



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 30 września 2020 r.

Adam Bodnar

VII.511.44.2020.ST/MW

**Trybunał Konstytucyjny**  
**Warszawa**

**sygn. akt K 20/20**

**Pismo procesowe**

**Rzecznika Praw Obywatelskich**

W odpowiedzi na pismo Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2020 r. (doręczone Rzecznikowi w dniu 17 września 2020 r.) informuję, że działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2020 r. poz. 627; dalej jako: ustawa o RPO) oraz na podstawie art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. *o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym* (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej jako: ustawa o TK) **zgłaszam udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym** w sprawie z wniosku grupy posłów na Sejm RP IX kadencji z dnia 15 września 2020 r. (sygn. akt K 20/20).

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

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

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

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

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

**UZASADNIENIE**

**I. Kwestie formalne**

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

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

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

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

1) wyłącznie przedstawienia pisemnego stanowiska w sprawie

oraz

2) wyłącznie w odniesieniu do uczestnika postępowania.

4. Prezes Trybunału nie może zatem na podstawie art. 63 ust. 1 zd. 2 ustawy o TK wyznaczyć Rzecznikowi terminu na zgłoszenie udziału w postępowaniu przed TK (tj. w praktyce swoją decyzją termin ten skrócić, np. o połowę, tak jak ma to miejsce w niniejszym przypadku).

**Możliwość wyznaczenia terminu Rzecznikowi dotyczy wyłącznie przedstawienia pisemnego stanowiska w sprawie, ale nie zgłoszenia udziału w postępowaniu** – co w sposób nie przewidujący wyjątków przewiduje art. 63 ust. 2 ustawy o TK.

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

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

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

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

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

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

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

9. W związku z wprowadzoną przepisem konstytucyjnym zmianą trybu powoływania Rzecznika Praw Obywatelskich, konieczna była również nowelizacja ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Nowelizacja ta została uczyniona ustawą z dnia 24 sierpnia 1991 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz ustaw – Kodeks postępowania karnego, o Sądzie Najwyższym i o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 83, poz. 371) w celu dostosowania treści ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich do postanowień Konstytucji RP, które to postanowienia, co należy podkreślić w zakresie powoływania Rzecznika, pozostały niezmienione także pod rządami Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (jedyna różnica polega na wydłużeniu kadencji Rzecznika do 5 lat).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

21. Procedura powoływania Rzecznika, ze względu na brak możliwości uzyskania wymaganej przez przepisy prawa większości w parlamencie, może ulec wydłużeniu, a w konsekwencji spowodować, że niemożliwe będzie powołanie nowego Rzecznika przed końcem kadencji urzędującego Rzecznika Praw Obywatelskich.

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

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

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

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

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

### **III. Zapewnienie ciągłości działania konstytucyjnych organów państwa**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

<sup>2</sup> *Uwagi Ogólne* dostępne są na wskazanej poniżej stronie internetowej pod adresem: [https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/General%20Observations%201/EN\\_GeneralObservations\\_Revisions\\_adopted\\_21.02.2018\\_vf.pdf](https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/General%20Observations%201/EN_GeneralObservations_Revisions_adopted_21.02.2018_vf.pdf)

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

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

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

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



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

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

## **V. Zapewnienie ciągłości działania organu ochrony praw człowieka na tle prawnoporównawczym**

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>3</sup> Ustawa dostępna na stronie Rzecznika Praw Człowieka (Ombudsmana) Republiki Azerbejdżanu: [http://www.ombudsman.gov.az/upload/editor/files/Azeri\\_Constitutional\\_law\\_HR\\_Commissioner\\_2010\\_en\(1\).pdf](http://www.ombudsman.gov.az/upload/editor/files/Azeri_Constitutional_law_HR_Commissioner_2010_en(1).pdf)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Adam Bodnar

(podpis na oryginale)