



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. 22 536 02 00
fax 22 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

25 września 2020

Stanowisko dotyczące wniosku grupy posłów do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie przedłużenia kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich

Wniosek grupy posłów o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów dotyczących pełnienia przez Rzecznika Praw Obywatelskich obowiązków do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika (art. 3 ust. 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, dalej: RPO) jest bezzasadny. Co więcej, stanowi nadużycie prawa do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności przepisów ustawy z Konstytucją, w sytuacji, w której to Sejm nie dopełnił obowiązku wskazania kandydatów na stanowisko RPO w terminie, który umożliwiłby zakończenie kadencji przed upływem 5 lat. Z art. 209 ust. 1 Konstytucji wynika bowiem obowiązek Sejmu do dokonania wyboru Rzecznika Praw Obywatelskich w sposób, który zapewnia ciągłość sprawowania urzędu, bez konieczności przedłużania kadencji. Obowiązek ten nie został dochowany, a wniosek do Trybunału Konstytucyjnego świadczy o instrumentalnym traktowaniu Trybunału Konstytucyjnego dla bieżących celów politycznych.

Argumentacja oraz konkluzje zawarte we wniosku są błędne. Posłowie wnioskodawcy słusznie przywołują zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) jako jedną z podstawowych wartości i zasad konstytucyjnych będącą zarazem głównym wzorcem kontroli norm prawnych. Jednak interpretacja przepisu ustanawiającego pięcioletnią kadencję RPO (art. 209 ust. 1) przez pryzmat przywoływanej we wniosku zasady demokratycznego państwa prawnego powinna prowadzić do konkluzji dokładnie przeciwnej niż ta, którą formułują wnioskodawcy.

W analizowanej sytuacji wartości i zasady konstytucyjne powinny zostać starannie wyważone. Niewątpliwie jedną z podstawowych zasad konstytucyjnych Rzeczypospolitej Polskiej jest zasada zachowania ciągłości władzy państwowej i stabilnego funkcjonowania jej organów. Odnosi się to w szczególności do urzędu RPO, jako organu, który stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela, w tym realizacji zasady równego traktowania. Zasada zachowania ciągłości funkcjonowania RPO i nieprzerwanej realizacji jego funkcji nakazuje przyjąć, że art. 209 ust. 1 Konstytucji, rozumiany z uwzględnieniem wartości konstytucyjnych, w tym przede wszystkim wpływających właśnie z art. 2 Konstytucji, nie stanowi przeszkody do przyjęcia na poziomie ustawowym rozwiązania zakładającego, że dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika; więcej: przemawia za ustrojową słusznością takiego rozwiązania.

Potwierdzenie wyrażonej oceny znajdujemy w przepisach Konstytucji, odnoszących się do ciągłości funkcjonowania innych organów:

1. art. 126 Konstytucji stanowi, że Prezydent Rzeczypospolitej jest gwarantem ciągłości władzy państwowej;
2. art. 98 Konstytucji stanowi, że „Kadencje Sejmu i Senatu rozpoczynają się z dniem zebrania się Sejmu na pierwsze posiedzenie i trwają do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji”;
3. art. 162 ust. 3 Konstytucji stanowi, że „Prezydent Rzeczypospolitej, przyjmując dymisję Rady Ministrów, powierza jej dalsze sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów”.

Podobne rozwiązania przyjmują także ustawy regulujące ustrój i funkcjonowanie innych tzw. organów kontroli państwowej i ochrony prawa, niezależnie od tego, czy były przyjmowane przed czy po uchwaleniu Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Artykuł 16 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli przewiduje, że „kadencja Prezesa Najwyższej Izby Kontroli trwa 6 lat, licząc od dnia złożenia przysięgi. Po upływie kadencji Prezes Najwyższej Izby Kontroli pełni obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Prezesa Najwyższej Izby Kontroli”. Z kolei art. 7 ust. 4 ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji stanowi, że „kadencja członków Krajowej Rady trwa 6 lat, licząc od dnia powołania ostatniego członka. Członkowie Krajowej Rady pełnią swe funkcje do czasu powołania następców”. Wreszcie ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim w art. 9a stanowi, że „Po wygaśnięciu kadencji Prezesa NBP z przyczyny określonej w art. 9 ust. 4 pkt 1 Prezes NBP pełni obowiązki do czasu objęcia obowiązków przez nowego Prezesa NBP (ust. 1). Po wygaśnięciu kadencji Prezesa NBP z przyczyn określonych w art. 9 ust. 4 pkt 2-4 wiceprezes NBP - pierwszy zastępca Prezesa NBP pełni obowiązki Prezesa NBP do czasu objęcia obowiązków przez nowego Prezesa NBP (ust. 2)”.

W przywołanych przepisach przebiega więc troska ustrojodawcy i ustawodawcy o zachowanie ciągłości funkcjonowania i realizacji kompetencji przez konstytucyjne organy państwa, podobnie jak ma to miejsce w przypadku art. 3 ust. 6 ustawy o RPO. Przyjęta więc w przepisie poddanym przez grupę posłów kontroli reguła nie tylko nie jest sprzeczna z Konstytucją, a przeciwnie: stanowi wypełnienie konstytucyjnych zasad i wartości.

Należy także podkreślić, że najmniejszego znaczenia dla oceny konstytucyjności nie ma fakt, że "ustawa o RPO weszła w życie pod rządami innej ustawy zasadniczej, zaś przepis art. 3 ust. 6 ustawy o RPO nigdy nie został poddany nowelizacji", co zdaniem posłów-wnioskodawców miałyby prowadzić do wniosku, że „przedmiotowy przepis ustawy o RPO nie został dostosowany do nowego porządku ustrojowego Rzeczypospolitej Polskiej." Absolutnie chybiona jest bowiem teza, że wejście przepisu w życie przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 automatycznie czyni przepis podejrzanym z punktu widzenia zgodności z ustawą zasadniczą. Zgodność przepisu z konstytucją nie zależy od daty uchwalenia przepisu i jego wejścia w życie. Podobnie fałszywa jest teza, jakoby brak nowelizacji przepisu po wejściu konstytucji w życie sam w sobie miał stanowić argument na rzecz niezgodności przepisu z konstytucją.

W związku z powyższym uważamy, że wniosek grupy posłów powinien zostać oceniony jako bezzasadny, a wszczęte za jego sprawą postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym winno zostać umorzone. Jednocześnie obawiamy się, że złożenie tego wniosku wpisuje się w niezgodną ze standardami państwa prawa praktykę, w której rola Trybunału Konstytucyjnego zostaje sprowadzona do zapewnienia legitymacji i usprawiedliwienia dla działań większości parlamentarnej, w tym także tych, które są fundamentalnie niezgodne z wartościami i standardami konstytucyjnymi.

Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego

dr hab. Piotr Bogdanowicz, Katedra Prawa Europejskiego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Łukasz Bojarski, prezes zarządu Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS, były członek Krajowej Rady Sądownictwa

Jacek Czaja, prezes Towarzystwa Prawniczego w Lublinie, były wiceminister sprawiedliwości

dr hab. Monika Florczak-Wątor, profesor w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego

Jarosław Gwizdak, prawnik, działacz społeczny, członek Zarządu Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS

dr Wojciech Jasiński, adiunkt w Katedrze Postępowania Karnego Uniwersytetu Wrocławskiego

dr Piotr Kładoczny, Katedra Prawa Karnego Uniwersytetu Warszawskiego, sekretarz zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

dr hab. Marcin Matczak, profesor w Katedrze Filozofii Prawa i Nauki o Państwie Uniwersytetu Warszawskiego, partner w Kancelarii Domański Zakrzewski Palinka sp. k.

mec. Magda Krzyżanowska-Mierzewska, radca prawny, pracowała jako prawnik w Kancelarii Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, a także w latach 1993 – 1998 jako prawnik w Sekretariacie Europejskiej Komisji Praw Człowieka

dr hab. Tomasz Pietrzykowski, profesor w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa Uniwersytetu Śląskiego

dr hab. Anna Rakowska-Trela, profesor w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Łódzkiego, adwokatka

dr hab. Anna Śledzińska-Simon, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Wrocławskiego

dr Tomasz Zalański, członek zarządu Stowarzyszenia im. prof. Zbigniewa Hołdy, Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka sp.k.

prof. dr hab. Fryderyk Zoll, Katedra Prawa Cywilnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, profesor Uniwersytetu w Osnabrück