

Warszawa, dnia 15 grudnia 2023 r.

**RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI**  
DEPARTAMENT PRAWA KONSTITUCYJNEGO I  
ADMINISTRACYJNEGO

RCL.DPKA.590.4/2022

**INFORMACJA O WYROKU**  
**TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO**  
**z dnia 10 marca 2022 r.**  
**sygn. akt K 7/21<sup>1</sup>**

**I. Problem konstytucyjny**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2022 r. został wydany w sprawie zainicjowanej wnioskiem Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności art. 6 ust. 1 zd. pierwsze Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. poz. 284, z późn. zm.) w zakresie, w jakim:

- 1) upoważnia Europejski Trybunał Praw Człowieka do wykreowania, na gruncie prawa krajowego, podlegającego ochronie sądowej prawa podmiotowego sędziego do zajmowania funkcji administracyjnej w strukturze organizacyjnej sądownictwa powszechnego Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) zawarta w tym przepisie przesłanka „sąd ustanowiony ustawą” nie uwzględnia, będących podstawą ustanowienia sądu, powszechnie obowiązujących przepisów Konstytucji RP oraz ustaw, a także ostatecznych i powszechnie obowiązujących wyroków Trybunału Konstytucyjnego;
- 3) dopuszcza dokonywanie przez sądy krajowe lub międzynarodowe wiążącej oceny zgodności z Konstytucją RP i Konwencją ustaw dotyczących ustroju sądownictwa, właściwości sądów oraz ustawy dotyczącej Krajowej Rady Sądownictwa, aby w ten sposób

---

<sup>1</sup> Sentencja została ogłoszona 21 marca 2022 r. w Dz. U. pod poz. 643.

ustalić spełnienie przesłanki „sądu ustanowionego ustawą”.

## **II. Wzorce kontroli**

Art. 8 ust. 1 (nadrzędność Konstytucji RP), art. 89 ust. 1 pkt 2 (ratyfikacja za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie umowy międzynarodowej dotyczącej wolności, praw lub obowiązków obywatelskich), art. 176 ust. 2 (dwuinstancyjność postępowania sądowego), art. 179 (powoływanie sędziów przez Prezydenta RP na wniosek KRS) w zw. z art. 187 ust. 1 i 4 (ustrój Krajowej Rady Sądownictwa) i z art. 190 ust. 1 (ostateczność orzeczeń TK) oraz art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji RP (kognicja Trybunału Konstytucyjnego do orzekania w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją RP).

## **III. Treść orzeczenia**

W wyroku z dnia 10 marca 2022 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że: **art. 6 ust. 1 zd. pierwsze Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 w zakresie, w jakim:**

- 1) **pojęciem „praw i obowiązków o charakterze cywilnym” obejmuje podmiotowe prawo sędziego do zajmowania funkcji administracyjnej w strukturze sądownictwa powszechnego w polskim systemie prawnym**  
**- jest niezgodny z art. 8 ust. 1, art. 89 ust. 1 pkt 2 i art. 176 ust. 2 Konstytucji RP,**
- 2) **przy ocenie spełnienia warunku „sądu ustanowionego ustawą”:**
  - a) **dopuszcza pomijanie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka lub sądy krajowe przepisów Konstytucji RP, ustaw oraz wyroków polskiego Trybunału Konstytucyjnego,**
  - b) **umożliwia samodzielne kreowanie norm dotyczących procedury nominacyjnej sędziów sądów krajowych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka lub sądy krajowe w procesie wykładni Konwencji**  
**- jest niezgodny z art. 89 ust. 1 pkt 2, art. 176 ust. 2, art. 179 w związku z art. 187 ust. 1 w związku z art. 187 ust. 4 oraz z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP,**
  - c) **upoważnia Europejski Trybunał Praw Człowieka lub sądy krajowe do dokonywania oceny zgodności z Konstytucją RP i Konwencją ustaw**

**dotyczących ustroju sądownictwa, właściwości sądów oraz ustawy określającej ustrój, zakres działania, tryb pracy i sposób wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa**

**- jest niezgodny z art. 188 pkt 1 i 2 oraz z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP.**

Na wstępie Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, iż możliwość zbadania zgodności z Konstytucją RP ratyfikowanej umowy międzynarodowej, jaką jest Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, jednoznacznie wynika z tekstu samej ustawy zasadniczej. Trybunał zwrócił również uwagę, że normy wynikające z art. 6 ust. 1 Konwencji były już przedmiotem postępowania przed TK w sprawie o sygn. akt K 6/21, jednak znajdowały się poza zakresem zaskarżenia w opisywanej sprawie. Podkreślenia wymaga, że przedmiotem zaskarżenia w opisywanej sprawie nie jest Konwencja jako całość lub jej konkretne jednostki redakcyjne, lecz pewne normy wywiedzione z art. 6 ust. 1 Konwencji (zakresowy sposób zaskarżenia). Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że jeśli jest możliwe wskazanie na istnienie danej normy – która musi zostać wywiedziona z jednostki redakcyjnej aktu normatywnego podlegającego kognicji TK – w systemie prawnym, a zatem możliwość (potencjalność) jej zastosowania, to również dopuszczalna jest kontrola jej konstytucyjności. Trybunał przypomniał również, że ze względu na treść art. 8 Konstytucji RP (nadrzędność obowiązywania i pierwszeństwo stosowania ustawy zasadniczej) TK zachowuje potencjał do działania na rzecz ochrony Konstytucji RP i utrzymania gwarancji przewagi nad normami pochodzącymi z innych systemów prawnych.

Następnie Trybunał Konstytucyjny rozważył status i charakter wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Przede wszystkim wyroki ETPC mają charakter deklaratoryjny i nie wywołują skutków anulacyjnych czy kasatoryjnych wobec elementów krajowego porządku prawnego (aktów normatywnych czy aktów stosowania prawa). Wybór sposobu realizacji tych wyroków pozostaje w gestii Państw-Stron Konwencji. Natomiast do momentu ewentualnego usunięcia są dalej aktami legalnymi w świetle art. 7 Konstytucji RP. Trybunał podjął również problem „rozwijania prawa międzynarodowego” przez międzynarodowe trybunały, tj. faktycznego tworzenia prawa w drodze orzecznictwa. O ile do połowy XX w. orzecznictwo takie nie budziło większych zastrzeżeń (zważywszy że dotyczyło dalece mniejszego zakresu spraw unormowanego w traktatach), to obecnie, w sytuacji gdy prawo międzynarodowe obejmuje coraz szersze obszary – do tej pory będące w zakresie wyłączności państw narodowych – prowadzi to do sytuacji, w której *„rezultatem takiego trybunalskiego procesu prawotwórczego jest nowa treść normatywna przepisów, na związanie się którymi parlament*

*krajowy wydał wprawdzie w przeszłości swoją zgodę, ale działał nie znając nowego, dekodowanego przez trybunał międzynarodowy brzmienia normatywnego. A co do zasady, bez takiej zgody przepisy te nie wiązałyby państwa, które nie musiałyby ich przestrzegać. (...) Co więcej, rezultat działania prawotwórczego może nawet przekraczać granice zwykłej woli (decyzji) polityczno-prawnej i osiągnąć treść normatywną, na jaką państwa nie mogłyby się zgodzić na etapie wiązania (ratyfikacja), bo dana treść normy kolidowałaby z ich porządkiem konstytucyjnym". Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że interpretacja Konwencji dokonywana przez ETPC (do której jest uprawniony) nie może zastąpić formalnych zmian traktatowych ani nie jest uprawnieniem do wykładni autentycznej (legalnej). Jednocześnie TK zauważył, „że z perspektywy procesu tworzenia i wykładni prawa, orzeczenia trybunałów międzynarodowych można nazywać „nośnikiem normy” i w konsekwencji traktować jako przedmiot kontroli na podobieństwo krajowych aktów prawa, w szczególności łącznie z przepisem traktatu, z którego kontrolowana norma została wywiedziona w drodze orzeczniczej”.*

Następnie TK przeszedł do rekonstrukcji zaskarżonych przez Prokuratora Generalnego norm. Przywołując kolejne orzeczenia ETPC, Trybunał Konstytucyjny wskazał trzy normy. Pierwszą, odnoszącą się do tego, iż zawarte w Konwencji pojęcie „praw i obowiązków o charakterze cywilnym” obejmuje prawo sędziego do zajmowania funkcji administracyjnej w strukturze sądownictwa powszechnego w polskim systemie prawnym. Druga zrekonstruowana norma wyklucza z treści przesłanki „sądu ustanowionego ustawą” zawartej w art. 6 ust. 1 zd. pierwsze Konwencji obligatoryjne uwzględnienie przez ETPC lub sądy krajowe powszechnie obowiązujących przepisów Konstytucji RP oraz ustaw, a także ostatecznych i powszechnie obowiązujących wyroków TK, które – zgodnie z Konstytucją RP – wyznaczają cechy sądu. W konsekwencji doszło do stworzenia nowej pozytywnej normy, kreującej status polskich organów państwa jak KRS czy Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego. Trzecia zaskarżona norma przewiduje możliwość dokonywania przez ETPC lub sądy krajowe oceny zgodności z Konstytucją RP i Konwencją ustaw dotyczących ustroju sądownictwa, właściwości sądów oraz regulujących kompetencje, tryb wyboru członków, ustrój i postępowanie Krajowej Rady Sądownictwa, aby w ten sposób ustalić spełnienie przesłanki „sądu ustanowionego ustawą”.

Oceniając konstytucyjność pierwszej ze zrekonstruowanych norm, TK wskazał, iż w polskim systemie prawa nie istnieje prawo podmiotowe sędziego do pełnienia jakiegokolwiek funkcji w strukturze organizacyjnej wymiaru sprawiedliwości. Jak zauważył TK: *obywatelowi polskiemu korzystającemu z pełni praw publicznych nie przysługuje prawo podmiotowe,*

*którego treścią byłoby żądanie przyjęcia do służby publicznej. Nie może on przed sądem, powołując się na treść art. 60 Konstytucji, domagać się zapewnienia mu dostępu do służby publicznej przez zatrudnienie na określonym stanowisku czy umożliwienie pełnienia określonej funkcji publicznej.* Kontynuując, TK przypomniał, iż zasada nadrzędności Konstytucji RP, z której wynika, że wszystkie akty prawne, z zakresu zarówno stanowienia, jak i stosowania prawa, powinny być zgodne z Konstytucją RP, odnosi się również do umów międzynarodowych. Skoro zaś *kwestionowana norma pojęciem „praw i obowiązków o charakterze cywilnym” obejmuje podmiotowe prawo sędziego do zajmowania funkcji administracyjnej w strukturze sądownictwa powszechnego w polskim systemie prawnym, podczas gdy Konstytucja wyraźnie określa status sędziego i nie definiuje go poprzez funkcje administracyjne wykonywane przez sędziego, to taka norma konwencyjna narusza zasadę nadrzędności Konstytucji (...)* Skoro *norma niższego rzędu (konwencyjna) reguluje w sposób odmienny materię wynikającą z Konstytucji, to jest ona niezgodna z art. 8 ust. 1 Konstytucji.*

Ponadto wykreowana norma została wprowadzona do krajowego porządku prawnego z pominięciem art. 89 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi zasadniczy sposób wprowadzenia do polskiego systemu prawnego międzynarodowych norm prawnych dotyczących wolności i praw jednostki. Dodatkowo zaskarżona norma naruszyła art. 176 ust. 2 Konstytucji RP, z którego wynika, że ustroj sądownictwa określa ustawa, a więc akt pochodzący od parlamentu (wyłączność władztwa państwa w procesie kształtowania ustroju i właściwości sądów), ponieważ ETPC wywiódł normy *de facto* kreujące ten ustroj nie z przepisów polskiej ustawy czy Konstytucji RP, ale z Konwencji. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż przepisy konstytucyjne odsyłające do ustaw nie mogą być jednak traktowane (interpretowane) jako generalnie odsyłające również (domyślnie) do umów międzynarodowych. Poza tym *materia powoływania sędziów należy do ustrojodawcy i w pewnym stopniu (drugorzędnym) jest konkretyzowana w ustawie (normy pomocnicze) – jest to materia należąca do kompetencji państwa i wynikająca z jego funkcji.*

Rozpatrzenie zarzutu drugiego doprowadziło TK do uznania niekonstytucyjności *dwóch norm wywiedzionych z art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji, z których pierwsza przy ocenie spełnienia warunku „sądu ustanowionego ustawą” dopuszcza pomijanie przez ETPC lub sądy krajowe przepisów Konstytucji, ustaw oraz wyroków polskiego Trybunału Konstytucyjnego, a druga – umożliwia samodzielne kreowanie norm dotyczących procedury nominacyjnej sędziów sądów krajowych przez ETPC lub sądy krajowe w procesie wykładni Konwencji.* Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że polski porządek prawny nie zna procedury kontroli legalności

powoływania sędziów przez Prezydenta RP ani podobnej kontroli w przypadku kreowania składu Krajowej Rady Sądownictwa, a przy ustalaniu, czy sąd jest „ustanowiony ustawą” konieczne jest oparcie się o prawo krajowe, które będzie stanowiło punkt odniesienia w tym zakresie. Wymóg sądu ustanowionego ustawą ma przede wszystkim charakter formalny i polega na sprawdzeniu, czy spełnione zostały wynikające z prawa krajowego wymogi, aby dany organ mógł zostać uznany za sąd. W związku z tym art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji w zakresie, w jakim przy ocenie spełnienia warunku „sądu ustanowionego ustawą”: 1) dopuszcza pomijanie przez ETPC lub sądy krajowe przepisów Konstytucji, ustaw oraz wyroków polskiego Trybunału Konstytucyjnego, 2) umożliwia samodzielne kreowanie norm dotyczących procedury nominacyjnej sędziów sądów krajowych przez ETPC lub sądy krajowe w procesie wykładni Konwencji – jest niezgodny z art. 89 ust. 1 pkt 2, art. 176 ust. 2, art. 179 w związku z art. 187 ust. 1 w związku z art. 187 ust. 4 oraz z art. 190 ust. 1 Konstytucji.

Trzeci zarzut odnosił się do normy, która upoważnia ETPC lub sądy krajowe do samodzielnego dokonywania zgodności z Konstytucją RP i Konwencją ustaw dotyczących ustroju sądownictwa, właściwości sądów oraz KRS w celu ustalenia spełnienia przesłanki „sądu ustanowionego ustawą”. Trybunał podkreślił, iż Konstytucja RP wyraźnie wskazuje, jaki organ – na zasadzie wyłączności – może w sposób wiążący orzekać o zgodności ustaw z Konstytucją RP i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, w tym Konwencją. Ponadto przyjęcie, iż jakakolwiek norma prawa międzynarodowego mogłaby modyfikować konstytucyjne kompetencje Trybunału Konstytucyjnego, jest niedopuszczalne. Europejski Trybunał Praw Człowieka, kreując normę, która pozwalała jemu i sądom krajowym dokonywać oceny konstytucyjności i zgodności z Konwencją poszczególnych ustaw, rażąco naruszył pozycję ustrojową TK przez zakwestionowanie jego monopolu na orzekanie we wspomnianych sprawach oraz kwestionując ostateczność i powszechność jego wyroków – i jednocześnie wkroczył w kompetencje ustrojodawcy. W ten sposób TK uznał, że ETPC, kreując zaskarżoną normę, wkroczył w kompetencje ustrojodawcy, naruszając tym samym art. 188 pkt 1 i 2 oraz art. 190 ust. 1 Konstytucji RP.

Na zakończenie Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że we współczesnym porządku prawnym w Polsce – niezależnie od tego, czy jest on zbudowany hierarchicznie czy heterarchicznie – to TK ma ostatnie słowo w zakresie konstytucyjnych granic obowiązywania prawa pochodzącego zarówno z krajowego centrum prawotwórczego, jak i z innych ośrodków.

#### **IV. Wskazówki dla pracodawcy**

Skutkiem wyroku nie jest usunięcie z systemu prawnego konkretnego przepisu Konwencji, ale norm prawnych wywiedzionych z art. 6 ust. 1 Konwencji, czyli ich eliminacja z systemu normatywnego jako norm wiążących organy państwa i stanowiących dla nich podstawę prawną do działania – w szczególności *nie posiadają dla państwa polskiego atrybutu przewidzianego art. 46 Konwencji (obowiązku wykonalności), jako wydane na podstawie leżącej poza zakresem prawnych zobowiązań państwa*. Polska przyznała ETPC konwencyjne uprawnienia władcze o charakterze orzecznictwym i interpretacyjnym, lecz nie jest to zgoda treściowo nieograniczona. Jej materialne (treściowe) i formalne (proceduralne) ramy stanowi Konstytucja RP, której strażnikiem jest Trybunał Konstytucyjny. *Dlatego ETPC może je wykonywać do czasu, kiedy Polska nie wyrazi w tej kwestii konstytucyjnie uzasadnionego sprzeciwu np. w formie orzeczenia TK*. W związku z tym, *jeśli w obrocie prawnym istnieją akty stosowania prawa wydane na podstawie norm wywodzonych z art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji, uznanych w niniejszym wyroku za niekonstytucyjne, i istnieją procedury wzruszenia tych aktów w oparciu o postępowania, o których mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji, to akty te mogą być podważone w stosownych procedurach*. *Od momentu ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego wszelkie działania organów państwa w oparciu o normy uznane za niekonstytucyjne stanowiąc będą naruszenie art. 7 Konstytucji*.

Co za tym idzie, dalsze kroki ze strony prawodawcy nie są konieczne.

Marcin Olszówka  
Dyrektor  
Departamentu Prawa Konstytucyjnego i  
Administracyjnego  
w Rządowym Centrum Legislacji  
/-podpisano kwalifikowanym podpisem  
elektronicznym/