



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 21 czerwca 2021 r.

Pozycja 31

WYROK

z dnia 15 kwietnia 2021 r.

Sygn. akt K 20/20*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

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,

o r z e k a:

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.

* Sentencja została ogłoszona dnia 15 kwietnia 2021 r. w Dz. U. poz. 969.

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 wniosł 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 wniosł 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 wniosł 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 wniosł 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 zeń zasadą legalizmu.

II

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 przy-

zwoleniem 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 powszechniej 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 wyklądać 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 zadecydowała o swoich sprawach (S. Wronkowska, *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 ogranicze-

nia 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 I, 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 pełnie-

nia 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 „odgroźnienia 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 zwykłemu.

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. Brückner, *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 pełnomocnictw (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 daną 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 je-

żeli 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 wybo-rem 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 wypowiadał 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 RPO.

4.1.6. 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, zawiadania 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, stąd ustrojodawca nie pozostawił tego zagadnienia nieunormowanego. 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 RPO 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]otychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika”. Zdaniem wnioskodawcy, przepis ten w istocie przedłuża kadencję RPO.

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 RPO 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 RPO może pełnić swoje obowiązki właściwie w nieskończoność.

4.2.2. *Ratio legis* przepisów konstytucyjnych ustalających długość kadencji RPO na 5 lat jest wydłużenie jego kadencji tak, by przekraczała ona kadencję Parlamentu. Dzięki temu zabiegowi każdego kolejnego RPO 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 swoistego *interregnum* w obsadzie 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.avokati-popullit.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 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 prawnoporównawcze 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 przejścia (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 zwykłemu, 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 zastępca 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.

4.5. 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 jednoczesne 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, zasada demokratycznego państwa prawnego zawsze przeważa.

4.6. 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 – bę-

dającą 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 zwykłemu 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 obydwojema 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 niosłaby ze sobą ryzyko zakwestionowania jego roli w takim postępowaniu, a zatem również uniemożliwiałyby 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 nieodroczenie 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.