunał Julii Przyłębskiej standard przeciwny powoduje, że wszyscy tracimy obrońcę. Najbardziej zmiana ta dotknie osoby, dla których w ostatnich latach urząd RPO był główną ostoją i orędownikiem ich praw. Najmocniej odczują ją więc osoby z różnych względów narażone na wykluczenie: osoby z mniejszych miejscowości, starsze, z niepełnosprawnościami, w kryzysie bezdomności, należące do mniejszości, w tym szczególnie mniejszości seksualnych, osoby przebywające w ośrodkach odosobnienia. Tylko w 2020 roku o ochronę w sprawach indywidualnych do Biura Rzecznika zwrócono się ponad 72 tysiące razy. W świetle ostatnich wydarzeń Polska utraci także ważny ośrodek upominania się o prawa kobiet.

Jako społeczeństwo obywatelskie tracimy również istotny ośrodek debaty społecznej, miejsce poruszania zapomnianych lub lekceważonych problemów, wykuwania nowych pomysłów i rozwiązań. Jedną z ostatnich płaszczyzn, na których mogły spotkać się osoby o odmiennych poglądach, z szacunkiem szukające wspólnych rozwiązań dostrzeżonych przez siebie problemów.

Decyzja trybunału to także bezpośrednie zagrożenie dla kilkuset osób pracujących w Biurze RPO. Ryzyko czystek, zamachu na ich niezależność i zachowań znanych z innych instytucji przejmowanych w podobny sposób. W tych trudnych chwilach solidaryzujemy się ze wszystkimi pracującymi w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. Chcemy im wszystkim, a także odchodzącemu Rzecznikowi podziękować za trud pracy na rzecz przestrzegania praw człowieka w Polsce.

Jednocześnie domagamy się, aby wybory nowego Rzecznika Praw Obywatelskich odbyły się w zgodzie z przepisami Konstytucji. Wszelkie próby mianowania osoby pełniącej obowiązki rzecznika z pominięciem Sejmu i Senatu uznamy za obejście przepisów ustawy zasadniczej.

Zwracamy się do społeczności międzynarodowej o monitorowanie działań rządzącej większości parlamentarnej podejmowanych w tym względzie.

Lista podpisów organizacji:

Akcja Demokracja

Archiwum Osiatyńskiego

Fundacja Ośrodki Kontroli Obywatelskiej OKO
Centrum Inicjatyw Społecznych w Gliwicach
Centrum Rozwoju Inicjatyw Społecznych CRIS
Edukacyjna Fundacja im. Romana Czerneckiego
Federacja na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny
Forum Darczyńców w Polsce
Forum Unia Młodych
Fundacja "Przestrzeń dla Edukacji"
Fundacja 360!
Fundacja Aktywności Lokalnej
Fundacja Autonomia
Fundacja Bęc Zmiana
Fundacja Centrum im. prof. Bronisława Geremka
Fundacja Centrum Przedsiębiorczości i Innowacji 50+
Fundacja Chustka
Fundacja Cicha Tęcza
Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi
Fundacja dla Polski
Fundacja Dobra Wola
Fundacja Domu Baudouina
Fundacja Edukacji Prawnej "Iustitia"
Fundacja Ekologiczna "Zielona Akcja"
Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju
Fundacja Forum Odpowiedzialnego Biznesu
Fundacja Frank Bold
Fundacja Głuchych Zacisze
Fundacja im. Stefana Batorego
Fundacja Jagoda im. Jagody Pachota
Fundacja Kultura Liberalna

Fundacja Kultury Chrześcijańskiej Znak

Fundacja Liberte!

Fundacja Machina Zmian

Fundacja Miasto Obywatelskie Lubartów

Fundacja Mundus Cantat

Fundacja MY Pacjenci

Fundacja na Rzecz Praw Ucznia

Fundacja na rzecz Równości i Emancypacji STER

Fundacja na rzecz Wolnomyślicieli

Fundacja Najpierw Mieszkanie Polska

Fundacja Nowe Centrum

Fundacja Ośrodka KARTA

Fundacja Panoptykon

Fundacja Parent Project Muscular Dystrophy

Fundacja Patria

Fundacja Pełna Życia

Fundacja Pole Dialogu

Fundacja Pomocy Osobom Niepełnosprawnym oraz Dzieciom i Młodzieży Auxilium

Fundacja Pomorskie Centrum Psychotraumatologii

Fundacja Przemijanie

Fundacja Res Publica

Fundacja Rodzić po Ludzku

Fundacja Rokoko

Fundacja Samodzielność od Kuchni

Fundacja Serce Miasta

Fundacja Stocznia

Fundacja Szkoła z Klasą

Fundacja trzeci.org

Fundacja w Stronę Dialogu

Fundacja Wiara i Tęcza

Fundacja Wolność od Religii

Fundacja WWF Polska

Fundusz Lokalny Masywu Śnieżnika

Greenpeace Polska

Grupa Ponton

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

Inicjatywa obywatelska "Chcemy całego życia!"

Instytut Spraw Publicznych

Janowskie Stowarzyszenie Niesienia Pomocy Humanus

Kaliska Inicjatywa Miejska

Kampania Przeciw Homofobii

Komitet Obrony Demokracji

Krakowski Instytut Prawa Karnego Fundacja

Krytyka Polityczna (Stowarzyszenie im. Stanisława Brzozowskiego)

Międzynarodowy Instytut Społeczeństwa Obywatelskiego

Mussszelka

Obywatele Kultury

Oddział Wielkopolski Stowarzyszenia Zastępczego Rodzicielstwa

Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych

Ogólnopolski Strajk Kobiet

„Otwarta Rzeczpospolita” Stowarzyszenie przeciw Antysemityzmowi i Ksenofobii

Polska Fundacja im. Roberta Schumana

Polski Instytut Praw Człowieka i Biznesu

Polskie Towarzystwo Turystyczno - Krajoznawcze, Oddział w Żyrardowie

Rada Konsultacyjna przy Ogólnopolskim Strajku Kobiet

Sieć Obywatelska Watchdog Polska

Siedleckie Stowarzyszenie Pomocy Osobom z Chorobą Alzheimera

Stowarzyszenie Amnesty International

Stowarzyszenia Wiosna bez Barier
Stowarzyszenie Cała Naprzód
Stowarzyszenie Dialog Społeczny
Stowarzyszenie Homo Faber
Stowarzyszenie im. Prof. Zbigniewa Hołdy
Stowarzyszenie Interwencji Prawnej
Stowarzyszenie Klon/Jawor
Stowarzyszenie Kobiety Filmu
Stowarzyszenie Lepszy Świat
Stowarzyszenie Młodych Naukowców
Stowarzyszenie na Rzecz Osób LGBT Tolerado
Stowarzyszenie Nasze Imaginarium
Stowarzyszenie NOMADA
Stowarzyszenie Oświata Polska
Stowarzyszenie Plac Solidarności
Stowarzyszenie RAZEM DLA KONARZEWA
Stowarzyszenie Rozwoju Gminy Kaliska
Stowarzyszenie Rozwoju Wsi Śmiałowice
Stowarzyszenie SZERSZE HORYZONTY
Stowarzyszenie TAK Trójmiejska Akcja Kobieca
Stowarzyszenie Tarnowska Rospuda
Stowarzyszenie Wielokulturowy Kraków
Stowarzyszenie Wspólne Wójtowo
Stowarzyszenie Zachodniopomorskie Smaki
Stowarzyszenie Zielone Dzieci
Świętokrzyskie Centrum Inicjatyw Społeczno-Kulturalnych
Towarzystwo Dziennikarskie
Towarzystwo Miłośników Ziemi Zalewskiej
Towarzystwo Muzyczne Ziemi Proszowickiej

Wielka Koalicja za Równością i Wyborem

Wolne Sądy

Żydowskie Stowarzyszenie Czulent



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

WYROK TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z 15 KWIECZNIA 2021 R.

BIAŁA KSIĘGA

SPRAWY K 20/20

**OBYWATELE I ICH KONSTYTUCYJNE
PRAWO DO RZECZNIKA**

CZERWIEC 2021