

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.

Równolegle 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, przedstawienia 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 sytuację, 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, L. Mazowiecka, 3. *Rzecznik Praw Obywatelskich* [w:] E. Bieńkowska, L. Mazowiecka, *Prawa ofiar 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. Naleziński [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 posilkował 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 samym 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 zwykłego, 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, Legalis nr 2483044

¹⁰ S. Trociuk [w:] *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz, wyd. II*, LEX/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 uchylene 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. Konstytucji RP). Powstanie organu kadlubowego w wyniku wygaśnięcia kadencji prowadzi do pozbawienia jedyne go 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 postrzega 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. Bosek, *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 jedności konstytucji.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 preambuly, 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 przestrzegal - to właśnie na mocy wydanego przez wyrok, 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 następca 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 ombudsmana, 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 ombudsmana 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 ombudsmana (m.in. w Hiszpanii, Portugalii, Czechach

¹⁶ *Historia Ombudsmana 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.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2020/20> [dostęp 18-04-2021]

i Danii), problematyka przedłużania się pełnienia funkcji ombudsmana mimo upływu kadencji konstytucyjnie określonej 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.

Glosa 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.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2020/20>