

Warszawa, dnia 04 stycznia 2023 r.

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
DEPARTAMENT PRAWA KONSTITUCYJNEGO I
ADMINISTRACYJNEGO

RCL.DPKA.590.1/2021

INFORMACJA O WYROKU
TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO

z dnia 15 kwietnia 2021 r.

sygn. akt K 20/20¹

I. Problem konstytucyjny

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2021 r. wydany został w sprawie zainicjowanej wnioskiem grupy posłów na Sejm IX kadencji 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 RP.

Kwestionowanemu art. 3 ust. 6 w brzmieniu: „[d]otyychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika”, zarzucono naruszenie szeregu zasad konstytucyjnych przez modyfikację długości kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich, która jest określona w art. 209 ust. 1 Konstytucji RP, ponieważ przepis ten „pozwała na faktyczne przedłużenie kadencji RPO praktycznie w nieskończoność”, podczas gdy art. 209 ust. 1 Konstytucji wskazuje, iż kadencja trwa 5 lat, nie pozostawiając w tym zakresie żadnego marginesu ustawodawcy zwykłego.

¹ Sentencja została ogłoszona 15 kwietnia 2021 r. w Dz. U. pod poz. 696.

II. Wzorzec kontroli

Art. 209 ust. 1 (tryb powoływania i kadencja Rzecznika Praw Obywatelskich) w związku z art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego) i w związku z art. 7 (zasada legalizmu) Konstytucji RP.

III. Treść orzeczenia

W wyroku z dnia 15 kwietnia 2021 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że **art. 3 ust. 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich** (Dz. U. z 2021 r. poz. 627) **jest niezgodny z art. 209 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 7 Konstytucji RP**. Dodatkowo Trybunał zdecydował, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji RP, o odroczeniu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu. Zgodnie z częścią II wyroku **art. 3 ust. 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich traci moc obowiązującą po upływie 3 (trzech) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej**.

Uzasadnienie wyroku Trybunał rozpoczął od rozważań na temat pozycji ustrojowej Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO) oraz dotyczących go regulacji konstytucyjnych. Trybunał zauważył, iż lakoniczna regulacja dotycząca działania RPO zawarta w art. 208 ust. 1 wraz z odesłaniem blankietowym umieszczonym w art. 208 ust. 2 Konstytucji RP wskazują na przyzwolenie ustrojodawcy do dookreślenia przez ustawodawcę statusu RPO „zarówno w zakresie przysługujących mu kompetencji, środków prawnych, jak i spraw, którymi może się on zajmować”. Dalej Trybunał podkreślił, iż „nietypowe miejsce art. 208 ust. 2 w systematyce wewnętrznej przepisów regulujących urząd Rzecznika – umieszczenie go zaraz po ogólnym określeniu kompetencji RPO, a przed pozostałymi przepisami, które go dotyczą – wskazują na to, że przepisy [ustawy o] RPO w pierwszym rzędzie powinny odnosić się do zakresu i sposobu działania Rzecznika [...]. 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”.

Następnie Trybunał przeszedł do analizy instytucji kadencji, jej historycznych korzeni i funkcji, jakie ma spełniać w systemie prawnym. Wskazał, iż na zasadę kadencyjności składają się dwa podstawowe i konieczne elementy. Pierwszy z nich, o charakterze

instytucjonalnym, zakłada, iż istnieją z góry założone ramy czasowe urzędowania danego organu, które wyznaczają pewne maksimum, ale jednocześnie mogą podlegać skróceniu w określonych przypadkach. Drugi element, o charakterze gwarancyjnym, zapewnia danemu organowi, że w trakcie trwania kadencji może on swobodnie działać w zakresie powierzonych mu kompetencji i zadań. „Kadencja zatem to ściśle określony czas, którego przekroczenie nie jest dopuszczalne”, a dla „otoczenia zaś jest to pewność, że dany organ te pełnomocnictwa posiada, skoro nie upłynął czas, na który zostały mu one przydzielone”.

Odnosząc się do sposobu wyznaczenia terminu upływu kadencji, Trybunał zauważył, iż istnieją różne sposoby określania tego terminu – tak np. kadencja rad gmin trwa dokładnie cztery lata od dnia wyboru (termin jednoznaczny i sztywny), podczas gdy możliwe jest również określenie terminu, jak to czyni sama Konstytucja w art. 98 ust. 1, wyznaczając zakończenie czteroletniej kadencji Sejmu i Senatu na dzień poprzedzający dzień zebrania się nowego Sejmu (termin uzależniony od zdarzenia prawnego). Powołując się na swoje poprzednie orzecznictwo, Trybunał podkreślił, iż „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”. Trybunał zaznaczył także, że ustrojodawca w odniesieniu do niektórych organów, jak np. Prezydenta Rzeczypospolitej, kompleksowo uregulował kwestię wakatu w przypadku upływu kadencji (także niespodziewanej). „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”.

Analizując konstytucyjną regulację RPO, Trybunał przyznał, iż Konstytucja RP nie wyznacza terminu na powołanie nowego Rzecznika, lecz jednocześnie stwierdził, że termin, w jakim Sejm powołuje za zgodą Senatu RPO, „powinien być wystarczający do tego, by nowy Rzecznik objął swój urząd z końcem kadencji poprzednika”. Trybunał zauważył, iż

może dojść do sytuacji, w której izby parlamentu nie będą w stanie osiągnąć porozumienia, co może doprowadzić do tymczasowego nieobsadzenia urzędu RPO, lecz rozwiązanie takiej sytuacji powinno zostać zawarte w ustawie, przy czym nie może ono budzić wątpliwości konstytucyjnych. W ocenie Trybunału „art. 3 ust. 6 [ustawy o] RPO powierza obowiązki ustępującemu RPO bezwarunkowo, jednocześnie nie precyzując, które z przepisów [ustawy o] RPO 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”. Trybunał podkreślił również, że ustawodawca, wprowadzając kategorię „pełnienia swoich obowiązków”, nie określił, na czym polega różnica między kadencją RPO, w trakcie której dysponuje on nieograniczonymi pełnomocnictwami, a czasem, gdy jedynie pełni swoje obowiązki.

Niejasne są konsekwencje systemowe, będące wynikiem braku jasnych ograniczeń i precyzyjnej „linii demarkacyjnej” między czasem sprawowania urzędu RPO a okresem pełnienia obowiązków do czasu powołania następcy. Jako przykład TK wskazał problem na gruncie *incompatibilitas* mandatu parlamentarnego – w związku z brakiem określenia wprost statusu osoby pełniącej obowiązki RPO nie jest pewne, czy do takiej osoby stosuje się art. 103 Konstytucji RP ustanawiający zakaz łączenia mandatu posła i senatora z innymi funkcjami państwowymi, w tym Rzecznika Praw Obywatelskich. Jeśli założyć, że dysponuje ona „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 [ustawy o] RPO 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 [ustawy o] RPO z przepisami konstytucyjnymi”.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „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”. Konsekwencją takiej pozycji RPO jest konieczność zapewnienia pewności statusu prawnego osoby pełniącej ten urząd. Niedopuszczalne jest zatem, aby jakkolwiek obywatel mógł kwestionować samą pozycję RPO, ponieważ prowadziłoby to do poważnego naruszenia zasady bezpieczeństwa prawnego.

Analizując art. 209 ust. 1 Konstytucji, Trybunał skonstatował, iż „Ustrojodawca wyznaczył kadencję RPO na pięć lat, z czego wynika, że kadencja ta nie może trwać dłużej”, natomiast „przepis pozwalający Rzecznikowi pełnić swe obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowo powołanego RPO jest formą wydłużenia kadencji Rzecznika”. Dodatkowo brak wyznaczonego terminu do powołania następcy Rzecznika stwarza możliwość „manipulowania długością kadencji” i może również działać demobilizująco na organy odpowiedzialne za powołanie RPO. Sytuacja ta prowadzi więc do naruszenia art. 2 Konstytucji, „gdyż odbiera obywatelom pewność odnośnie do statusu osoby pełniącej obowiązki RPO po upływie, określonej w Konstytucji, pięcioletniej kadencji”. Co więcej, przepis art. 3 ust. 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, jest również związkowo niezgodny z art. 7 Konstytucji ze względu na umożliwienie działania organowi bez zgodnej z Konstytucją podstawy prawnej.

Uzasadniając odroczenie utraty mocy obowiązującej art. 3 ust. 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż rozpatrywana przez niego 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 – samych obywateli”. Przewidując, iż natychmiastowa utrata mocy obowiązującej skarżonego przepisu może wywołać niepożądane skutki faktyczne, które zagrażałyby ochronie praw i wolności określonych w Konstytucji, „gwarancję ochrony tych praw oraz wolności Trybunał postawił wyżej niż natychmiastową derogację z systemu prawnego wadliwego przepisu” i zdecydował o wejściu w życie orzeczenia po upływie trzech miesięcy od dnia jego ogłoszenia.

IV. Wskazówki dla prawodawcy

Trybunał nie zawarł wskazówek dla prawodawcy, zaznaczając jedynie konieczność podjęcia prac legislacyjnych nakierowanych na wprowadzenie stosownych regulacji urzeczywistniających zasady konstytucyjne wskazane w uzasadnieniu wyroku.

Marcin Olszówka
Dyrektor
Departamentu Prawa Konstytucyjnego i
Administracyjnego
w Rządowym Centrum Legislacji

/-podpisano kwalifikowanym podpisem
elektronicznym/