

Warszawa, dnia 21 lutego 2023 r.

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
DEPARTAMENT PRAWA KONSTITUCYJNEGO I
ADMINISTRACYJNEGO

RCL.DPKA.590.2/2022

INFORMACJA O WYROKU

TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO

z dnia 24 listopada 2021 r.

sygn. akt K 6/21¹

I. Problem prawny

Wyrok z 24 listopada 2021 r. został wydany po rozpatrzeniu sprawy zainicjowanej wnioskiem Prokuratora Generalnego z 27 lipca 2021 r., w którym zakwestionowano zgodność:

1. art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej Protokołami nr 3, 5, 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. poz. 284; dalej jako „Konwencja”), w zakresie, w jakim pojęciem „sąd” użytym w tym przepisie obejmuje Trybunał Konstytucyjny, z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 10 ust. 2, art. 173 i art. 175 ust. 1 Konstytucji RP;
2. art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji w zakresie, w jakim utożsamia wynikającą z tego przepisu gwarancję rozpatrzenia indywidualnej sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o prawach i obowiązkach danego podmiotu o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego

¹ Sentencja wyroku została ogłoszona 26 listopada 2021 r. w Dz. U. pod poz. 2161.

oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej z kompetencją Trybunału Konstytucyjnego do orzekania w sprawie hierarchicznej zgodności określonych w Konstytucji RP przepisów i aktów normatywnych, a przez to pozwala objąć postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wymogami wynikającymi z art. 6 Konwencji, z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 79 ust. 1, art. 122 ust. 3 i 4, art. 188 pkt 1–3 i 5 i art. 193 Konstytucji RP;

3. art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji w zakresie, w jakim obejmuje dokonywanie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka oceny legalności procesu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego w celu ustalenia, czy Trybunał Konstytucyjny jest niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą, z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 89 ust. 1 pkt 3 i art. 194 ust. 1 Konstytucji RP.

W ocenie wnioskodawcy Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej jako „ETPC”) obrał w najnowszym orzecznictwie drogę, która „stanowi zagrożenie (...) dla spójności wewnętrznych systemów prawnych państw-stron oraz wzajemnego zaufania pomiędzy tymi państwami, jeśli chodzi o gwarantowanie rzetelnego procesu osobom podlegającym ich jurysdykcji”. Prokurator Generalny wskazał, przywołując wyrok ETPC z 7 maja 2021 r. w sprawie Xero Flor w Polsce Sp. z o.o. przeciwko Polsce (skarga nr 4907/18), że objęcie Trybunału Konstytucyjnego (dalej jako „Trybunał”) pojęciem „sąd” użytym w art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji narusza ład konstytucyjny, którego ramy wyznacza art. 10 ust. 2, art. 173 i art. 175 ust. 1 Konstytucji RP. Ustawa zasadnicza w art. 10 ust. 2 i art. 173 wyodrębnia dwa piony władzy sędziowskiej: sądy i trybunały, przy czym tylko te pierwsze sprawują wymiar sprawiedliwości. Konsekwencją „zmodyfikowania konstytucyjnego rozumienia podziału władzy sędziowskiej na sądy i trybunały jest naruszenie nadrzędności Konstytucji”, które nie znajduje uzasadnienia w zawartym w art. 9 Konstytucji RP obowiązku przestrzegania wiążącego RP prawa międzynarodowego.

Tym samym ETPC w wyroku 7 maja 2021 r. w sprawie Xero Flor w Polsce Sp. z o.o. przeciwko Polsce błędnie ustalił charakter postępowania przed Trybunałem, które nie jest postępowaniem w indywidualnych sprawach cywilnych i karnych, a Trybunał nie jest sądem, który ma realizować gwarancje wynikające z art. 6 ust. 1 Konwencji. Norma konwencyjna stworzona w drodze orzeczniczej przez ETPC, która nadaje inne znaczenie kompetencjom Trybunału, niż wynika to z Konstytucji RP, stanowi w ocenie Prokuratora Generalnego naruszenie przepisów Konstytucji RP określających te kompetencje, zasady nadrzędności konstytucji, pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego oraz niedozwoloną modyfikację

normy traktatowej, nie do pogodzenia z zasadą demokratyzmu, która wymaga oparcia na rygorach demokracji całego procesu tworzenia, interpretowania i stosowania prawa.

Ponadto Prokurator Generalny wskazał, że Konwencja jest umową międzynarodową dotyczącą wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji RP (art. 89 ust. 1 pkt 3). Nie jest to zatem akt, z którego mogłyby wynikać normy, na podstawie których ETPC byłby uprawniony do oceny prawidłowości ukształtowania konstytucyjnych organów władzy publicznej, a stworzona przez ETPC norma prawna (konwencyjna) jest niezgodna z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP.

II. Wzorzec kontroli

- 1) Art. 173 w związku z art. 10 ust. 2 (podział władzy sądowniczej), art. 175 ust. 1 (organy wymiaru sprawiedliwości) i art. 8 ust. 1 Konstytucji RP (zasada nadrzędności konstytucji),
- 2) art. 194 ust. 1 (wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego) w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP (zasada nadrzędności konstytucji).

III. Treść orzeczenia

Trybunał Konstytucyjny, podkreślając, że nie dokonuje wykładni ani kontroli art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji, lecz wyłącznie bada zgodność **norm wywiedzionych przez ETPC z art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji** z przepisami Konstytucji RP wskazanymi we wniosku Prokuratora Generalnego, zgodnie z kompetencją określoną w art. 188 pkt 1 Konstytucji RP, **orzekł o niezgodności art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji w zakresie, w jakim pojęciem „sądu” użytym w tym przepisie obejmuje Trybunał Konstytucyjny, z art. 173 w związku z art. 10 ust. 2, art. 175 ust. 1 i art. 8 ust. 1 Konstytucji RP oraz o niezgodności art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji w zakresie, w jakim przyznaje Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka kompetencję do oceny legalności wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, z art. 194 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP.**

Wynikający z Konwencji zakres kompetencji ETPC wyznacza granice, których temu organowi międzynarodowemu nie wolno przekraczać. W międzynarodowym procesie orzeczniczym nie ma bowiem miejsca na działania polegające na tworzeniu nowych norm ani na rozszerzanie, nawet pod pozorem interpretacji, stosowania istniejących norm na nowe

obszary (rozszerzenie kompetencji ETPC na ten obszar). Takie działania, jako pozbawione umocowania konwencyjnego, wykraczają poza prawne umocowanie, jakie ETPC otrzymał od państw-stron Konwencji, i są działaniami *ultra vires*. Wydany w ich rezultacie wyrok – jak w sprawie Xero Flor w Polsce Sp. z o.o. przeciwko Polsce – jest pozbawiony atrybutu wykonalności i odmowa jego wykonania przez państwo-stronę nie może stanowić naruszenia Konstytucji (ani Konwencji). Nieuprawniona wykładnia Konwencji – tu art. 6 ust. 1 – która rozszerzyła treść tego przepisu, doprowadziła tym samym do modyfikacji treści umowy międzynarodowej (zobowiązania międzynarodowego państwa-strony), jaka *lega artis* może być dokonana wyłącznie w trybie zmiany umowy międzynarodowej (w przypadku Konwencji przez przyjęcie przez państwa-strony kolejnego protokołu dodatkowego), a więc za zgodą państwa-strony. Co więcej, wykreowane przez ETPC w drodze tego orzeczenia normy ingerują w podstawowe zasady ustrojowe wyrażone RP (a ściślej – negują je). Nie istnieje inny mechanizm ich weryfikacji, poza kontrolą Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał podkreśla przy tym, że kontrola ta nie dotyczy wyroków ETPC ani nie zmierza do interpretacji przepisów Konwencji. Trybunał ocenia zgodność z Konstytucją przepisu umowy międzynarodowej (tu: Konwencji) w rozumieniu nadanym mu przez ETPC w procesie orzeczniczym (dekodowanej normy). W takiej sytuacji Trybunał Konstytucyjny pełni konstytucyjną rolę „sądu ostatecznego słowa”. Wypełniając swą rolę, Trybunał jest zobowiązany do stania na straży suwerenności Rzeczypospolitej i nie może pozwolić, aby ETPC ingerował bezprawnie w ustrój prawny polskich organów konstytucyjnych. Polska, ratyfikując Konwencję, nie wyraziła w tym zakresie zgody na jurysdykcję ETPC. Obowiązkiem Trybunału, jako sądu prawa, a nie sądu faktów, jest obrona polskiej tożsamości konstytucyjnej. Służy temu kontrola, czy norma o treści ukształtowanej w orzecznictwie ETPC mieści się w polskim porządku konstytucyjnym z perspektywy zasady nadrzędności Konstytucji RP wyrażonej w jej art. 8 ust. 1.

Trybunał Konstytucyjny zastrzegł, że nie kwestionuje autonomicznego rozumienia pojęcia „sąd”, którym posługuje się art. 6 ust. 1 Konwencji, ani konsekwencji materialnoprawnych definicji pojęcia sądu, skutkujących m.in. tym, że organ, który nie jest uznawany za sąd w porządku wewnętrznym, zostanie za taki uznany przez ETPC ze względu na swoje cechy i rodzaj spraw przed nim rozstrzyganych. Wiąże się to jednak z obowiązkiem każdorazowego wnikliwego badania przez ETPC, czy ustrój takiego organu, w tym sądu konstytucyjnego, i postępowanie przed nim odpowiadają warunkom, od spełnienia których zależy dopuszczalność odnoszenia do niego standardu z art. 6 ust. 1 Konwencji. Trybunał zwrócił uwagę, że w świetle niebudzących wątpliwości przepisów konstytucyjnych określona

w nich pozycja ustrojowa oraz kompetencje Trybunału Konstytucyjnego nie pozwalają na uznanie go za sąd rozstrzygający o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności oskarżenia w sprawach karnych. Norma wywiedziona z art. 6 ust. 1 Konwencji, obejmująca pojęciem „sąd” Trybunał, jest zatem sprzeczna z przepisami Konstytucji, określającymi pozycję ustrojową polskiego sądu konstytucyjnego. W świetle art. 173 i art. 10 ust. 2 Konstytucji RP sądy i trybunały, choć wymienione łącznie jako organy władzy sądowniczej, mają różne kompetencje, przy czym monopol w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu rozstrzygania indywidualnych spraw cywilnych, karnych czy administracyjnych, a zatem tych, do których odnosi się art. 6 ust. 1 Konwencji, mają wyłącznie Sąd Najwyższy, sądy powszechne, administracyjne oraz wojskowe, o czym stanowi wprost art. 175 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał dokonuje zaś hierarchicznej kontroli norm, w efekcie której przepisy niezgodne z normami wyższego rzędu są derogowane z systemu prawa. Wyroki Trybunału, zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP, mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Znaczy to, że nawet te wydane z inicjatywy konkretnej, tj. po rozpoznaniu skargi konstytucyjnej albo pytania prawnego, ze względu na dokonaną przed Trybunał kontrolę abstrakcyjną mają charakter *erga omnes* (wywołują skutek powszechny), co zasadniczo odróżnia Trybunał od sądów, których rozstrzygnięcia zawsze mają skutek wyłącznie *inter partes* (dotyczą wyłącznie stron postępowania). Na uwagę zasługuje również fakt, że skarga konstytucyjna w Polsce (oraz w wielu innych systemach prawnych) jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, otwierającym drogę do wznowienia zakończonego postępowania sądowego, a zgodnie z orzecnictwem ETPC art. 6 Konwencji nie ma zastosowania do nadzwyczajnych środków zaskarżenia. W związku z powyższym należało stwierdzić, że szereg konkluzji ETPC opartych było na błędnej kwalifikacji Trybunału Konstytucyjnego jako „sądu” w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji i błędnego rozumienia charakteru postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, co w konsekwencji doprowadziło do wykreowania nowej normy, niezgodnej z Konstytucją.

Niezgodna z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP w związku z zasadą nadrzędności Konstytucji RP, wyrażoną w jej art. 8 ust. 1, jest norma wywiedziona przez ETPC z art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji, na podstawie której ETPC przyznał sobie kompetencję do oceny legalności wyboru sędziów Trybunału. Dokonana przez ETPC w drodze „prawotwórczej” interpretacji art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji kompetencja do oceny legalności wyboru sędziów Trybunału stanowi „bezprecedensowe wkroczenie w kompetencje konstytucyjnych organów władzy Rzeczypospolitej – Sejmu, który dokonuje wyboru sędziego, oraz Prezydenta, wobec którego wybrany sędzia składa ślubowanie”. Działanie

ETPC w tym zakresie, pod pozorem wykonywania kompetencji orzeczniczych wynikających z Konwencji, w istocie narusza art. 6 ust. 1 Konwencji przez jego nieuprawnioną i w konsekwencji błędną wykładnię. ETPC wkroczył bowiem w sferę objętą wyłączną kompetencją konstytucyjnych organów krajowych, mających monopol w zakresie procedury powoływania sędziów Trybunału, a także bez uzasadnionych powodów i podstaw podważył dotyczące podstaw prawnych wyboru jego sędziów orzecznictwo Trybunału, w szczególności wyrok z 24 października 2017 r., sygn. akt K 1/17, w którym szeroko odniesiono się do kwestii ważności wyborów sędziów Trybunału przez Sejm VII i VIII kadencji. Ponadto ETPC nie ma podstaw do badania niezawisłości sędziów Trybunału, bo źródłem tej niezawisłości są Konstytucja i ustawy – art. 195 ust. 1 Konstytucji stanowi, że sędziowie Trybunału w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają wyłącznie Konstytucji. Gwarancją ustrojową niezawisłości sędziego Trybunału jest nieusuwalność, który uwalnia od zależności wobec organu powołującego (bądź jakiegokolwiek innego podmiotu), zaś gwarancją procesową niezawisłości sędziowskiej – instytucja wyłączenia sędziego, stosowana na gruncie konkretnej sprawy toczącej się przed Trybunałem.

Trybunał konsekwentnie podtrzymuje stanowisko, iż skład Trybunału w każdej rozpoznawanej przez niego sprawie jest obsadzany prawidłowo, a wszyscy zasiadający w nim sędziowie są wybrani legalnie i stanowczo stwierdza, że żaden organ krajowy czy międzynarodowy nie ma uprawnień ani żadnych podstaw do podważania statusu sędziów Trybunału, a naruszeniem reguł ustrojowych jest każda próba czynienia tego.

Wydany wyrok ma charakter zakresowy. Trybunał orzekł, że określone normy wywiedzione przez ETPC z art. 6 ust. 1 Konwencji naruszają Konstytucję RP, wobec czego nie mają mocy wiążącej. Trybunał derogował zatem treść normatywną, nie kwestionując przy tym treści przepisu art. 6 ust. 1 Konwencji. Przepis ten, jako element umowy międzynarodowej, nadal jest częścią krajowego porządku prawnego i może być podstawą skarg składanych przez polskich obywateli do ETPC. Rzeczpospolita Polska jako strona Konwencji zdecydowała się poddać kognicji ETPC orzecznictwo polskich sądów powszechnych i Sądu Najwyższego w sprawach objętych Konwencją i w tym zakresie dotrzymuje swoich zobowiązań (wyrok Trybunału nie zmienia treści przepisu ani zakresu zobowiązań Rzeczypospolitej). Natomiast status Trybunału Konstytucyjnego oraz status jego sędziów, w tym zasady ich powoływania, nie podlegają orzecznictwu ETPC.

IV. Wskazówki dla ustawodawcy

W uzasadnieniu Trybunał nie zawarł wskazówek dla prawodawcy. Wskazał jednak, że wyrok powinien zostać zakomunikowany przez rząd polski Komitetowi Ministrów Rady Europy w celu wdrożenia wynikających z niego skutków dla zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej jako państwa-strony Konwencji.

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

/-podpisano kwalifikowanym podpisem
elektronicznym/