



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

Warszawa, 17.01.2022

VII.510.112.2021.CW

**Trybunał Konstytucyjny  
w Warszawie**

**sygn. akt K 7/21**

**Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich**

W nawiązaniu do pisma Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 9 grudnia 2021 r., zgłaszającego udział Rzecznika w sprawie z wniosku Prokuratora Generalnego z dnia 9 listopada 2021 r. zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym (sygn. akt K 7/21), **Rzecznik przedstawia uzasadnienie stanowiska** przedstawionego w tym piśmie. Jednocześnie pragnę ponownie wskazać, że zgodnie z tym stanowiskiem Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o:

— o umorzenie postępowania w sprawie o sygn. akt K 7/21 na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia;

— w przypadku, którym Trybunał Konstytucyjny nie podzieliłby tego stanowiska, **Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o stwierdzenie, że 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., Nr 61 poz. 284), w zakresie, w jakim:

a) 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 **nie jest niezgodny z art. 8 ust. 1, art 89 ust. 1 pkt 2 i art. 176 ust. 2 Konstytucji RP;**

b) zawarta w tym przepisie przesłanka „sąd ustanowiony ustawą” nie uwzględnia, będących podstawą ustanowienia sądu, powszechnie obowiązujących przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustaw, a także ostatecznych i powszechnie obowiązujących wyroków polskiego Trybunału Konstytucyjnego **nie jest niezgodny z art 89 ust. 1 pkt 2, art. 176 ust. 2, art. 179 w zw. z art. 187 ust. 1 w zw. z art. 187 ust. 4 oraz z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP;**

c) dopuszcza dokonywanie przez sądy krajowe lub międzynarodowe wiążącej oceny zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i rzeszoną Konwencją ustaw dotyczących ustroju sądownictwa, właściwości sądów oraz ustawy dotyczącej Krajowej Rady Sądownictwa, by w ten sposób ustalić spełnienie przesłanki „sądu ustanowionego ustawą” **nie jest niezgodny z art. 188 pkt 1 Konstytucji RP.**

## Uzasadnienie stanowiska

### Spis treści

<b>Konieczność umorzenia postępowania .....</b>	<b>4</b>
Niedopuszczalność kontroli konstytucyjności aktów stosowania prawa i granice kognicji Trybunału Konstytucyjnego określone w art. 188 Konstytucji RP .....	4
Zbędność wydania orzeczenia przez TK z punktu widzenia prawa międzynarodowego .....	10
Niedopuszczalność orzekania z uwagi na niewłaściwe ukształtowanie składu orzekającego.....	14
<b>Warunek istnienia uprawnienia w prawie krajowym dla ustalenia prawa do sądu... 17</b>	<b>17</b>
Art. 6 ust. 1 Konwencji – autonomiczność pojęć i uwagi wstępne .....	17
Prawo sędziego do odwołania od decyzji o odwołaniu ze stanowiska administracyjnego przez Ministra Sprawiedliwości na gruncie Konstytucji RP .....	24
Konieczność ochrony statusu sędziów z uwagi na zasadę niezależności władzy sądowniczej z perspektywy Konstytucji RP i prawa UE .....	36
<b>Elementy składające się na badanie wypełnienia przesłanki „sąd ustanowiony ustawą” na gruncie art. 6 ust. 1 Konwencji.....</b>	<b>39</b>
Uwagi wstępne dotyczące rozumienia przesłanki „sąd ustanowiony ustawą” .....	39
Zasada wyłączności ustawy oraz materialne granice zawierania umów międzynarodowych.....	44
Zakres obowiązywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego w świetle Konstytucji RP w kontekście badania przesłanki „ustanowienia ustawą” .....	47
Ograniczony charakter kompetencji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i skutków jego orzeczeń.....	51
<b>Dopuszczalność oceny zgodności z Konstytucją RP i Konwencją ustaw dotyczących ustroju sądownictwa i KRS.....</b>	<b>54</b>

## Konieczność umorzenia postępowania

### Niedopuszczalność kontroli konstytucyjności aktów stosowania prawa i granice kognicji Trybunału Konstytucyjnego określone w art. 188 Konstytucji RP

1. Postępowanie powinno zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Przedmiotem wniosku Prokuratora Generalnego inicjującego to postępowanie jest bowiem konkretny sposób wykładni zaskarżonych przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPCz) dokonanej w kilku indywidualnych postępowaniach przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (ETPCz). **Kontrola taka jest niedopuszczalna z uwagi na określony w Konstytucji RP zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, która nie obejmuje możliwości badania aktów stosowania prawa.** Sposób, w jaki sformułowano petitum wniosku poprzez zakresowe zaskarżenie wskazanych przepisów Konwencji bezpośrednio odnosi się do treści wykładni dokonanej przez ETPCz w wyrokach w sprawie *Reczkowicz p. Polsce* z dnia 22 lipca 2021 r. (nr skargi 43447/19), w sprawie *Broda i Bojara p. Polsce* z dnia 29 czerwca 2021 r. (nr skargi 26691/18) oraz w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek p. Polsce* (nr skarg 49868/19 i 57511/19), na co wskazuje sam Prokurator Generalny w treści uzasadnienia wniosku. **To właśnie te trzy orzeczenia ETPCz są de facto przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie, a nie wskazany w petitum wniosku przepis Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.**
2. Biorąc pod uwagę zakres kompetencji TK ukształtowany przede wszystkim w art. 188, 189 i 193 Konstytucji, należy dojść do wniosku, że **Trybunał Konstytucyjny nie posiada kompetencji do kontroli aktów stosowania prawa ani dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów odnoszącej się do konkretnych stanów faktycznych**, jako że art. 188 Konstytucji RP stanowi wyrażnie o kontroli zgodności z Konstytucją RP przepisów prawa, a więc kontroli o charakterze abstrakcyjnym i generalnym. Rozróżnienie pomiędzy aktem stosowania prawa a aktem o charakterze normotwórczym może być niekiedy w praktyce trudne. W swoim orzecznictwie Trybunał wypracował w związku z tym kryteria, które powinien spełniać akt prawny, aby mógł stanowić przedmiot badania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W wyrokach wydanych w sprawach o sygn. akt SK 1/01 z dnia 12 lipca 2001 r. oraz o sygn. akt U 4/06 z dnia 22 września 2006 r. wskazano m. in., że do stałych elementów rozstrzygnięcia o normatywności aktu prawnego należy zaliczyć: 1) decydujące znaczenie treści, a nie formy aktu (definicja materialna); 2) konkretny charakter tego rodzaju oceny, biorącej pod uwagę także systemowe powiązania danego aktu z innymi aktami uznawanymi niewątpliwie za normatywne; 3) przyjęcie, że wątpliwości co do normatywnego charakteru niektórych aktów prawnych wydają się nieodłączną cechą systemu prawnego. W tym kontekście Trybunał stawał wielokrotnie na stanowisku, że przekonanie o częściowo normatywnym charakterze danego aktu nie powinno prowadzić do wyłączenia go spod kontroli konstytucyjności. W przeciwnym bowiem wypadku spośród dużej liczby takich aktów wydawanych przez różne organy państwa, a niekiedy także inne podmioty, większość pozostawałaby poza jakąkolwiek instytucjonalną kontrolą.

3. Należy w związku z tym w sposób wyraźny podkreślić – co potwierdził sam Trybunał m. in. w wyroku z dnia 27 października 2010 r., (sygn. akt K 10/08) – że **orzeczenia sądowe i inne akty stosowania prawa co do zasady nie mogą być przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny jest bowiem wyłącznie sądem prawa, a nie sądem kontrolującym orzecznictwo organów stosujących prawo.** Konstytucyjna kognicja Trybunału Konstytucyjnego obejmuje orzekanie w sprawach hierarchicznej zgodności aktów normatywnych. Trybunał nie ma kompetencji do weryfikowania orzeczeń sądowych, w tym orzeczeń sądów międzynarodowych podejmowanych w konkretnych, indywidualnych sprawach. Tego typu kompetencja TK wymagałaby stworzenia wyraźnej podstawy w Konstytucji. **Trybunał nie powinien tego czynić również „pod pozorem” kontroli konstytucyjności aktu normatywnego, w tym przypadku przepisu umowy międzynarodowej – jeśli ze złożonego wniosku wynika w sposób oczywisty, że jego celem jest zakwestionowanie nie tyle przepisu prawnego, lecz orzeczeń wydanych na jego podstawie.**
4. W praktyce zdarza się, że akty stosowania prawa mogą mieć przełożenie na treść norm prawnych – w szczególności w przypadku ustalonego orzecznictwa sądów – i w związku z tym mogą podlegać niejako „pośredniej” kontroli konstytucyjności. **Jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny kontrola taka możliwa jest jednak jedynie „jeżeli określony**

**sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego**” (zob. wyrok TK z dnia 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03). Jednocześnie Trybunał precyzuje, że taka **wykładnia musi mieć charakter „stały, powszechny i jednoznaczny (...) [a] możliwość przeprowadzenia kontroli konstytucyjności uzależniona jest od stwierdzenia, czy jednolita i bezsporna praktyka stosowania prawa nadała kwestionowanym przepisom jednoznaczne rozumienie, a więc treść normatywną, tak jakby uczynił to sam ustawodawca. Nawet jednak w takiej sytuacji kognicja Trybunału Konstytucyjnego nie obejmuje – co oczywiste – wykładni sądowych**” (zob. również opinię Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie o sygn. akt K 6/21, Warszawa 2021).

5. Z powyższego wynika, że niedopuszczalne byłoby wykorzystywanie Trybunału Konstytucyjnego do rozstrzygania występujących w praktyce sądowej rozbieżności na tle wykładni danego przepisu. Z tego powodu Trybunał Konstytucyjny w wielu wypadkach odmawiał nadania biegu skargom konstytucyjnym, w których zarzuty odnosiły się do określonego rozumienia nieutrwalonego w orzecznictwie sądowym. Przykładowo, w postanowieniu z dnia 7 grudnia 2012 r. (sygn. akt Ts 28/11) Trybunał Konstytucyjny zauważył, że za odrzuceniem skargi przemawia obserwacja o istnieniu rozbieżnych stanowisk sądów. Rozbieżność taka oznacza bowiem, że kwestionowany sposób rozumienia danego przepisu nie znalazł „jednoznacznego i autorytatywnego wyrazu w orzecznictwie”. Jako niedopuszczalne uznawano także skargi konstytucyjne, które sprowadzały się w istocie do poddania kontroli indywidualnego rozstrzygnięcia sądowego (zob. postanowienie TK z dnia 24 maja 2012 r., sygn. akt Ts 115/10). Podobne tezy można odnaleźć także w najnowszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, m. in. w postanowieniu z dnia 15 lipca 2021 r. (sygn. akt K 6/18), w którym Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „samo podjęcie uchwały przez Sąd Najwyższy nie implikuje jeszcze wykształcenia się jednolitej i utrwalonej wykładni konkretnej normy” (zob. *tamże*). Ze stanowiska tego wynika w sposób jednoznaczny, że pojedyncze orzeczenie sądowe nawet o randze uchwały SN nie może świadczyć o trwałym ukształtowaniu linii orzeczniczej w taki sposób, aby miała ona przełożenie na treść normy wynikającej z określonego przepisu. Analogiczne stanowisko należy odnieść do orzecznictwa ETPCz.

6. W odniesieniu do wskazanych powyżej kryteriów stałości, powszechności i jednoznaczności wykładni sądowej Rzecznik stoi na stanowisku, że wnioskodawca nie wykazał, co było jego ustawowym obowiązkiem (art. 47 ust. 2 ustawy o TK), że przesłanki te mogą zostać uznane za spełnione w odniesieniu do kwestionowanego sposobu wykładni art. 6 EKPCz. Wnioskodawca powołał się jedynie na treść orzeczeń ETPCz w sprawie *Reczkowicz p. Polsce, Broda i Bojara p. Polsce* oraz *Dolińska Ficek i Ozimek p. Polsce* oraz sam przyznał wyraźnie (na stronie trzeciej wniosku), że „orzeczenia [te] mają charakter jednostkowy” i „stanowią [jedynie – podkreślenie własnej] próbę ukształtowania przez organ stosowania prawa zupełnie nowego jakościowo standardu konwencyjnego”. W tym kontekście należy podkreślić, że zarówno w sprawie *Reczkowicz p. Polsce, Dolińska-Ficek i Ozimek p. Polsce*, jak i *Broda i Bojara p. Polsce* Rząd RP nie złożył wniosku o rozpatrzenie sprawy przez Wielką Izbę Trybunału. Nie można zatem przesądzić, że wykładnia dokonana przez ETPCz w tych sprawach ma charakter ustalony i stały na gruncie orzecznictwa samego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, biorąc w szczególności pod uwagę wątpliwości wyrażone przez sędziego ETPCz prof. Krzysztofa Wojtyczka w zdaniu odrębnym do wyroku w sprawie *Broda i Bojara p. Polsce*, które wskazują na pewne niespójności i konieczność zrewidowania lub doprecyzowania wykładni przez Trybunał w przyszłości. **Do tego dodać należy specyfikę postępowań przed ETPCz, którego wyroki zapadają zawsze na podstawie konkretnego stanu faktycznego, przedstawionego przez skarżącego jako stwierdzenie naruszenia praw określonych w Konwencji lub jego braku w indywidualnej sprawie. Nie kreują one zatem same z siebie, jeśli nie podąża za nimi trwale i ustalone orzecznictwo sądów krajowych, treści normatywnych.**
7. Biorąc pod uwagę powyższe, Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że wniosek Prokuratora Generalnego inicjujący niniejsze postępowanie jest wewnętrznie sprzeczny. **Wnioskodawca podkreśla wyraźnie**, powołując się na treść wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 2009 r. w sprawie o sygn. akt SK 34/08, że **Trybunał Konstytucyjny może badać konstytucyjność określonego rozumienia przepisów jedynie, jeśli dany sposób wykładni ma charakter stały, powtarzalny, powszechny oraz determinuje faktycznie jednoznaczne odczytanie przepisu**

**poddanego kontroli i wyraźnie przyznaje, że przesłanki te nie są w niniejszej sprawie spełnione.** W innym wypadku dochodzi bowiem nie do kontroli konstytucyjności norm prawa, ale konstytucyjności aktu stosowania prawa, do czego Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony. Fakt, że wykładnia wskazana we wniosku stanowi „normatywną nowość” nie wpływa przy tym na rozszerzenie kompetencji Trybunału o możliwość badania jej konstytucyjności. Wniosek ten pozostaje aktualny nawet w przypadku, gdy tego rodzaju „normatywna nowość” stoi w wyraźnej sprzeczności z Konstytucją RP, co wynika z przywołanych wcześniej granic kognicji Trybunału Konstytucyjnego w powiązaniu z zasadą legalizmu, określoną w art. 7 Konstytucji RP. Na wniosek ten nie wpływają także ewentualne intencje składu orzekającego nadania dokonanej przezeń wykładni charakteru normatywnego. Normatywność jest bowiem kategorią obiektywną, której ustalenie odbywa się w oparciu o wskazane powyżej kryteria. Ich spełnienia w niniejszej sprawie nie sposób wykazać, na co wskazuje sam wnioskodawca.

8. Warto także podkreślić w kontekście powyższego, że **zakresowe, a nie interpretacyjne, sformułowanie przez wnioskodawcę zarzutu nie ma wpływu na dopuszczalność orzekania, jeśli z obiektywnej analizy stanu orzecznictwa wynika, że brak jest stałej, powszechnej i jednolitej wykładni analogicznej do wskazanej w petitum wniosku** (por. M. Florczak-Wątor, *(Nie)skuteczność wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.10.2021 r., K 3/21. Ocena znaczenia orzeczenia z perspektywy prawa konstytucyjnego*, Europejski Przegląd Sądowy 2021/12, s. 4-11). Tylko bowiem taki stan rzeczy pozwala na stwierdzenie, że doszło do ukształtowania się normy prawnej, która może podlegać ocenie Trybunału Konstytucyjnego. W tym kontekście podkreślić należy – na co wskazywał wielokrotnie sam Trybunał w swoim ostatnim orzecznictwie, odnosząc się do treści art. 87 Konstytucji RP – że **orzecznictwo sądów powołanych na podstawie umów międzynarodowych nie stanowi źródła prawa. Ewentualna ocena nieustalonych jeszcze sposobów wykładni dokonywanych w tym orzecznictwie stanowiłaby zatem jedynie ocenę pewnego stanu rzeczy, a nie badanie zgodności przepisów prawa z Konstytucją RP w rozumieniu art. 188 Konstytucji RP** (por. *tamże*). Nie można bowiem mówić o derogacyjnym skutku orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do aktów prawa, które nie mają charakteru normatywnego (zob. L. Garlicki, *Trybunał Strasburski a kryzys polskiego sądownictwa. Uwagi na tle wyroku*



*Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 19.12.2020 r., Ástráðsson przeciwko Islandii, Przegląd Sądowy 2021/4).*

9. Niezależnie od powyższych rozważań Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zwrócić uwagę także na art. 188 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z treścią tego przepisu – **nawet jeśli można uznać, że orzecznictwo sądów w wyjątkowych przypadkach wskazanych powyżej może podlegać kontroli konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny – kontrola ta może odnosić się jedynie do aktów wydawanych przez „centralne organy państwowe”** (por. wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2020 r., sygn. akt U 2/20, w którym dokonano kontroli uchwały trzech Izb Sądu Najwyższego). Z oczywistych powodów w obecnej sprawie **przepis ten nie przyznaje Trybunałowi Konstytucyjnego kompetencji do badania orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jako że ten ostatni Trybunał ten nie jest „centralnym organem państwowym” RP, lecz organem działającym na podstawie umowy międzynarodowej.** Tym bardziej więc wyroki tego organu nie podlegają kontroli konstytucyjności ze strony TK. Warto ponownie wskazać w tym miejscu, że w przeszłości Trybunał Konstytucyjny podkreślał wyraźnie, że określony w Konstytucji RP zakres jego kognicji nie pozwala czynić przedmiotem dokonywanej przez Trybunał kontroli konstytucyjności wypowiedzi orzeczniczych sądów międzynarodowych, co dotyczy zarówno konkretnych orzeczeń, **jak i również „stałej linii orzecznictwa” takich sądów** (zob. wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r. w sprawie o sygn. akt K 18/04). Oznacza to, że w odniesieniu do orzecznictwa sądów międzynarodowych Konstytucja RP przewidziała jeszcze ściślejsze ograniczenie kognicji Trybunału Konstytucyjnego niż w przypadku sądów krajowych (por. A. Kustra-Rogatka, *Kontrola konstytucyjności aktu prawa pierwotnego Unii Europejskiej w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.10.2021 r., K 3/21*, Europejski Przegląd Sądowy 2021/11, s. 4-10). W płaszczyźnie prawa międzynarodowego ustrojodawca przewidział bowiem inne procedury na wypadek konieczności zapewnienia jego zgodności z prawem krajowym, w tym z Konstytucją RP, a ewentualne orzeczenie o niekonstytucyjności nie może wywoływać skutków prawnych z uwagi na brak możliwości derogowania aktów prawa międzynarodowego w tym trybie (por. W. Wróbel, *Skutki rozstrzygnięcia w sprawie K 3/21 w perspektywie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych*, Europejski Przegląd Sądowy 2021/12, s. 19-26).

10. W związku z przedstawionymi powyżej okolicznościami Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że wniosek Prokuratora Generalnego w niniejszej sprawie należy uznać za niedopuszczalny z uwagi na brak kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do kontroli aktów stosowania prawa, a postępowanie zawisłe przed TK powinno zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393). **Wniosek Prokuratora Generalnego jest co prawda formalnie skierowany wobec przepisu EKPCz, natomiast *de facto* zmierza do kontroli i podważenia skutków konkretnych orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – a kompetencji do dokonywania tego typu czynności orzeczniczych nie posiada polski Trybunał Konstytucyjny.**

#### **Zbędność wydania orzeczenia przez TK z punktu widzenia prawa międzynarodowego**

11. Niezależnie od powyższych uwag, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, należy zwrócić uwagę na to, że **wydanie orzeczenia w sprawie wniosku przedstawionego przez Prokuratora Generalnego jest nie tylko niedopuszczalne z uwagi na konstytucyjne granice kognicji Trybunału Konstytucyjnego, ale także niecelowe z uwagi na reguły prawa obowiązujące w płaszczyźnie prawa międzynarodowego.** System prawny obowiązujący na terytorium Polski ma charakter wieloskładnikowy, a w systemie tym obok prawa krajowego – stanowionego przez Sejm RP i Senat RP – obowiązują normy prawa międzynarodowego. W systemie tym Konstytucji RP został zagwarantowany status najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP), normie tej towarzyszy jednak nakaz respektowania i przychylności obowiązujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej unormowań prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP) (zob. wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie o sygn. akt SK 45/09).

12. Skierowanie wniosku do TK wyraża wolę wnioskodawcy, aby doprowadzić do wywołania orzeczeniem Trybunału oczekiwanych przez wnioskodawcę skutków prawnych. **Trybunał nie powinien więc wydawać orzeczeń, jeśli orzeczenie nie jest w stanie wywołać skutków prawnych założonych przez wnioskodawcę.** Wolno sądzić, że Wnioskodawca w niniejszej sprawie stoi na stanowisku, iż wyrok TK uwzględniający

wniosek doprowadzi do ubezskuteczenia czy pozbawienia mocy wiążącej wskazanych na wstępie trzech wyroków ETPCz. Tymczasem nawet jeśli TK uwzględniłby w całości wniosek Prokuratora Generalnego, to tego typu skutek prawny nie nastąpiłby. Wynika to zarówno z regulacji konstytucyjnych, jak i z wiążącego Polskę prawa międzynarodowego.

13. Należy zwrócić uwagę przede wszystkim na kwestię braku możliwości derogowania aktów prawa międzynarodowego na mocy aktów organów państwowych z punktu widzenia reguł tego prawa. Kompetencji takiej nie ma ani Trybunał Konstytucyjny, ani inny organ władzy publicznej w RP. Obowiązek państwa przestrzegania prawa międzynarodowego wynika z zasady dobrej wiary i jej konkretyzacji w zasadzie *pacta sunt servanda*, a także z ustalonego w płaszczyźnie prawa międzynarodowego pierwszeństwa prawa międzynarodowego wobec prawa krajowego (zob. W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, wyd. 3 Warszawa 2014, s. 650-651). Innego typu regulacja stosunków pomiędzy prawem międzynarodowym i prawem krajowym byłaby nieskuteczna, umożliwiając państwom uchylanie się od odpowiedzialności za wykonywanie zobowiązań międzynarodowych na mocy na podstawie własnych decyzji o charakterze czysto wewnętrznym. Wskazana powyżej zasada określająca, że państwo nie może powoływać argumentów odwołujących się do prawa wewnętrznego celem uzasadnienia bądź usprawiedliwienia niewywiązania się ze zobowiązania międzynarodowego stanowi przy tym podstawową zasadę prawa międzynarodowego wyrażoną m. in. w art. 27 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów (Dz. U. z 1990 r., Nr 74 poz. 439) i ustaloną w orzecznictwie sądów międzynarodowych. Jak wskazano powyżej, Konstytucja RP nie przewiduje możliwości badania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczeń sądów międzynarodowych, w związku z czym ewentualne odrzucenie treści takich orzeczeń musiałoby polegać na ewentualnym wypowiedzeniu umowy międzynarodowej, której postanowienia były przedmiotem wykładni.
14. W kontekście powyższego należy podkreślić, że zgodnie z artykułami o odpowiedzialności państwa za akty międzynarodowo-bezprawne z 2001 r. wyrażającymi międzynarodowe prawo zwyczajowe, wypracowanymi przez Komisję Prawa Międzynarodowego i przyjętymi przez Zgromadzenie Ogólne ONZ, każdy międzynarodowo-bezprawny akt

państwa pociąga za sobą międzynarodową odpowiedzialność tego państwa (art. 1). Na uwagę zasługuje zwłaszcza art. 3, zgodnie z którym „na taką kwalifikację nie ma wpływu uznanie tego samego aktu za zgodny z prawem wewnętrznym”, na przykład za zgodny lub konieczny w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Należy przy tym wskazać, że państwo w płaszczyźnie prawa międzynarodowego ponosi odpowiedzialność za wszystkie swoje organy, w tym także za działania i zaniechania sądów (art. 4) (zob. A Wyrozumska, *Wyroki TK w sprawach K 3/21 oraz K 6/21 w świetle prawa międzynarodowego*, Europejski Przegląd Sądowy 2021/12, s. 27-38). **Z punktu widzenia aksjologii Konstytucji RP i określonego w jej art. 9 obowiązku przestrzegania przez władze publiczne RP prawa międzynarodowego ewentualne naruszenie zobowiązań międzynarodowych i odstępstwo od art. 9 Konstytucji RP mogłoby być usprawiedliwione jedynie z uwagi na konieczność szerszej ochrony praw i wolności jednostek, nie natomiast dla ich ograniczenia** (por. A. Wyrozumska, *ibidem* i cytowana tam literatura).

15. Abstrahując od ewentualnej odpowiedzialności za uchybienie zobowiązaniom wynikającym z Konwencji, należy dodatkowo podkreślić, że **zgodnie z art. 32 ust. 1 EKPCz, Europejski Trybunał Praw Człowieka jest właściwy do rozpoznania wszystkich spraw dotyczących interpretacji i stosowania Konwencji. Wyroki przywołane we wniosku Prokuratora Generalnego mieszczą się w granicach tego przepisu**, jako że dotyczą one wykładni właściwych Konwencji autonomicznych pojęć zawartych w jej art. 6. **Co więcej, zgodnie z art. 32 ust. 2 Konwencji, jeżeli powstaje spór co do zakresu właściwości Trybunału Strasburskiego, to do niego należy rozstrzygnięcie tego sporu.** Postanowienie to jest jednoznaczne. Przystępując do Konwencji, Polska zgodziła się na przyznanie Trybunałowi w Strasburgu również kompetencji określonej w tym artykule. Należy podkreślić, że we wniosku Prokuratora Generalnego nie zakwestionowano powyższej regulacji.
16. Rzecznik Praw Obywatelskich zgadza się, że postanowienia EKPCz przyznają Trybunałowi w Strasburgu szerokie kompetencje w zakresie wykładni jej przepisów. Sama Konwencja przewiduje jednak możliwość ewentualnego podnoszenia wątpliwości względem rozstrzygnięć Trybunału w ramach możliwości złożenia wniosku o przekazanie

sprawy do rozpoznania przez Wielką Izbę ETPCz. Materialną przesłanką przekazania sprawy do Wielkiej Izby jest bowiem ujawnienie w sprawie poważnego zagadnienia dotyczącego interpretacji lub stosowania postanowień Konwencji lub innej kwestii o znaczeniu ogólnym (art. 43 ust. 2). **Jak zasygnalizowano powyżej, z możliwości takiej polski rząd nie skorzystał, co w świetle prawa międzynarodowego rodzi domniemanie, że władze polskie potwierdzają związaną z jego treścią.** Ewentualne wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia o niekonstytucyjności Konwencji mogłoby w tym świetle być postrzegane jako ominięcie ujętego w art. 9 Konstytucji RP obowiązku przestrzegania prawa międzynarodowego poprzez wpływanie na treść i wykonywanie danego zobowiązania wynikające z prawa międzynarodowego bez wykorzystania przewidzianych w nim właściwych instrumentów prawnych.

17. Można dodać, że z uwagi na brzmienie art. 9 Konstytucji wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym i ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu umowy międzynarodowej powinno mieć miejsce w ostateczności – dopiero wówczas, gdy wykorzystano wszystkie przewidziane w prawie międzynarodowym środki pozwalające na wyjaśnienie treści normy międzynarodowej (zasada *ultima ratio*). Tymczasem w analizowanej sprawie środków takich nie wykorzystano, gdyż – o czym była mowa wyżej – rząd polski nie zdecydował się na złożenie wniosku o przekazanie spraw, których dotyczyły orzeczenia ETPCz, do rozpoznania przez Wielką Izbę tego Trybunału.
18. Należy ponadto zauważyć, że niezależnie od kwestii ewentualnej niezgodności z Konstytucją RP w płaszczyźnie prawa międzynarodowego **moc wiążąca wyroków ETPCz wynika z art. 46 ust. 1 Konwencji, który również nie jest objęty zakresem zaskarżenia w niniejszej sprawie.** W związku z tym, nawet jeśli Trybunał Konstytucyjny przychylił się do wniosku Prokuratora Generalnego, władze polskie będą nadal zobowiązane do zapewnienia wykonania orzeczeń ETPCz wydanych na podstawie art. 6 ust. 1 EKPCz, zgodnie z zobowiązaniami międzynarodowymi, które Polska przyjęła. Uporczywe niewykonywanie wyroku ETPCz może z kolei doprowadzić do podjęcia przez organy Rady Europy wobec naszego kraju środków odpowiedzialności międzynarodowej, w szczególności na podstawie art. 46 ust. 4–5 Konwencji. Należy podkreślić, że **uwzględnienie wniosku w niniejszej sprawie nie doprowadzi do pozbawienia mocy**

**obowiązującej art. 46 EKPCz, wymagającego od państw będących stronami Konwencji wykonania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.**

19. W kontekście powyższych uwag można sformułować wątpliwość, czy niniejsze postępowanie jest celowe. Ewentualny wyrok Trybunału Konstytucyjnego orzekający o niezgodności wskazanego sposobu wykładni art. 6 Konwencji z Konstytucją RP nie przyczyniłby się bowiem do osiągnięcia stanu hierarchicznej zgodności aktów normatywnych, jako że akty prawa wewnętrznego, w tym orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, nie mogą jednostronnie zmienić treści zobowiązań wynikających z Konwencji. Innymi słowy, wyrok TK uwzględniający treść wniosku Prokuratora Generalnego nie doprowadzi do następstw oczekiwanych przez Wnioskodawcę. Również zatem z tego powodu postępowanie powinno zostać umorzone.

**Niedopuszczalność orzekania z uwagi na niewłaściwe ukształtowanie składu orzekającego**

20. Jak wskazano we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 28 grudnia 2020 r., złożonego w ramach postępowania o sygn. akt K 7/21, o wyłączenie ze składu orzekającego jednego z członków składu orzekającego, uwzględniając wagę kwestii poruszonych w niniejszej sprawie oraz jej wymiar dotyczący zobowiązań ciążących na władzach Polski w sferze prawa międzynarodowego, zachodzi potrzeba ukształtowania tego składu w sposób zapewniający, że będzie on właściwie obsadzony i obejmować będzie jedynie osoby, których legitymacja do orzekania w Trybunale Konstytucyjnym nie budzi jakichkolwiek wątpliwości prawnych. Zdaniem Rzecznika skład orzekający w niniejszej sprawie powinien być wolny od jakichkolwiek zastrzeżeń prawnych, które mogłyby w przyszłości prowadzić do prób kwestionowania mocy obowiązującej wyroku Trybunału zarówno na gruncie prawa krajowego, jak i w płaszczyźnie prawa międzynarodowego.

21. Biorąc pod uwagę powyższe, obowiązkiem Rzecznika Praw Obywatelskich, będącego uczestnikiem postępowania w niniejszej sprawie, jest zwrócenie uwagi Trybunału Konstytucyjnego na znaczenie prawne wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie *Xero Flor przeciwko Polsce* (skarga nr 4907/18).

Z wyroku tego wynika, że członek składu orzekającego TK w niniejszej sprawie został wybrany do Trybunału Konstytucyjnego z oczywistym naruszeniem prawa. Wybory tego członka na stanowisko sędziego TK dokonano bowiem na miejsce prawidłowo obsadzone, gdyż Sejm RP VIII kadencji nie posiadał kompetencji do uchylecia skutków wcześniejszych uchwał o wyborze sędziów TK, podjętych przez Sejm RP VII kadencji. Wadliwość ta stanowi zgodnie z orzeczeniem ETPCz w sprawie *Xero Flor p. Polsce* o uchybieniu obowiązkowi zapewnienia prawa do sądu ustanowionego ustawą (art. 6 ust. 1 Konwencji).

22. Ze względu na powyższe **osoby powołane do Trybunału Konstytucyjnego w sposób, który ETPCz uznał za naruszający wymóg sądu ustanowionego ustawą, nie powinny wykonywać czynności orzeczniczych w TK.** Istnieje bowiem ryzyko, że każde orzeczenie TK, mające skutki dla praw i wolności gwarantowanych przez Europejską Konwencję Praw Człowieka, a zapadłe z udziałem wskazanych osób, będzie wadliwe na gruncie art. 6 ust. 1 EKPCz. **Może to zagrazić pewności prawa oraz stabilności orzeczeń sądowych, a także sytuacji prawnej jednostek.** Uwzględnienie tych uwag umożliwiłoby Trybunałowi Konstytucyjnemu zapewnienie, że orzeczenie w sprawie o sygn. akt K 7/21 zostanie wydane przez skład orzekający, który na płaszczyźnie międzynarodowej nie będzie budził wątpliwości co do jego właściwego ukształtowania. W przeciwnym bowiem razie wyrok TK wydany w niniejszym postępowaniu może być w przyszłości kwestionowany m. in. przez organy międzynarodowe, a jego skutki prawne mogą być podważane przez polskie sądy powołujące się na zobowiązania ciążące na RP wynikające z prawa międzynarodowego. **Sytuacja taka może prowadzić do następstw trudnych do pogodzenia z zasadami konstytucyjnymi, w tym z zasadami pewności prawa oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.**

23. W kontekście wskazanych powyżej uwag należy wskazać na wydane niedawno orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie *Euro Box Promotion*. W wyroku tym Trybunał orzekł wyraźnie w treści sentencji, że „przepisy art. 2 i art. 19 ust. 1 TUE [...] należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie regulacji lub praktyce krajowej, zgodnie z którymi orzeczenia krajowego sądu konstytucyjnego wiążą sądy powszechne, **o ile prawo krajowe gwarantuje niezależność**

**tego sądu konstytucyjnego, w szczególności od władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej, w zakresie w jakim wymagają tego te przepisy [podkreśl. – RPO]”.**

24. W uzasadnieniu wyroku Trybunał Sprawiedliwości UE przypomniał, że z art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE wynikają gwarancje związane ze skuteczną ochroną sądową (pkt 216) oraz że zakres zastosowania tego przepisu jest szerszy niż określone w art. 51 ust. 1 Karty Praw Podstawowych UE ograniczenie zastosowania postanowień Karty w ramach „stosowania prawa Unii” (pkt 220). Trybunał orzekł ponadto, że „choć ani art. 2, ani art. 19 ust. 1 TUE, ani żaden inny przepis prawa Unii nie narzuca państwom członkowskim określonego modelu konstytucyjnego regulującego stosunki i interakcje pomiędzy władzami państwowymi, w szczególności w odniesieniu do definicji i granic ich kompetencji, państwa te muszą jednakże przestrzegać, w szczególności, wymogów niezależności sądownictwa, które wynikają z tych przepisów prawa Unii” (zob. także wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18 *A. K. i inni*, pkt 130). W odniesieniu do sądów konstytucyjnych przepisy te – zgodnie z tym orzeczeniem – sprzeciwiają się takiemu uregulowaniu tego rodzaju sądów, które nie zapewnia ich niezależności i – tym samym – skutecznej ochrony sądowej wymaganej na podstawie art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE (pkt 230).
25. W tym kontekście powyższego Trybunał Sprawiedliwości UE orzekł, że przepisy o powszechnej mocy wiążącej wyroków krajowych sądów konstytucyjnych nie są niezgodne z prawem UE, o ile sądy te spełniają wymogi niezależności, w szczególności od władzy ustawodawczej i wykonawczej (pkt 232 i pkt 242). Trybunał podkreślił jednak wyraźnie, że przepisy te nie mogą wyłączać prawa każdego krajowego sądu powszechnego jako sądu prawa Unii do pominięcia tych wyroków, jeśli są one niezgodne z prawem Unii. Prawo do dokonania „wszystkiego, co konieczne, w celu odstąpienia od zastosowania regulacji lub praktyki krajowej stanowiącej ewentualną przeszkodę dla pełnej skuteczności norm prawa Unii jest integralną częścią funkcji sędziego unijnego, którą wykonywać ma sędzia krajowy, którego zadaniem jest stosowanie – w ramach swojej właściwości – norm prawa Unii, do tego stopnia że wykonywanie tego prawa stanowi nieodłączną gwarancję niezależności sędziów wynikającą z art. 19 ust. 1 TUE (pkt 257). Przepisy lub praktyka krajowa, zgodnie z którymi wyroki krajowych sądów konstytucyjnych wiążą sądy



powszechne, podczas gdy sądy te oceniają – w świetle wyroku wydanego w trybie pytania prejudycjalnego przez Trybunał Sprawiedliwości UE, że orzecznictwo wynikające z tych wyroków konstytucyjnych jest niezgodne z prawem Unii, są sprzeczne z zasadą pierwszeństwa i mogą być przez sądy krajowe pomijane przy orzekaniu w razie takiego konfliktu (pkt 259-263).

## **Warunek istnienia uprawnienia w prawie krajowym dla ustalenia prawa do sądu**

### **Art. 6 ust. 1 Konwencji – autonomiczność pojęć i uwagi wstępne**

26. Zgodnie z art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze EKPCz, „każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej (...)”. Jak zauważa Prokurator Generalny w swoim wniosku, przepis ten z uwagi na cel Konwencji nie może być interpretowany zawężająco, co podkreślał wielokrotnie ETPCz w swoim orzecznictwie (zob. wyrok ETPCz z dnia 26 października 1984 r., nr skargi 9186/80, *De Cubber p. Belgii*; wyrok ETPCz z dnia 17 października 1970 r., nr skargi 2689/65, *Delcourt p. Belgii*). Ponadto, Trybunał wyraźnie podkreślał autonomiczny charakter pojęć użytych w przepisach Konwencji i konieczność ich interpretacji w sposób niezależny pojęć i sposobów rozumienia instytucji znanych w krajowych porządkach prawnych (zob. wyrok ETPCz z dnia 28 czerwca 1978 r., nr skargi 6232/73, *König p. Niemcom*, par. 88-89). Taka linia orzecznicza w odniesieniu do wykładni art. 6 EKPCz ustaliła się jeszcze zanim Polska ratyfikowała Konwencję w dniu 19 stycznia 1993 roku. Można zatem stwierdzić, że Polska znajdowała się w pewnym sensie w uprzywilejowanej pozycji względem pierwotnych sygnatariuszy Konwencji, mogąc przed związaniem się jej postanowieniami zapoznać się z praktycznym zakresem i sposobem ich wykładni na podstawie orzecznictwa ETPCz sprzed ratyfikacji Konwencji.

27. W tym miejscu – biorąc pod uwagę tezę o nowym sposobie wykładni art. 6 Konwencji przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku w sprawie *Broda i Bojara p. Polsce*, przedstawioną przez Prokuratora Generalnego we wniosku – należy podkreślić w związku z tym, że jeszcze przed rokiem 1993 istniała ustalona linia orzecznicza ETPCz wskazująca na to, że ustalenie istnienia prawa cywilnego na gruncie tego przepisu ma miejsce niezależnie od kwalifikacji stosunku prawnego na gruncie prawa krajowego, w tym jako stosunku publicznoprawnego, z uwagi m. in. na fakt, że nie istnieje jedna, wspólna wszystkim państwom-stronom Konwencji definicja prawa publicznego i prawa prywatnego (zob. wyrok ETPCz z dnia 16 lipca 1971 r., nr skargi 2614/65, *Ringeisen p. Austrii*, par. 94). W późniejszym orzecznictwie Trybunał w Strasburgu doprecyzował, że spod ochrony zapewnionej na gruncie art. 6 ust. 1 Konwencji nie mogą zostać wyłączone w sposób ogólny wszystkie rodzaje sporów pomiędzy organami państwa a osobami wykonującymi funkcje publiczne. Należy w tym miejscu podkreślić, że **początkowy, zawężony sposób wykładni art. 6 Konwencji przez ETPCz pozwalający na wyłączenie prawa do sądu w przypadku osób wykonujących obowiązki związane z prerogatywami władz publicznych** (por. wyrok ETPCz w sprawie *Pellegrin p. Francji*, nr skargi 28541/95) **nie wynikał wprost z tekstu Konwencji**, co pozwoliło później Trybunałowi na rozszerzenie tej wykładni poprzez przyjęcie podejścia funkcjonalnego pozwalającego na dochodzenie przez funkcjonariuszy publicznych ich praw o charakterze cywilnym.
28. W kontekście zarzutów o wykroczeniu przez ETPCz poza kompetencję wykładni przepisów Konwencji poprzez nadanie art. 6 ust. 1 Konwencji nowego znaczenia warto zauważyć, że **nawet ustalony obecnie, szerszy niż pierwotny, sposób wykładni możliwości wyłączenia prawa do sądu w przypadku osób sprawujących funkcje publiczne zapoczątkowany wyrokiem w sprawie *Vilho Eskelinen* jest węższy niż wynikałoby to z literalnego brzmienia art. 6 ust. 1 Konwencji** (zob. wyrok ETPCZ z dnia 19 kwietnia 2007 r., nr skargi 63235/00, par. 62). Zgodnie z tym orzecznictwem wyłączenie takie jest zgodne z Konwencją, jeśli przewiduje je wyraźny przepis prawa krajowego i jeśli wyłączenie to jest uzasadnione z uwagi na interes publiczny, ograniczenia zastosowania prawa do sądu oparte o te kryteria nie zostały jednak ujęte w tekście Konwencji wprost i stanowią w pewnym sensie akt samoograniczenia przez ETPCz

dotyczący zakresu stosowania art. 6 Konwencji. W tym kontekście warto zauważyć, że orzeczenie w sprawie *Broda i Bojara p. Polsce* jest jedną z wielu spraw, w których Trybunał zastosował art. 6 Konwencji w odniesieniu do sporów pomiędzy organami państwa a sędziami, opierając zastosowanie prawa do sądu na fakcie naruszenia indywidualnego i osobistego interesu sędziów także w ramach stosunku służbowego opartego o zasadę lojalności w sprawach ściśle związanych z wykonywaniem władzy państwowej (zob. m. in. wyrok w sprawie *Ramos Nunes de Carvalho p. Portugalii*, skarga nr 55391/13 i cytowane tam orzecznictwo).

29. Niezależnie od powyższego zgodzić się należy z Prokuratorem Generalnym, że istnieje ustalona linia orzecznicza ETPCz dotycząca pojęcia praw i obowiązków cywilnych, zgodnie z którą Trybunał ten nie może samodzielnie rozstrzygać o istnieniu praw materialnych, które nie mają podstawy w prawie wewnętrznym. Trybunał nie może ponadto na drodze swojego orzecznictwa wykreować prawa, które nie istnieje w systemie prawnym danego państwa (zob. wyrok ETPCz z dnia 19 października 2005 r. w sprawie *Roche p. Zjednoczonemu Królestwu*, nr skargi 32555/96). Warto jednak podkreślić, że **odesłanie w art. 6 ust. 1 Konwencji do przepisów prawa krajowego dotyczy jedynie materialnej podstawy prawa, a nie jego skuteczności oraz prawa dochodzenia go w postaci rozmaitych praw o charakterze proceduralnym. Innego rodzaju wykładnia pozbawiałaby bowiem prawo do sądu jego istoty. Należy także mieć na uwadze, że pojęcie praw i obowiązków cywilnych na gruncie Konwencji ma charakter autonomiczny i jest niezależne od pojęć takich jak stosowane w prawie polskim pojęcia prawa podmiotowego czy interesu prawnego.** O tym, czy coś stanowi prawo o charakterze cywilnym w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPCz może przesądzać chociażby fakt, że sądy uznają je i uwzględniają w innych okolicznościach, niż te, które stanowią tło danego sporu (zob. wyrok ETPCz z dnia 3 kwietnia 2012 r., nr skargi 37575/04, par. 91-101). W takim znaczeniu prawa te mogą stanowić np. prawo do zdrowego środowiska, które nie ma w każdym systemie prawnym jasno zdefiniowanego charakteru jako prawo podmiotowe, a w niektórych może być dochodzone w ramach tzw. *actio popularis*, które niezależnie od tej formy i szczegółowych reguł o charakterze proceduralnym powinny być skuteczne (zob. wyrok ETPCz z dnia 10 listopada 2004 r. w sprawie *Taşkin i in. p. Turcji*).

30. Przed przystąpieniem do analizy zarzutu dotyczącego wykroczenia przez ETPCz poza wskazane powyżej granice orzekania o prawie do sądu poprzez odesłanie do prawa krajowego w celu zidentyfikowania odpowiedniej podstawy materialnej danego prawa **należy wskazać, po pierwsze, na błędność poglądu o konieczności wyłącznie oryginalistycznej wykładni postanowień Konwencji z powołaniem się na ich legitymizację wolą państw-stron w momencie jej ratyfikacji.** W uzasadnieniu swojego wniosku Prokurator Generalny odwołuje się przede wszystkim do reguł interpretacji historycznej, domagając się, aby art. 6 ust. 1 EKPC „nie przybrał postaci wypaczenia pierwotnego znaczenia” i przyjmuje, że wykładnia dokonana przez ETPCz m. in. w wyroku w sprawie *Broda i Bojara p. Polsce* stanowi nieuprawnioną i arbitralną zmianę dotychczasowej wykładni postanowień Konwencji. Z takim poglądem nie można się jednak zgodzić. Należy przede wszystkim wskazać, że **większość postanowień EKPCz została celowo sformułowana w bardzo abstrakcyjnej postaci, a ich zastosowanie w konkretnej sprawie wymaga procesu interpretacji.** Jak już wskazano, państwa-strony na mocy art. 32 Konwencji powierzyły Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka **właściwość do rozpoznania wszystkich spraw dotyczących interpretacji i stosowania Konwencji, a także kompetencję do rozstrzygania sporów dotyczących tej właściwości.**

31. Sama Konwencja nie wskazuje reguł jej wykładni, dlatego zastosowanie znajdują reguły wypracowane w powszechnym prawie międzynarodowym, które nakazują umowę międzynarodową interpretować w dobrej wierze, zgodnie z jej zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać użytym w nim wyrazom w ich kontekście, oraz w świetle przedmiotu i celu, którego odzwierciedleniem w tym zakresie jest Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, a zwłaszcza jej art. 31-33. Trybunał Strasburski reguły te przyjął już we wczesnym orzecznictwie i stanowią one punkt wyjścia do wykładni postanowień Konwencji (zob. wyrok ETPCz z dnia 21 lutego 1975 r. w sprawie *Golder p. Zjednoczonemu Królestwu*, nr skargi 4451/70, par. 29). W świetle tych reguł **powoływanie się przez państwo-stronę przede wszystkim na pierwotne znaczenie umowy międzynarodowej, jakie chcieli nadać mu jej twórcy, nie może być uzasadnione** z uwagi na abstrakcyjny charakter sformułowań użytych w Konwencji oraz dużą liczbę sygnatariuszy i, w związku z tym, porządków prawnych, które miałyby

stanowić punkt odniesienia dla wykładni tekstu tej umowy. Konwencja wiedeńska o prawie traktatów odwołuje się do interpretacji historycznej jedynie jako uzupełniającego środka stosowanego, gdy inne środki interpretacji pozostawiają znaczenie dwuznacznym lub niejasnym albo prowadzą do rezultatu wyraźnie absurdalnego lub nierozsądnego (art. 32).

32. Biorąc pod uwagę wskazane powyżej okoliczności, wykładni EKPCz dokonuje się więc przede wszystkim w oparciu o metodę tekstualną oraz funkcjonalną poprzez odniesienie wyników wykładni literalnej do kontekstu danej sprawy z powołaniem się na cel postanowień Konwencji. Celem tym jest natomiast ochrona indywidualnych praw człowieka oraz utrzymanie oraz promocja ideałów i wartości społeczeństwa demokratycznego, która może uzasadniać dokonywanie przez Trybunał krytycznych ocen przepisów i instytucji prawa krajowego, nawet jeśli przynależą one do kategorii działań związanych z wykonywaniem przez państwa ich suwerenności lub określania tożsamości konstytucyjnej. Taką właśnie metodologię interpretację Konwencji – z uwzględnieniem aktualnych warunków rozumienia jej postanowień – dokonywaną w sposób wiążący przez ETPCz, Polska potwierdziła ostatnio w przyjętej jednogłośnie Deklaracji Kopenhaskiej państw-stron Konwencji.
33. Biorąc pod uwagę powyższe, należy uznać, że **stosowanie w porządku prawa polskiego aktów prawa międzynarodowego, które mieści się w ramach granic wykładni kontekstowej i celowościowej tych aktów, nie narusza art. 8 ani art. 89 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP**, ponieważ konieczność dokonywania tego rodzaju wykładni stanowi jedną z zasad międzynarodowego prawa publicznego o charakterze prawa zwyczajowego. Należy zakładać, że o obowiązywaniu tej zasady wiedziały polskie organy władzy publicznej, które zadecydowały o związaniu się Polski Europejską Konwencją Praw Człowieka. Zasada, o której mowa, była nie tylko znana państwom-sygnatariuszom w chwili ratyfikacji, ale stanowiła jedno z podstawowych założeń systemu stworzonego przez EKPCz w związku z powołaniem na mocy art. 32 Konwencji specjalnego, stałego organu sądowego – Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – którego zadaniem jest dokonywanie ultymatywnej wykładni Konwencji. Na powoływanie składu tego organu państwa-członkowskie mają ponadto decydujący wpływ. W związku z tym **należy uznać,**

że zarzut polegający na tym, że dokonywanie przez ETPCz wykładni pojęć autonomicznych Konwencji oraz aktualizowanie treści orzecznictwa w kontekście indywidualnych spraw, narusza art. 8 i 89 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP poprzez brak legitymacji dla tego rodzaju działań, jest chybiony. Podstawowe założenia systemu Konwencji oparte na szczególnym mandacie ETPCz były bowiem znane władzom Rzeczypospolitej Polskiej w chwili jej ratyfikacji. Warto także zauważyć, że obowiązywanie w ramach tego systemu doktryny tzw. „żywego instrumentu”, zgodnie z którą ETPCz jest uprawniony do dokonywania wykładni Konwencji z odejściem od wcześniejszych linii orzecznictwa w kontekście aktualnych warunków (*present-day conditions*) i ogólnych zmian rozumienia pojęć użytych w Konwencji oraz nowych wyzwań dla skutecznej ochrony praw i wolności w niej ustanowionych, **było potwierdzone w ustalonym orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jeszcze przed ratyfikacją Konwencji przez Polskę** (zob. wyrok ETPCz z dnia 25 kwietnia 1978 r. w sprawie *Tyrer p. Zjednoczonemu Królestwu*, nr skargi 5856/72; wyrok ETPCz z dnia 13 czerwca 1979 r. w sprawie *Marckx p. Belgii*, nr skargi 6833/74; wyrok ETPCz z dnia 22 października 1981 r. w sprawie *Dudgeon p. Zjednoczonemu Królestwu*, nr skargi 7525/76).

34. Niezależnie od kwestii dotyczących dozwolonych granic wykładni sądowej przepisów prawa i zarzutów dotyczących rzekomego wykroczenia przez ETPCz poza dopuszczalną interpretację tekstu Konwencji w przywołanych przez Wnioskodawcę sprawach należy ponadto – w nawiązaniu do charakterystyki stosunków pomiędzy prawem międzynarodowym i orzecznictwem sądów międzynarodowych a prawem krajowym w kształcie nadanym im przez postanowienia Konstytucji RP – stwierdzić, że wniosek Prokuratora Generalnego wraz z żądaniami sformułowanymi w petitum wniosku w niniejszej sprawie wydaje się wynikać z niezrozumienia zasady podziału władz i funkcji władzy sądowniczej polegającej na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości (art. 175 Konstytucji RP). **Zgodnie z tą zasadą, co odnosi się także do kwestii skuteczności wyroków Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli inne organy władzy publicznej nie zgadzają się z rozstrzygnięciami organów władzy sądowniczej, powinny podejmować działania wyłącznie w granicach prawem przepisanych.**

35. W tym miejscu należy ponownie podkreślić, że zadaniem Trybunału Konstytucyjnego nie jest korygowanie orzecznictwa sądów krajowych, ani tym bardziej sądów międzynarodowych. Jeżeli – zdaniem danego organu władzy publicznej – orzecznictwo sądowe nie jest w jakimś zakresie prawidłowe – korygowanie tego orzecznictwa powinno mieścić się w granicach prawa. Jeżeli taka ewentualna nieprawidłowość dotyczy wykładni umowy międzynarodowej władze RP dysponują odpowiednimi środkami, takimi jak np. wypowiedzenie umowy lub zaproponowanie jej zmiany. Biorąc to pod uwagę, należy uznać przy tej okazji, że **wątpliwości i rozbieżności wyrażane w orzeczeniach sądowych, które mogą dotyczyć także orzeczeń samego Trybunału Konstytucyjnego, nie są pozbawione podstaw, jeżeli zmiana rozumienia pojęć umocowanych w Konstytucji RP lub w Konwencji odbywa się bez zmiany tych aktów prawnych jedynie za pośrednictwem zmiany aktów prawa o randze ustawy.**
36. W odniesieniu do sposobu sformułowania przez wnioskodawcę zarzutu w tiret pierwsze petitum w oparciu o art. 8 i 89 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP należy ponadto wyrazić wątpliwość, czy – jak wskazano w treści uzasadnienia wniosku – pojęcie delegacji kompetencji i kontrola konstytucyjności na nim oparta jest w tym wypadku adekwatna. **ETPCz jest bowiem jedynie uprawniony do wykładni Konwencji i wydawania orzeczeń, które nie są bezpośrednio skuteczne w porządku prawa polskiego, jako że ich wykonywanie musi być zapośredniczone poprzez następcze ich zastosowanie przez organy władzy publicznej RP. Nie może być zatem mowy o delegacji kompetencji, a zarzut oparty na ich rzekomym przekroczeniu zdaje się być kalką z doktryn powstałych na kanwie stosowania prawa europejskiego, którego porządek posiada innego rodzaju status i charakterystykę. Wydaje się zatem, że tak sformułowany zarzut jest nieprawidłowy. Największe wątpliwości budzi przy tym jednak brak powołania przez wnioskodawcę w treści petitum prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), którego dotyczy meritum spraw, na gruncie których powstał wniosek.** Dla wykazania rzeczywistego stanu niekonstytucyjności sposobu wykładni tego prawa przez ETPCz na gruncie art. 6 ust. 1 Konwencji należałoby przynajmniej bowiem wykazać, że jest ona niezgodna z ekwiwalentem tego przepisu na gruncie polskiej ustawy zasadniczej.

**Prawo sędziego do odwołania od decyzji o odwołaniu ze stanowiska administracyjnego przez Ministra Sprawiedliwości na gruncie Konstytucji RP**

37. Zarzut przedstawiony przez wnioskodawcę w treści tiret pierwszego petitum wniosku oparty jest w głównej mierze poglądzie o przekroczeniu przez ETPCz granic dopuszczalnej wykładni art. 6 ust. 1 Konwencji poprzez rzekome wykreowanie prawa podmiotowego, które nie podlega ochronie na gruncie prawa polskiego. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich **pogląd ten jest błędny. Dla uznania prawidłowości tego zarzutu należałoby bowiem wykazać, że w sprawie *Broda i Bojara p. Polsce*, do której odwołuje się wnioskodawca, na gruncie prawa polskiego nie przysługiwało żadne prawo o charakterze cywilnym**, które decyzja Ministra Sprawiedliwości o odwołaniu sędziego ze stanowiska administracyjnego mogłaby naruszyć. **To natomiast wydaje się bardzo mało prawdopodobne** z uwagi na następujące uwagi.
38. Dla prawidłowego odczytania treści przytoczonego wyżej wyroku ETPCz należy na wstępie ponownie zaznaczyć, że pojęcie praw o charakterze cywilnym na gruncie Konwencji ma charakter autonomiczny i obejmuje zarówno prawa materialne, proceduralne oraz prawa łączące w sobie te dwa rodzaje praw (wyrok ETPCz z dnia 25 września 2018 r. w sprawie *Denisov p. Ukrainie*, nr skargi 76639/11, par. 46). Ponadto, art. 6 ust. 1 Konwencji obejmuje nie tylko spory dotyczące faktycznego istnienia jakiegoś prawa, ale także zakresu lub sposobu jego wykonywania (wyrok ETPCz z dnia 23 października 1985 w sprawie *Bentham p. Holandii*, nr skargi 8848/80, par. 32). W kontekście dyskutowanej sprawy warto także wyraźnie zaznaczyć, że **kwestia istnienia materialnej podstawy danego prawa jest zupełnie odrębna względem formalnych ograniczeń jego wykonywania w prawie krajowym, w tym ograniczeń prawa do sądu**. Należy także przypomnieć, że co do zasady wszystkie spory dotyczące stosunku pracy pomiędzy organami państwowymi a osobami pełniącymi funkcje publicznej należy rozumieć jako spory dotyczące praw i obowiązków o charakterze cywilnym, a **przysługiwanie w ich ramach prawa do sądu jest objęte domniemaniem**, które może być obalone na podstawie wykazania, że prawo to zostało na mocy przepisów prawa krajowego wyłączone w sposób wyraźny i uzasadniony (zob. wyrok ETPCz w sprawie *Vilho Eskelinen*, cyt. wyżej, par. 62). Wyłączenie to nie jest natomiast postrzegane jako



wylączenie materialnej podstawy danego prawa co do określonej kategorii stosunków prawnych.

39. Wskazany powyżej sposób kategoryzacji spraw z zakresu stosunków służbowych w ramach instytucji publicznych nie jest niezgodny z orzecznictwem dotyczącym prawa do sądu w sprawach osób pełniących funkcje publiczne. W wyroku z dnia 9 czerwca 1998 r. (sygn. akt K 28/97) oraz w wyroku z dnia 30 października 2012 r. (sygn. akt SK 20/11) **Trybunał Konstytucyjny rozróżnił pomiędzy sprawami dotyczącymi podległości służbowej należącymi do sfery wewnętrznej administracji publicznej i sprawami związanymi ze sprawowaniem funkcji publicznych**, w których jednostki występują jako podmioty praw i obowiązków odrębne od organów administracji publicznej, **wśród których wymienić można spory dotyczące powstania lub rozwiązania stosunku służbowego**. W przypadku drugiej z tych kategorii prawo do sądu znajduje zastosowanie z uwagi na istnienie praw, które można uznać za prawa o charakterze cywilnym majątkowym lub niemajątkowym. Ewentualne ograniczenie tego prawa jest – jak wskazano powyżej – kwestią odrębną i w kontekście niniejszych rozważań drugorzędna.
40. Należy także w tym miejscu odnieść się do przywołanego przez wnioskodawcę argumentu odnoszącego się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego potwierdzającego brak istnienia podmiotowego prawa publicznego sędziów do zajmowania określonego stanowiska w ramach struktury administracyjnej sądownictwa (zob. wyrok TK z dnia 7 listopada 2005 r. w sprawie o sygn. akt P 20/04). **Orzeczenia te odnosiły się do innego rodzaju sytuacji, które nie obejmowały kwestii trwałości istniejącego już stosunku pracowniczego, który – jak wskazuje przytoczone powyżej orzecznictwo – podlega ochronie jako prawo o charakterze niezwiązanym ściśle ze stosunkiem hierarchicznej podległości służbowej**. Na takie rozróżnienie – w kontekście dyskusowanego poglądu o braku istnienia prawa, które podlegałoby ochronie przewidzianej w art. 6 ust. 1 Konwencji – wskazał ETPCz w wyroku w sprawie *Broda i Bojara p. Polsce*, **podkreślając, że o ile „dostęp do zatrudnienia lub zajmowanego stanowiska może co do zasady stanowić przywilej, który nie może być wymagany na drodze prawnej, o tyle inaczej wygląda sytuacja sporów dotyczących trwałości lub warunków wykonywania**

**takiego stosunku służbowego”** (par. 103). W związku z tym chociaż prawo krajowe może przewidywać, że sędziemu nie przysługuje pierwotnie żadne prawo podmiotowe do zajmowania określonego stanowiska, to już w przypadku wyznaczenia na takie stanowisko **sędzia ma prawo ochrony trwałości tego stosunku w kształcie określonym przepisami obowiązującymi w momencie jego nawiązania** (por. także wyrok ETPCz z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie *Baka p. Węgrom*, nr skargi 20261/12, par. 107-111).

41. W kontekście powyższego Trybunał wskazał na fakt, że skarżący w sprawie *Broda i Bojara p. Polsce* zostali pierwotnie powołani na zajmowane stanowiska na podstawie przepisów ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, które przewidywały, że długość ich mandatu powinna wynosić 6 lat. Użycie przez ustawodawcę czasu terażniejszego – w sposób oczywisty – nie przesądza o braku normatywnego charakteru tego przepisu. Ponadto przepisy te przewidywały zamknięty katalog przesłanek, na podstawie których Minister Sprawiedliwości mógł podjąć decyzję o odwołaniu sędziów z ich stanowiska przed upływem 6 lat, a decyzja ta podlegała procedurze zaopiniowania przez Krajową Radę Sądownictwa. W tym kontekście ETPCz powołał się także na istniejącą na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego zasadę niezależności sądownictwa (art. 178 Konstytucji RP) i nieprzenoszalności sędziów (art. 180 Konstytucji RP). Biorąc pod uwagę fakt, że zmiana wskazanych powyżej przepisów nastąpiła w trakcie określonego powyżej 6-letniego okresu, Trybunał podkreślił w kontekście zasad ogólnych prawa, że odwołanie sędziów ze stanowiska na podstawie przepisów przejściowych ustawy nowelizującej z dnia 12 lipca 2017 r. nie ma wpływu na analizę przysługujących im praw, której głównym punktem wyjścia są przepisy prawa w pierwotnym brzmieniu.

42. Należy w tym miejscu podkreślić, że – inaczej niż twierdzi wnioskodawca – Trybunał nie wykreował jednak żadnego materialnego prawa związanego z zajmowaniem stanowiska w strukturze administracyjnej sądownictwa, podkreślając wyraźnie w treści uzasadnienia, że **„w świetle okoliczności sprawy, Trybunał nie może orzec na podstawie przedmiotowej ustawy, czy w prawie krajowym istniało prawo”** (par. 107). W związku z zmianą przepisów prawa w trakcie trwania stosunku służbowego zaistniała natomiast „sprawa” w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji dotycząca „rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym” w związku z niepewnością co do tego,

czy takie prawo przysługiwało skarżącym, a sprawa ta miała rzeczywisty i poważny charakter z uwagi na **bezpośrednie konsekwencje majątkowe, jakie ponieśli skarżący w związku ze wcześniejszym zakończeniem ich stosunku służbowego** (par. 108). Zarzut wykroczenia przez Trybunał poza granice określone w art. 6 ust. 1 Konwencji poprzez wykreowanie prawa, które nie istnieje w prawie krajowym, jest w związku z tym chybiony, po pierwsze, ze względu na fakt, że w uzasadnieniu orzeczenia wskazano na **konieczność wzięcia pod uwagę nie tylko przepisów ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, ale także innego rodzaju norm porządku prawa wewnętrznego – w tym praw i zasad o charakterze konstytucyjnym – oraz wyjścia w odniesieniu do przedmiotu sprawy poza wąsko zakreślone pojęcie prawa podmiotowego do zajmowania określonego stanowiska i uwzględnienia szerokiego spektrum innego rodzaju praw o charakterze cywilnym**. Tego rodzaju podejście nie jest niezgodne z prawem polskim, w tym z przepisami Konstytucji RP, o czym będzie mowa w dalszej części analizy.

43. W kontekście powyższego należy podkreślić, że orzekając o naruszeniu art. 6 ust. 1 Konwencji w sprawie *Broda i Bojara p. Polsce*, Trybunał odwołał się do brzmienia tego przepisu, które pozwala na szerokie rozumienie praw, które mogą być podstawą powstania prawa do sądu, o którym w nim mowa. Prawa i obowiązki „o charakterze cywilnym” ujęte w tym przepisie nie muszą zatem odnosić się do bezpośredniego przedmiotu danego sporu. Zgodnie z ustaloną linią orzeczniczą ETPCz **art. 6 ust. 1 Konwencji znajduje zastosowanie także w odniesieniu do „sporów, które na pierwszy rzut oka nie dotyczą praw cywilnych, ale które mają mimo to bezpośredni wpływ na tego rodzaju prawa – zarówno majątkowe i niemajątkowe – które przysługują zainteresowanemu”** (zob. wyrok ETPCz w sprawie *Denisov p. Ukrainie*, cyt. wyżej, par. 51). W tym miejscu należy przypomnieć, że zgodnie z art. 59 Konwencji *in fine* językami autentycznymi EKPCz są francuski i angielski. Tekst art. 6 ust. 1 Konwencji w wersji francuskiej posługuje się przy tym pojęciem „sprawy” (*cause*), w ramach której sąd „będzie orzekał” (*qui décidera*) o zarzutach dotyczących (*contestations sur*; dosł. kwestionowaniu) praw i obowiązków o charakterze cywilnym. Tego niuansu niestety nie oddaje wersja polska tekstu Konwencji. Należy przy tym wskazać także, że w odniesieniu do pojęcia zarzutów w tekście oryginalnym użyto rodzajnika nieokreślonego (*des*), co wskazuje na to, że w przepisie tym

niekoniecznie chodzi o zarzuty tożsame z bezpośrednim przedmiotem sporu, o którym mowa wcześniej, ale o różnego zarzuty z nim powiązane. Do podobnych wniosków skłania analiza tekstu Konwencji w języku angielskim, który przewiduje, że prawo do sądu przysługuje każdemu w ramach „określania” przysługujących mu prawa i obowiązków o charakterze cywilnym (*in the determination of his civil rights and obligations*). Takie sformułowanie oznacza, że pojęcie sporu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 Konwencji „obejmuje wszystkie postępowania, których wynik jest decydujący dla praw i obowiązków prywatnych” (zob. wyrok ETPCz w sprawie *Ringeisen*, cyt. wyżej).

44. W kontekście powyższego kluczowe jest ustalenie, że **nawet jeśli na gruncie prawa polskiego nie istnieje prawo do zajmowania przez sędziego określonego stanowiska w administracyjnej strukturze sądownictwa, istnieje jednak szerokie spektrum innych praw o charakterze cywilnym powiązanych z interesem prawnym sędziego w zapewnieniu trwałości jego stosunku służbowego w tym zakresie, które podlegają ochronie na gruncie tego prawa**. Prawa te związane są przede wszystkim z ochroną życia prywatnego i prawa do własności, na co zwrócił uwagę ETPCz w sprawie *Broda i Bojara p. Polsce* orzekając, że w przypadku sporu, który dotyczy odwołania ze stanowiska w ramach stosunku pracy i który ma wpływ na wymiar wynagrodzenia oraz zakres obowiązków służbowych, nie może być mowy o niekwestionowaniu praw i obowiązków o charakterze cywilnym i, w związku z tym, niestosowalności art. 6 ust. 1 Konwencji (par. 112 wyroku). W tym kontekście warto zaznaczyć, że do tej pory nie budziło kontrowersji orzecznictwo ETPCz wskazujące na ochronę na gruncie samej Konwencji praw cywilnych o charakterze majątkowym, a także niemajątkowym takich jak prawo do dobrego imienia (wyrok ETPCz w sprawie *Helmers p. Szwecji*, nr skargi 11826/85), czy ochrony stabilności zawodowej (wyrok ETPCz w sprawie *Pocius p. Litwie*, nr skargi 35601/04).
45. W odniesieniu do zarzutu wnioskodawcy opartego na orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym nie istnieje prawo podmiotowe sędziów do sprawowania określonego stanowiska w strukturze administracyjnej sądownictwa, nawiązujące do treści zdania odrębnego sędziego K. Wojtyczka do orzeczenia w sprawie *Broda i Bojara p. Polsce*, należy przede wszystkim wskazać, że **orzeczenia cytowane**

zarówno w tym zdaniu odrębnym, jak i w uzasadnieniu wniosku, nie odnosiły się wprost do sytuacji analogicznej, do tej która była przedmiotem postępowania. **Orzeczenia te zapadły także w zupełnie innym kontekście**, w którym nie istniały tak daleko idące systemowe zmiany w zakresie organizacji sądownictwa oparte na zwiększeniu prerogatyw władzy wykonawczej względem władzy sądowniczej. Dotyczyły one spraw związanych m. in. z ustawową reorganizacją struktury wymiaru sprawiedliwości, możliwości złożenia przez sędziego wniosku o przeniesienie na inne miejsce służbowe, czy kwestii delegowania sędziów (zob. m. in. postanowienie TK w sprawie o sygn. akt Ts 262/12 oraz postanowienie w sprawie o sygn. akt SK 30/14). **Odczytywanie tez z tego orzecznictwa przywoływanych przez wnioskodawcę musi być zatem dokonywane w sposób ostrożny i kontekstowy**. Tylko taki sposób analizy pozwala bowiem na stwierdzenie w sposób prawidłowy i jednoznaczny, czy rzeczywiście orzeczenie przez ETPCz naruszenia prawa do sądu w sprawie *Broda i Bojara p. Polsce* odbyło się w sposób niezgodny z Konstytucją RP.

46. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny rzeczywiście – jak przytacza to wnioskodawca – podkreślał wielokrotnie specyficzny charakter statusu sędziego, orzekając, że konstytucyjne zasady niezawisłości (art. 178 Konstytucji RP), czy nieusuwalności sędziów (art. 180 Konstytucji RP) nie są źródłami praw podmiotowych przysługujących sędziom (zob. wyrok TK w sprawie o sygn. akt K 1/12). Wyciąganie konsekwencji z tego stwierdzenia nie może być jednak zbyt pochopne. **Trybunał doprecyzował bowiem w dalszej części przywołanego orzeczenia, że zasady te nie mogą być samoistną podstawą roszczeń sędziów**. Odgrywają one jednak istotną rolę przy badaniu konstytucyjności w powiązaniu z innymi rodzajami prawami. Jak wyjaśnił to Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. akt P 20/04, specyficzny status gwarancji niezawisłości sędziów polega na tym, że nie stanowią one regulacji, które są „celem samym w sobie” i nie statuuje osobistych przywilejów „mających służyć przede wszystkim ochronie ich interesów”; „są to przepisy, na które należy patrzeć **w pierwszej kolejności** od strony instytucjonalnej” [podkreśl. RPO]. Trybunał zaznaczył jednak wyraźnie, że chociaż chodzi w przypadku tych gwarancji przede wszystkim o prawa w znaczeniu przedmiotowym, to „nie można zapomnieć,  **iż wynikają z nich określone prawa podmiotowe przysługujące osobom zajmującym stanowisko sędziego**”.

**Trybunał Konstytucyjny nie orzekł zatem, że z gwarancji tych mogą wynikać żadne prawa podmiotowe należące do innej kategorii**, zaznaczając jedynie, że mają one charakter różny od praw podmiotowych ujętych w rozdziale II Konstytucji RP regulującym konstytucyjne prawa i wolności człowieka i obywatela. Chociaż prawa te są – jak ujął to Trybunał Konstytucyjny – „refleksem konstytucyjnych norm prawa w znaczeniu przedmiotowym”, nie można im odmówić przymiotu prawa innego rodzaju o wtórnym charakterze.

47. W kontekście okoliczności, które stanowiły tło sprawy *Broda i Bojara p. Polsce*, wskazać należy przede wszystkim na treść wyroku TK w sprawie o sygn. akt K 12/03, który dotyczył bezpośrednio kwestii konstytucyjności odwołania sędziego ze stanowiska prezesa sądu w toku kadencji z innych powodów niż niewywiązywanie się z obowiązków służbowych. Należy na wstępie podkreślić, że ówczesne przepisy Prawa o ustroju sądów powszechnych przewidywały szersze niż na gruncie dyskutowanej sprawy gwarancje stabilności tego stosunku służbowego poprzez wyraźne wskazanie przesłanek, na podstawie których sędzia mógł być odwołany ze stanowiska prezesa sądu w trakcie kadencji, oraz obligatoryjne przedstawienie takiej decyzji do zaopiniowania przez Krajową Radę Sądownictwa. **W wyroku tym Trybunał uznał możliwość odwołania prezesa sądu w toku kadencji przez Ministra Sprawiedliwości z innych powodów niż niewywiązywanie się z obowiązków służbowych pomimo negatywnej opinii KRS za niezgodną z art. 10 i 173 Konstytucji RP.** Dla niniejszej analizy istotne są jednak przede wszystkim uwagi poczynione przez Trybunał Konstytucyjny w treści orzeczenia, gdzie wskazano, po pierwsze, że „w wypadku odwołania prezesa, przed upływem kadencji, chodzić powinno zawsze o przyczynę występującą w danym momencie, wskazującą na zagrożenie prawidłowego funkcjonowania sądu”, a przesłanki odwołania powinny być wymierne i weryfikowalne. Trybunał wspomniał także wprost o „**interesie danej osoby pełniącej funkcję**” pozostania na swoim stanowisku, co jest także istotne z punktu widzenia autonomicznego charakteru pojęcia „prawa” na gruncie art. 6 ust. 1 Konwencji.
48. Jak wskazał Trybunał ponadto w przytoczonym wyżej orzeczeniu, reguły dotyczące odwołania sędziów ze stanowiska prezesa sądu muszą uwzględniać w procedurze element

związany z władzą sądowniczą. Rozwiązanie, które pozwala na odwołanie jedynie na mocy decyzji organu władzy wykonawczej narusza „zasadę niezależności sądu, a jest to – obok gwarancji niezawisłości sędziowskiej (art. 178 Konstytucji RP) – drugie podstawowe kryterium określające pozycję władzy sądowniczej w systemie organów państwowych (art. 173)”. Trybunał podkreślił także wyraźnie, że „pisemne uzasadnienie zamiaru odwołania prezesa sądu przez ministra musi zawierać, w każdym przypadku, szczegółowe wskazanie konkretnej przyczyny zamierzonej decyzji, formułowane ze świadomością, że rozpatrywane ono będzie przez gremium o najwyższym stopniu profesjonalizmu i rozeznaniu w skomplikowanej i delikatnej materii funkcjonowania władzy sądowniczej oraz doskonale rozumiejącego istotę dobra wymiaru sprawiedliwości, a także, że następować to będzie z zastosowaniem całkowicie przejrzystych procedur demokratycznych”. Należy w tym kontekście wskazać, że **na gruncie przepisów, których dotyczyło postępowanie w sprawie Broda i Bojara p. Polsce, żaden z przywołanych powyżej wymogów nie został przez ustawodawcę zachowany.**

49. W kontekście powyższego należy oczywiście zgodzić się zatem ze stwierdzeniem wnioskodawcy, że na gruncie Konstytucji RP nie istnieje podmiotowe prawo sędziego pozostawania na określonym stanowisku służbowym, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. akt K 45/07. **Uważna lektura tego orzeczenia prowadzi jednak jedynie do wniosku, że zdaniem Trybunału Konstytucyjnego prawo takie nie przysługuje wyłącznie na podstawie art. 180 Konstytucji RP rozważanego w izolacji od innych praw i zasad określonych w polskiej ustawie zasadniczej.** Pewnego rodzaju prawo do zachowania trwałości stosunku służbowego lub kwestionowania aktów prawnych naruszających status sędziego i jego niezawisłość może przysługiwać sędziom w odpowiednich okolicznościach na podstawie innych przepisów Konstytucji RP. Jak wskazał bowiem Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. akt P 20/04, „samo zadekretowanie niezawisłości sędziowskiej jako fundamentalnej zasady sprawowania władzy sądowniczej jest niewystarczające” i „potrzeba [w tym kontekście] daleko idących gwarancji odnoszących się również do różnych aspektów statusu zawodowego sędziów”. Z orzeczenia w sprawie o sygn. akt K 7/10 wynika przy tym jasno, że kwestia tego, czy wykonywanie uprawnienia do powoływania, przenoszenia lub odwoływania sędziów z ich stanowisk, nie wpływa

negatywnie na status pewnej grupy sędziów i „nie dotyczy najważniejszych zagadnień związanych z ich statusem służbowym” jest istotnym elementem badania konstytucyjności przepisów regulujących to uprawnienie. Jak podkreślił Trybunał, uprawnienia związane ze zmianą stosunków służbowych sędziów powinny być ponadto – co do zasady – wykonywane przez organ władzy sądowniczej lub pod jego kontrolą, aby nie naruszały one zasady niezawisłości sędziowskiej i nie prowadziły do rozstrzygnięć, które „będą generalnie arbitralne i nieuzasadnione merytorycznie”. Podobnie, w treści orzeczenia w sprawie o sygn. akt K 45/07, Trybunał podkreślił w kontekście przepisów o delegowaniu sędziów, że jeżeli decyzje tego rodzaju **„nie są powierzone z samej istoty sądom, powinny podlegać przynajmniej następczemu zaskarżeniu do sądu. [...] W szczególności rozstrzygnięcia te są pozostawione poza zakresem działania władzy wykonawczej, co zasadniczo redukuje zagrożenia zasady niezawisłości sędziowskiej”**.

50. Jak wskazano wcześniej w kontekście wykładni art. 6 ust. 1 Konwencji, kwestia tego, czy istnieje określone prawo podlegające ochronie prawnej, oraz tego, czy prawo do jego dochodzenia na drodze sądowej może być ograniczone, odbywa się na dwóch osobnych poziomach analizy. Podobnie jest na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego. W związku z tym warto zaznaczyć, że przepisy Konstytucji RP nie tylko przyznają sędziom pewnego rodzaju – mniej lub bardziej określone – prawo do ochrony ich statusu, w tym ich stosunku służbowego, ale także że z prawem tym wiąże się prawo do sądu. W przywoływanym już wcześniej orzeczeniu dotyczącym sędziów wojskowych Trybunał Konstytucyjny orzekł w sposób wyraźny, że **jeżeli określone decyzje „nie należą do spraw z zakresu podległości służbowej wewnątrz aparatu państwowego, ale dotyczą zakresu praw i obowiązków określających treść stosunku służbowego”, „skutkuje [ich] objęciem ich zakresem konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu”** (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 2002 r. o sygn. akt SK 29/01; zob. także wyrok z dnia 9 czerwca 1998 r. o sygn. akt K 28/97 i wyrok z dnia 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99 w odniesieniu do ograniczeń prawa do sądu w sprawach ze stosunku podległości służbowej).
51. Podobnie w wyroku w sprawie o sygn. akt K 45/07 w odniesieniu do przepisów o delegowaniu sędziów **Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „dochodzi do naruszenia**



prawa do sądu, [w sytuacjach, w których] sędzia nie ma proceduralnych gwarancji w związku z ochroną swojej sytuacji zawodowej”. Przepisy, które przewidują dyskrecjonalne uprawnienie do wpływu na tę sytuację bez możliwości poddania jego wykonywania kontroli sądu uznać należy natomiast za niezgodne z Konstytucją RP. W tym kontekście, jak wskazał Trybunał w wyroku w sprawie o sygn. akt K 3/98, należy zaznaczyć, że chociaż „istota konstytucyjnych przepisów o statusie sędziego nie polega na zapewnieniu sędziemu nietykalności”, to „ustawodawca powinien jednak precyzyjnie określić w ustawie sytuacje, w których może dojść do naruszenia stabilizacji zawodowej sędziego”, „powinien powierzyć podejmowanie odpowiednich decyzji organom władzy sądowniczej oraz przewidzieć właściwe gwarancje proceduralne”.

52. Niezależnie od powyższego – w odniesieniu do braku niezgodności z Konstytucją RP zaskarżonych przez wnioskodawcę przepisów – wskazać należy ponadto na szeroki zakres prawa do sądu na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a przede wszystkim na użyte w tym przepisie pojęcie „sprawy”, które nie ogranicza się jedynie do sporów wynikających ze stosunków cywilnoprawnych, administracyjno prawnych oraz rozstrzygania o zasadności zarzutów karnych i odnosi się do szerszego katalogu spraw dotyczących „rozstrzyganie o prawach danego podmiotu” (zob. P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, LEX/el. 2021, art. 45). Do kategorii praw, o których rozstrzyga sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości, należą przy tym nie tylko wyraźnie określone, indywidualne uprawnienia o charakterze cywilnym lub administracyjnym, ale „wszelkie inne prawa, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego” (tamże).

53. W doktrynie podkreśla się ponadto, że z uwagi na szerokie sformułowanie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, prawo do sądu oznacza także „możliwość zwrócenia się do sądu w sytuacjach nie tylko zakwestionowania lub naruszenia jej praw i wolności, lecz również w sytuacjach odczuwanych przez nią niejasności, niepewności, a zwłaszcza obawy wystąpienia takiego naruszenia” (zob. P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II*, red. L. Garlicki, M. Zubik,

Warszawa 2016, art. 45). W tym sensie – jak podkreślał to sam Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie – „**celem istnienia prawa do sądu jako takiego jest zapewnienie jednostce ochrony przed arbitralnością władzy**” (wyrok TK z dnia 12 maja 2003 r., sygn. akt SK 38/02). Takie ujęcie prawa do sądu jest przy tym znacznie szersze chociażby od prawa do sądu określonego w art. 6 ust. 1 EKPCz. Uwaga ta pozostaje istotna dla oceny *meritum* niniejszego postępowania, nawet jeśli art. 45 ust. 1 Konstytucji RP nie został powołany przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli. Ma ona bowiem wpływ na analizę tego, czy istniało w prawie krajowym uprawnienie pozwalające na zastosowanie prawa do sądu w zakresie określonym w Konwencji.

54. Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia oparte o orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego **nie sposób stwierdzić, że nie istnieje żadne prawo sędziego odwołanego ze stanowiska, które mogłoby uzasadniać konieczność ochrony trwałości stosunku służbowego sędziego**. Chociaż można argumentować, że nie istnieje uprawnienie oparte o jedną i wyczerpującą materialną podstawę prawną do zajmowania przez sędziego określonego stanowiska administracyjnego, należy z pewnością stwierdzić, że **istnieje szereg praw o charakterze cywilnym, których istotą jest ochrona trwałości zatrudnienia na tego rodzaju stanowisku, które w powiązaniu z prawa związanymi z ochroną specjalnego statusu sędziego, który ma zagwarantować mu wolność od arbitralnej ingerencji w wykonywanie władzy sądowniczej przez inne władze publiczne, stanowi wystarczającą podstawę dla uznania o objęciu tego rodzaju spraw zakresem prawa do sądu określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP**. W tym kontekście należy przede wszystkim wskazać na szerszy zakres tego prawa niż przewiduje to art. 6 ust. 1 Konwencji. W związku z tym **należy uznać, że art. 6 ust. 1 Konwencji w zakresie, w jakim dokonano jego indywidualnej i konkretnej wykładni na gruncie sprawy *Broda i Bojara p. Polsce* nie jest niezgodny z Konstytucją RP** zarówno w odniesieniu do przywołanych wzorców kontroli, jak i pominiętego przez wnioskodawcę konstytucyjnego prawa do sądu, jako że nie powoduje on wykreowania żadnego uprawnienia, o którym wspomina Prokurator Generalny. **Na gruncie powołanego wyżej orzecznictwa uznać bowiem należy, że na gruncie polskiej Konstytucji sędziom**

przysługuje prawo do sądu w analogicznych sytuacjach, a zatem *a fortiori* – pewne podlegające ochronie prawo.

55. Warto w kontekście powyższego nadmienić, że także sędzia K. Wojtyczek w powołanym przez wnioskodawcę zdaniu odrębnym argumentuje, że na gruncie prawa konstytucyjnego nie istnieje samodzielne uprawnienie sędziego, o którym mowa powyżej, oparte jedynie o zasady niezawisłości sędziów i inne zasady dotyczące ich statusu. Nie wyklucza on jednak wprost objęcia sytuacji skarżących zakresem stosowania art. 6 ust. 1 Konwencji z uwagi na istnienie innego rodzaju praw cywilnych, sugerując możliwość ich ochrony w ramach istniejącego w prawie polskim postępowania w sprawie odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej (art. 417 § 1 Kodeksu cywilnego). Kwestia skuteczności tego rodzaju postępowania z punktu widzenia art. 6 ust. 1 Konwencji oraz prawidłowości ustaleń ETPCz w tym zakresie nie jest natomiast objęta wnioskiem oraz nie powinna – z uwagi na zasady powołane w pierwszej części niniejszego stanowiska – jako indywidualna ocena w ramach stosowania prawa podlegać kognicji Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie.
56. Podobne uwagi sformułować należy w odniesieniu do kwestii braku spełnienia kryteriów wyłączenia prawa do sądu wskazanych w wyroku w sprawie *Vilho Eskelinen* (cyt. wyżej). Zdaniem Rzecznika, uwagi przedstawione przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w tym zakresie, wskazujące na **konieczność ochrony niezależności władzy sądowniczej jako istotnego elementu systemu ochrony praw człowieka, są uzasadnione i przemawiają za koniecznością uwzględnienia argumentacji przedstawionej powyżej i uznania na gruncie Konstytucji RP istnienia swego rodzaju prawa sędziów do ochrony ich statusu egzekwowalnego na drodze prawa do sądu w przypadku braku przewidzenia przez ustawodawcę innego rodzaju odpowiednich gwarancji niezawisłości**. Konieczność ta wynika z przedstawionych poniżej zasad i reguł zarówno prawa krajowego, jak i prawa europejskiego, które z perspektywy ETPCz stanowi równorzędny element prawa wewnętrznego brany pod uwagę przy ustalaniu jego treści na potrzeby stosowania art. 6 ust. 1 Konwencji.

## **Konieczność ochrony statusu sędziów z uwagi na zasadę niezależności władzy sądowniczej z perspektywy Konstytucji RP i prawa UE**

57. Jak wskazano powyżej, Rzecznik Praw Obywatelskich ma świadomość, że nie istnieje samodzielne, oparte na jednej podstawie prawnej konstytucyjne podmiotowe prawo sędziego „do zajmowania określonego stanowiska służbowego”, które stanowiłoby prawo lub wolność w rozumieniu rozdziału II Konstytucji RP (por. wyrok TK z dnia 27 marca 2013 r. o sygn. akt K 27/12 oraz wyrok TK z dnia 7 listopada 2005 r. o sygn. akt P 20/04). **Niemniej jednak z pola widzenia nie można tracić faktu, że z perspektywy podmiotów, dla których ustanowiona została gwarancja określona w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP – a więc m. in. prawa do rozpatrzenia ich sprawy przez niezależny i niezawisły sąd – wątpliwości co do jej realizacji wywołuje sytuacja, w której organ władzy wykonawczej może w sposób zupełnie arbitralny wykonywać swoje uprawnienia względem organów władzy sądowniczej, wpływając potencjalnie na ich orzekanie.** Tego rodzaju sytuacja wymaga określenia przez prawodawcę odpowiednich gwarancji proceduralnych ograniczających swobodę Ministra Sprawiedliwości w ramach odwoływania sędziów ze stanowisk administracyjnych. Jak wskazywał bowiem wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny, „nie da się jednoznacznie oddzielić funkcji administracyjnej od orzeczniczej prezesów sądów”, stąd „celem zagwarantowania niezależności sądów konieczne jest [m. in.] zabezpieczenie w ustawie odpowiedniego udziału samorządu sędziowskiego” (zob. wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r. o sygn. akt K 12/03; wyrok TK z dnia 9 listopada 1993 r. o sygn. akt K 11/93).
58. W tym kontekście należy podkreślić, że konstytucyjną rolą sądów jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (art. 175 Konstytucji RP). To sędzia jest ostatecznym arbitrem również w sporach zawisłych między państwem a obywatelem. Stąd też z punktu widzenia praw jednostki zasadnicze znaczenie należy przypisać art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, który gwarantuje każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Sąd nie spełniający tych kryteriów nie gwarantuje ochrony praw człowieka. **Niedochowanie tych kryteriów prowadzi w konsekwencji do naruszenia praw jednostki, czyli do naruszenia zasady ustrojowej, według której Rzeczpospolita Polska zapewnia**

wolności człowieka i obywatela (art. 5 Konstytucji RP). Z tych fundamentalnych powodów jednostka będąca stroną postępowania sądowego musi mieć pewność, że sędzia rozpatrujący jego sprawę jest niezawisły, uprawniony do orzekania w danej sprawie i został powołany do pełnienia urzędu w prawidłowej procedurze. **Wątpliwości dotyczące możliwości niekontrolowanego odwoływania sędziów z zajmowanych przez nich stanowisk administracyjnych przez Ministra Sprawiedliwości, jakie pojawiły się w ostatnich latach, mogą być postrzegane jako zagrożenie dla prawidłowej realizacji prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.** Wątek ten nie może zostać pominięty przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszym postępowaniu.

59. Pojęcia niezależności sądów i niezawisłości sędziów są ze sobą ściśle powiązane. Jeśli chodzi o pojęcie niezawisłości sędziów, nacisk jest położony na brak nie tylko rzeczywistego, lecz także pozornego uzależniania sądów (sędziów) w ich działalności orzeczniczej od czynników innych niż tylko wymagania prawa. Niezawisłość w aspekcie obiektywnym ocenia się, badając, czy obiektywne fakty mogą rodzić wątpliwości co do zachowania tej niezawisłości. Chodzi tutaj o zaufanie, jakie sądy muszą wzbudzać w społeczeństwie, a przede wszystkim u stron postępowania (por. wyrok TK z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07). W kontekście standardów ochrony niezależności sądownictwa należy odwołać się także do orzecznictwa ETPCz. W wyroku w sprawie *Kinsky p. Czechom* (orzeczenie z dnia 9 lutego 2012 r., skarga nr 42856/06) Trybunał w Strasburgu uznał, że **ingerencją w bezstronność sądu jest nie tylko wydawanie sądowi wyraźnych poleceń co do rozstrzygnięcia, jakie powinno zapaść, ale również tworzenie wokół sprawy, na skutek dostępnych Ministrowi Sprawiedliwości środków nadzoru administracyjnego, swoistego nacisku psychologicznego, który może mieć wpływ na bezstronność sędziego.** Natomiast w sprawie *Ramos Nunes de Carvalho p. Portugalii* (skarga nr 55391/13) ETPCz wskazał, że biorąc pod uwagę ważne miejsce, jakie sądownictwo zajmuje wśród organów państwowych w społeczeństwie demokratycznym oraz rosnące znaczenie, jakie przywiązuje się do rozdziału władz i konieczności ochrony niezależności sądownictwa, Trybunał musi zwracać szczególną uwagę na ochronę sędziów przed środkami wpływającymi na ich status, powoływanie lub karierę, które mogą zagrozić ich niezawisłości i autonomii sędziowskiej. Konwencyjny standard prawa do sądu nakazuje przy tym stworzenie gwarancji uniemożliwiających arbitralną ingerencję albo

niewłaściwe korzystanie przez władze z posiadanej swobody (por. wyrok ETPCz z dnia 9 marca 2021 r. w sprawie *Bilgen p. Turcji*, skarga nr 1571/07).

60. Analogiczne standardy zostały wypracowane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w którym wskazuje się, że państwa członkowskie są obowiązane nie dopuścić, z uwagi na zasady powiązane z określonym w art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE obowiązkiem zapewnienia skutecznej ochrony sądowej, do pogorszenia swoich ustawodawstw w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości, w tym poprzez powstrzymanie się od przyjmowania przepisów, które mogłyby naruszać niezawisłość sędziowską (wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r. w sprawie *Repubblika*, C 896/19, pkt 63–65 i przytoczone tam orzecznictwo; a także wyrok z dnia 18 maja 2021 r. w sprawie *Asociația Forumul Judecătorilor din România i in.*, C-83/19, pkt 162). Jak wskazał Trybunał Sprawiedliwości UE w orzeczeniu z dnia 16 listopada 2021 r. w sprawach połączonych od C-748/19 do C-754/19 (*Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim*) w kontekście przepisów o delegowaniu sędziów, **regulacje krajowe dotyczące uprawnień organów władzy wykonawczej z zakresu nadzoru administracyjnego nad sądownictwem powinny przewidywać gwarancje niezawisłości i bezstronności niezbędne w celu uniknięcia ryzyka ich wykorzystywania do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych** (pkt 72). Zdaniem Trybunału budzą szczególne wątpliwości co do zgodności z zasadą niezależności władzy sądowniczej takie przepisy, które nie przewidują kryteriów wykonywania tego rodzaju uprawnień i konieczności uzasadnienia stosownej decyzji, a także umożliwiają zmianę stosunków służbowych sędziów w każdym czasie bez określonych gwarancji proceduralnych.

61. Jak wskazuje Trybunał Sprawiedliwości UE ustanowienie odpowiednich gwarancji niezawisłości sądów, poprzez **ograniczenie prerogatyw organów władzy wykonawczej względem władzy sądowniczej, stanowi kluczowy element dla zapewnienia zaufania obywateli do sądów**, którzy mogą mieć wrażenie, że swoboda w tym zakresie może mieć wpływ na ocenę ich spraw przez sędziów poprzez wywoływanie u nich obawy co do pewności ich sytuacji zawodowej oraz poczucia konieczności spełniania oczekiwań władzy wykonawczej (pkt 82). Trybunał wskazał ponadto, że **nieobwarowane odpowiednimi ograniczeniami korzystania przez organy wykonawczej z ich**

uprawnień z zakresu nadzoru administracyjnego „może spowodować dla [sędziego] skutki analogiczne do tych, z którymi wiążą się kary dyscyplinarne”. W związku z tym środki podejmowane w tym trybie powinny podlegać zaskarżeniu na drodze sądowej zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa zapisane w art. 47 i 48 Karty Praw Podstawowych UE (por. wyrok TSUE z dnia 6 października 2021 r., *W.Ż.*, C-487/19, pkt 115 i 118). W tym kontekście warto przypomnieć, że wskazane powyżej zasady dotyczą wykładni art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE, który jest źródłem prawa bezpośrednio skutecznego w prawie krajowym, oraz że **prawo Unii Europejskiej, stanowi integralną część polskiego porządku prawne i jest uwzględniane przez ETPCz w ramach ustalania stanu prawa wewnętrznego na potrzeby oceny przedstawianych mu spraw.**

62. Odnosząc się do wskazanych w powyższych orzeczeniach zarówno Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jak i Trybunału Sprawiedliwości UE, uwag, **Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie podkreślić, że podziela przekonanie o potrzebie uwzględnienia konieczności ochrony zasady niezależności władzy sędziowskiej w ramach wykładni kontekstowej i teleologicznej prawa do sądu w oparciu o art. 6 ust. 1 Konwencji.** W szczególności podzielić należy – w odniesieniu do wykonywania przez organy władzy wykonawczej uprawnień w zakresie nadzoru administracyjnego nad sądownictwem w sposób arbitralny i przy braku istnienia odpowiednich gwarancji proceduralnych chroniących status sędziów – krytyczną ocenę tego rodzaju sytuacji z punktu widzenia zasady rządów prawa, która została ujęta nie tylko w preambule tekstu Konwencji, ale stanowi także fundamentalną zasadę ustroju państwa polskiego określoną w art. 2 Konstytucji RP.

### **Elementy składające się na badanie wypełnienia przesłanki „sąd ustanowiony ustawą” na gruncie art. 6 ust. 1 Konwencji**

#### **Uwagi wstępne dotyczące rozumienia przesłanki „sąd ustanowiony ustawą”**

63. Istotę zarzutu sformułowanego w tiret drugim petitum wniosku Prokuratora Generalnego stanowi stwierdzenie – oparte o treść wyroku w sprawie *Reczkowicz p. Polsce* (cyt. wyżej) – że ETPCz wykroczył poza wykładnię tekstu art. 6 ust. 1 Konwencji, dokonując jego

wykładni w sposób nieznajdujący oparcia w poprzednim orzecznictwie dotyczącym tego przepisu Konwencji. Jak wskazuje wnioskodawca, dla oceny spełnienia wymogu „sądu ustanowionego ustawą” Trybunał opierał się dotąd na uregulowaniach krajowych ze uwzględnieniem ściśle legalistycznego podejścia do tego wymogu, które przekładać się miało na ograniczenie analizy jedynie do stwierdzenia istnienia podstawy powołania sądu w prawie pozytywnym. Wnioskodawca wyraża przy tym krytyczną ocenę względem ostatniego rozwoju orzecznictwa ETPCz wskazującego na materialne rozumienie tej przesłanki. Istotę zarzutu stanowi także fakt, że na gruncie Konwencji – w efekcie wykładni dokonywanej przez Europejski Trybunał Praw Człowieka – nie obowiązuje domniemanie konstytucyjności przepisów, a treść ewentualnych wyroków Trybunału Konstytucyjnego nie ma decydującego charakteru dla stwierdzenia prawidłowości powołania sądu. Tak sformułowany zarzut jest błędny z kilku powodów, dotyczących zarówno roli i kompetencji orzeczniczych Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z perspektywy prawa międzynarodowego, jak i zasad dotyczących kontroli konstytucyjności na gruncie prawa polskiego.

64. Na wstępie należy zaznaczyć, że z perspektywy prawa międzynarodowego – jak wspomniano już w pierwszej części niniejszego stanowiska – orzeczenia sądów krajowych, w tym także sądów konstytucyjnych, stanowią przedmiot, który może podlegać badaniu pod względem zgodności z określonymi normami prawa międzynarodowego. Chociaż z punktu widzenia wewnętrznego rola sądów konstytucyjnych jest kluczowa dla determinowania ostatecznej legalności i spójności systemowej przepisów prawa, **w sferze zewnętrznej, w której operuje ETPCz, orzecznictwo sądów krajowych może być uwzględniane w sposób rozproszony, a status sądu centralnego i jego wyjątkowe uprawnienia nie przesądzają o tym, że jego orzecznictwo zawsze uzasadnia tezę o tym, iż nie doszło do naruszenia Konwencji.** Taka perspektywa pozwala ETPCz na uwzględnianie orzeczeń sądów krajowych także w sytuacji rozbieżności interpretacyjnych poprzez przyznawanie ich ustaleniom różnej wagi prawidłowości. **ETPCz posiada prawo dokonywania ocen w tym zakresie, w innym wypadku ochrona praw i wolności na gruncie Konwencji byłaby pozbawiona swojej istoty. Posiadanie przez określony organ szczególnej legitymacji lub pozycji ustrojowej jest bowiem kategorią niezależną od materialnej i obiektywnej kategorii zgodności z postanowieniami**



Konwencji, których celem jest ochrona praw człowieka. Z tej perspektywy jedynie częściowe uwzględnianie orzeczeń sądów krajowych nie może być postrzegane jako przejaw „imperializmu prawniczego”, ale dokonywania przez ETPCz całościowej oceny prawa krajowego, które nie zawsze prezentuje się w sposób spójny i wolny od wewnętrznych sprzeczności i konfliktów.

65. Przed przedstawieniem uwag dotyczących poszczególnych motywów uzasadniających zarzut wnioskodawcy sformułowany w tiret drugim petitum wniosku **należy wskazać na konieczność wykładania przesłanek ujętych w art. 6 ust. 1 Konwencji w sposób materialny**, co od początku jej obowiązywania stanowiło kwestię oczywistą **z uwagi na cel, jakim służy ujęte w tym przepisie prawo do sądu. Cel ten nie mógłby zostać w praktyce osiągnięty, gdyby** – zgodnie z rzekomą wolą państw-sygnatariuszy – **przesłanka „sądu ustanowionego ustawą” miałaby być rozumiana jedynie jako blankietowe odesłanie do przepisów prawa krajowego.** W tym kontekście warto także wskazać na konieczność szerokiego rozumienia pojęcia „ustawy” na gruncie art. 6 ust. 1 Konwencji. Zarówno bowiem w tekście w języku angielskim (*law*), jak i francuskim (*loi*), które stanowią autentyczne wersje tekstu Konwencji, użyto słów, które nie odnoszą się jedynie do przepisów rangi ustawy, ale do przepisów prawa stanowionego w szerszym zakresie, także aktów rangi konstytucyjnej, a także – ponadto – reguł i zasad prawa o charakterze prawa zwyczajowego. Pojęcie „ustawy” użyte w polskim tłumaczeniu Konwencji może być w tym zakresie mylące.
66. Najistotniejsze w kontekście dyskutowanych zarzutów Wnioskodawcy jest jednakże wskazanie na powiązanie oceny wymogu „ustanowienia ustawą” z szeregiem materialnych przesłanek związanych z istotą funkcji władzy sądowniczej. **Chociaż na gruncie orzecznictwa samego ETPCz podkreślano wielokrotnie, że test dotyczący tego wymogu może odbywać się** – w zależności od indywidualnych okoliczności sprawy – **niezależnie od oceny wymogów niezależności i bezstronności** (także wskazanych w art. 6 ust. 1 Konwencji), **to przesłanki te są w istocie ze sobą ściśle powiązane.** Jak wskazał Europejski Trybunał Praw Człowieka w orzeczeniu w sprawie *Ástráðsson p. Islandii*, celem ujęcia w Konwencji wymogu ustanowienia ustawą było bowiem przede wszystkim zapewnienie władzy sądowniczej niezależności od władzy wykonawczej jako przymiot

*sine qua non* sądu w demokratycznym państwie prawnym (zob. wyrok ETPCz z dnia 1 grudnia 2020 r., nr skargi 26374/18, par. 99). Niezależnie od oceny dotyczącej pozostałych przesłanek – która ma charakter bardziej konkretny i indywidualny – wymóg „ustanowienia ustawą” również uwzględnia **kategorie niezależności i bezstronności, ale w sposób bardziej ogólny i systemowy w odniesieniu chociażby do realizacji tych zasad w ramach procedur powoływania sędziów**. Takie rozumienie art. 6 ust. 1 Konwencji było obecne w orzecznictwie ETPCz już wcześniej (zob. wyrok ETPCz z dnia 28 listopada 2002 w sprawie *Lavents p. Łotwie*, par. 114; wyrok ETPCz z dnia 9 lipca 2009 r. w sprawie *Ilatowskiy p. Rosji*, par. 40-41; wyrok ETPCz z dnia 20 października 2009 r. w sprawie *Gorguiladzé p. Gruzji*, par. 68).

67. W kontekście powyższego należy wskazać, że podobna logika nie jest obca postanowieniom polskiej Konstytucji. Na gruncie jej art. 31 ust. 3, który stanowi o zasadzie wyłączności ustawy przy ustanawianiu ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności, można by – opierając się na ściśle literalnej wykładni tego przepisu – uznać, że jego formalne rozumienie jest wystarczające i ograniczenia te są odpowiednio umocowane niezależnie od sposobu sformułowania przepisów i ich uchwalenia, o ile tylko zostały one ujęte w akcie o statusie ustawy. **Uwzględniając aksjologię Konstytucji RP, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał jednak konieczność materialnego rozumienia gwarancji ujętej w tej przesłance**. Wymaga ona m. in., aby przepisy regulujące sytuację prawną osoby miały określony stopień jednoznaczności (zob. wyrok TK z dnia 30 października 2001 r. w sprawie o sygn. akt K 33/00; por. P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021, art. 31). W tym kontekście zasada wyłączności ustawy opierać się musi także na konieczności zachowania reguł prawidłowego procesu legislacyjnego, a także na zakazie stanowienia przez ustawodawcę prawa niezgodnego w sposób jednoznaczny z Konstytucją RP (wyrok TK z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie o sygn. akt K 35/15). Tego rodzaju wymogi mają niewątpliwie materialny, a nie formalny charakter.

68. W kontekście powyższego należy nadmienić, że konieczność materialnego rozumienia wymogu „ustanowienia ustawą” nie tylko nie jest niezgodna z Konstytucją RP, ale wynika

także z prawa Unii Europejskiej. W wydanym niedawno wyroku z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawach połączonych C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C 840/19 (dalej jako: wyrok w sprawie *Euro Box Promotion*) Trybunał Sprawiedliwości UE orzekł, że art. 47 Karty Praw Podstawowych UE, w którym mowa o prawie do sądu, „wymagając, aby sąd był *ustanowiony uprzednio na mocy ustawy*, przepis ten ma na celu zapewnienie, żeby organizacja systemu sądownictwa podlegała regulacji w ustawie uchwalonej przez władzę ustawodawczą **w sposób zgodny z regułami ograniczającymi wykonywanie przez nią jej kompetencji, aby uniknąć sytuacji, w której organizacja ta byłaby pozostawiona w sferze dyskrecjonalności władzy wykonawczej** [podkreśl. – RPO] (*tamże*, pkt 205; zob. także wyrok z dnia 26 marca 2020 r. w sprawach C-542/18 RX–II i C-543/18 RX–II *Réexamen Simpson p. Radzie C*, pkt 73 oraz wyrok z dnia 6 października 2021 r. w sprawie C-487/19 *W. Ż.*, pkt 129). W tym kontekście Trybunał Sprawiedliwości UE przypomniał także, że art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE, który powierza sądom krajowym obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich wraz z zapewnieniem ochrony sądowej, która przysługuje jednostkom na podstawie tego prawa, jest bezpośrednio skuteczny w systemach krajowych i podlega zastosowaniu w przypadku kolizji z innymi regulacjami prawa krajowego z zastosowaniem zasady pierwszeństwa (zob. *tamże*, pkt 216-217 i pkt 253; zob. także wyrok z dnia 5 grudnia 2017 r. w sprawie C-42/17 *M.A.S. i M.B.*, pkt 38-39 oraz wyrok z dnia 18 maja 2021 r. w sprawach połączonych C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, *Asociația « Forumul Judecătorilor din România » i inni*, pkt 249-250).

69. W kontekście materialnego rozumienia prawa od sądu należy uznać, że **ograniczenie się przez wnioskodawcę przy określaniu wzorców kontroli dotyczących zarzutu zawartego w tiret drugim petitum jedynie do art. 89 ust. 1 pkt 2, art. 176 ust. 2, art. 179 w zw. z art. 187 ust. 1 w zw. z art. 187 ust. 4 oraz z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP jest nieprawidłowe z uwagi na aksjologię polskiego porządku konstytucyjnego, w świetle której największe znaczenie w kontekście spraw, których dotyczy wnioski w niniejszej sprawie, powinno mieć dokonanie oceny pod kątem art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, który został przez wnioskodawcę pominięty. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zarzut niekonstytucyjności w świetle tego przepisu byłby przy tym bardzo trudny do wykazania. Trudno byłoby bowiem uzasadnić, że obowiązek uwzględniania**

przez sądy w indywidualnych postępowaniach kwestii niezależności i bezstronności sądu jest niezgodny z Konstytucją RP. Przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wymienia bowiem wprost zarówno niezależność, jak i bezstronność wśród wymaganych konstytucyjnie przymiotów sądu. Podobnie w art. 173 Konstytucja RP *expressis verbis* stanowi o odrębności i niezależności władzy sądowniczej, a w art. 178 o niezawisłości sędziów.

70. Niezależnie od wykładni i kontroli dokonywanej w odniesieniu do konkretnych przepisów prawa przez Trybunał Konstytucyjny, **sądy na mocy art. 8 ust. 2 Konstytucji RP są jednocześnie uprawnione i zobowiązane do każdorazowego dokonywania indywidualnej oceny realizacji tych zasad w konkretnych przypadkach. W przeciwnym wypadku działalność sądów byłaby wydrążona z istoty, jaką stanowi sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (art. 177 Konstytucji RP) w świetle prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) i w ramach podlegania „jedynie Konstytucji i ustawom” (art. 178 Konstytucji RP).**

#### **Zasada wyłączności ustawy oraz materialne granice zawierania umów międzynarodowych**

71. W odniesieniu do dwóch pierwszych wzorców kontroli wskazanych przez wnioskodawcę w tiret drugim petitum wniosku można zauważyć, że oba te wzorce dotyczą kwestii rozumienia zasady wyłączności ustawy w przedmiocie regulacji dotyczących ustroju sądownictwa. Jeśli chodzi o zarzut niezgodności art. 6 ust. 1 Konwencji w zakresie, w jakim zawarta w tym przepisie przesłanka „sąd ustanowiony ustawą” nie uwzględnia, będących podstawą ustanowienia sądu, powszechnie obowiązujących przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustaw, a także ostatecznych i powszechnie obowiązujących wyroków polskiego Trybunału Konstytucyjnego, to należy wskazać w pierwszym miejscu, **że nie można zgodzić się z twierdzeniem Prokuratora Generalnego, zgodnie z którym taka wykładnia art. 6 ust. 1 Konwencji wykracza poza dopuszczalny konstytucyjnie materialny zakres stanowienia przepisów w umowach międzynarodowych określony w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP poprzez uznanie, że z norm prawa międzynarodowego mogą wynikać określone wymogi odnośnie do organizacji sądownictwa.**

72. W kontekście powyższego wskazać należy po pierwsze, że **normy dotyczące praw podstawowych mają charakter przekrojowy i nie da się ich uszeregować w ramach podziału kompetencji lub kategoryzacji tematycznej prawodawstwa opartej na kryteriach materialnych. Prawa określone w Konwencji – tak samo jak prawa i wolności określone w Konstytucji RP – stosuje się w sposób ogólny do przepisów z zakresu wszystkich dziedzin regulowanych prawem, a także działań organów państwowych nieopartych na prawie i we wszystkich tych dziedzinach muszą być przestrzegane.** Stanowią one zatem swego rodzaju meta-normy, które trudno analizować pod kątem przekroczenia kompetencji ujętych w ramach kategorii materialnych. W tym świetle zarzut, zgodnie z którym z art. 6 ust. 1 Konwencji nie mogą wynikać normy wykraczające poza zakres, który obejmuje ta Konwencja, trudno uznać za uzasadniony. **W kontekście natomiast wymogu ratyfikacji umów międzynarodowych wskazanych w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP na podstawie uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie należy wskazać, że interpretacja tego wymogu nie może prowadzić do zanegowania niezawisłości sądów w ramach stosowania aktów prawa międzynarodowego.** Twierdzenie, że art. 89 ust. 1 Konstytucji RP wymaga, aby każdego rodzaju wykładnia przepisów wymagała potwierdzenia w drodze ustawy jest niezgodne z określoną konstytucyjnie ustrojową rolą sądownictwa i zasadą podziału władz określoną w art. 10 Konstytucji RP, wedle którego władza ustawodawcza – która tworzy przepisy prawa – jest władzą odrębną od władzy sądowniczej, która jest powołana do ich stosowania.
73. W kontekście szczegółowych zarzutów wnioskodawcy przedstawionych w treści uzasadnienia wniosku warto ponadto wskazać, że **twierdzenie, że do kwestii ustroju sądownictwa wyłączonych spod kompetencji orzeczniczej ETPCz należą sprawy dotyczące niezależności sądów, jest twierdzeniem pozbawionym podstawy, biorąc pod uwagę literalne brzmienie art. 6 Konwencji, gdzie wprost mowa o niezależności.** Zasada ta – zgodnie z jej art. 32 – podlega wykładni na gruncie konkretnych stanów faktycznych, do której dokonywania uprawniony jest Europejski Trybunał Praw Człowieka.
74. W odniesieniu do zarzutu niezgodności z art. 176 ust. 2 Konstytucji RP należy krótko wskazać, że zasada wyłączności ustawy w kwestii ustroju i właściwości sądów nie może

być rozumiana w sensie ścisłym jako wykluczająca uregulowanie pewnych kwestii z tego zakresu w aktach prawa rangi wyższej niż ustawa. Zasada wyłączności ustawy oznacza raczej pewnego rodzaju minimalny limit legitymizacji przepisów poprzez wprowadzenie wymogu ich zatwierdzenia aktem demokratycznie wybranej władzy ustawodawczej. **Z logiki i aksjologii przepisów Konstytucji RP wynika przy tym, że akty wymagające szerszej legitymacji – w tym ratyfikowane na drodze ustawy umowy międzynarodowe – mogą regulować kwestie zastrzeżone do określania „w ustawie”.** Analogicznie zasada wyłączności ustawy rozumiana jest m. in. na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W odniesieniu do tego przepisu Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie podkreślał, że wprowadzenie ograniczeń praw konstytucyjnych dopuszczalne jest nie tylko w ustawach, ale również w umowach międzynarodowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, oraz aktach stanowiących przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe, o których mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok TK z dnia 16 lipca 2007 r. o sygn. akt SK 61/06). Dopuszczalność tych ograniczeń wynika także z art. 91 ust. 1–3 Konstytucji RP przewidującego, że wskazane powyżej akty stanowią część porządku krajowego i mają pierwszeństwo przed ustawą i muszą być uwzględniane przy interpretacji przepisów zarówno polskiej Konstytucji, jak i ustaw (zob. *tamże*; P. Tuleja [w:] P. Czarny i in., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021, art. 31).

75. Uwzględniając powyższe uwagi, należy podkreślić że **nie są niezgodne z art. 176 ust. 2 Konstytucji RP przepisy, które pozwalają na wyinterpretowywanie z przepisów prawa międzynarodowego określonych reguł i zasad dotyczących organizacji i właściwości sądów, a także bezpośrednio regulowanie tych kwestii w tego rodzaju przepisach.** Warto przy tym zauważyć, że podobnie jak przepisy Konstytucji RP, postanowienia EKPCz określają w odniesieniu do tej dziedziny regulacji jedynie minimalne standardy, które powinny być zagwarantowane we wszystkich postępowaniach sądowych, a które obejmują prawo dostępu do sądu, prawo do niezależnego sądu, prawo do sądu bezstronnego, prawo do sądu ustanowionego ustawą, prawo do rzetelnej procedury sądowej, prawo do publicznego rozpoznania sprawy, prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie oraz prawo do wykonania wyroku. **Standardy te nie wyczerpują w zbyt szerokim zakresie regulacji ustroju**

sądownictwa, która obejmuje swoim zakresem dużo szersze spektrum szczegółowych zagadnień. W związku z tym zarzut naruszenia zasady wyłączności ustawy wydaje się tym bardziej niezasadny, biorąc pod uwagę fakt, że zagadnienia te pozostawione są nadal do uregulowania przez prawodawcę krajowego w ustawie, który zobowiązany jest jedynie zapewnić ich zgodność z podstawowymi zasadami wskazanymi w aktach prawa o randze wyższej.

### **Zakres obowiązywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego w świetle Konstytucji RP w kontekście badania przesłanki „ustanowienia ustawą”**

76. Kwestie związane ze zgodnością art. 6 ust. 1 Konwencji w zakresie określonym w petitum wniosku z art. 179 w zw. z art. 187 ust. 1 w zw. z art. 187 ust. 4 Konstytucji RP zawierającymi normy konstytucyjne dotyczące powoływania sędziów rozpatrzyć należy w kontekście ostatniego wzorca konstytucyjnego wskazanego w tiret drugim petitum, tj. w odniesieniu do zakresu skuteczności wyroków Trybunału Konstytucyjnego na gruncie Konwencji. Jak wskazuje bowiem wnioskodawca w odniesieniu do wyroku ETPCz w sprawie *Reczkowicz p. Polsce* oraz wyroku w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek p. Polsce*, niekonstytucyjność art. 6 ust. 1 Konwencji we wskazanym zakresie miałyby bowiem wynikać z niezgodności sposobu jego stosowania z art. 179 w zw. z art. 187 ust. 1 w zw. z art. 187 ust. 4 Konstytucji RP w świetle najnowszego orzecznictwa.
77. Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Ich skutki prawne określać jednak należy w zgodzie z innymi postanowieniami Konstytucji RP, w tym z ujętym w jej art. 188 zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego. W tym kontekście, jak wskazano już powyżej, przypomnieć należy, że **Trybunał Konstytucyjny jest jednym z wielu ukonstytuowanych organów władzy i – jako taki – posiada konstytucyjnie ograniczone kompetencje, których granice muszą być przestrzegane zarówno przez sam ten Trybunał, jak i inne organy władzy publicznej.** Wniosek taki wynika z określonej w art. 7 Konstytucji RP zasady legalizmu, spod której obowiązywania Trybunał Konstytucyjny nie został przez ustrojodawcę wyłączony. W związku z tym z Konstytucji RP wynika w sposób jasny, że wyroki Trybunału Konstytucyjnego nie

wywołują skutków wiążących co do sposobu wykładni przepisów Konstytucji RP, ale co do zgodności przepisów prawnych z Konstytucją RP w ścisłych ramach zarzutów powołanych w toczących się przed nim poszczególnych postępowaniach.

78. Na wstępie niniejszej części stanowiska należy podkreślić, że – biorąc pod uwagę treść przywołanego przez wnioskodawcę orzeczenia ETPCz w sprawie *Reczkowicz p. Polsce* – zarzut sformułowany w tiret drugim petitum wniosku Prokuratora Generalnego oparty jest na nieporozumieniu. **Nie jest bowiem tak, że Trybunał w Strasburgu w przywołanej sprawie nie uwzględnił powszechnie obowiązujących przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustaw, a także ostatecznych i powszechnie obowiązujących wyroków polskiego Trybunału Konstytucyjnego.** Ustalenia wynikające z tych źródeł prawa zostały przez Trybunał wzięte pod uwagę, jednakże w określonych ramach ich skuteczności oraz z uwzględnieniem prawidłowości ich wydania. **Zarzut Wnioskodawcy w tym zakresie sformułowany jest w sposób zbyt szeroki i obejmuje sytuacje, w których uwzględnianie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego odbywa się w sposób zgodny z Konstytucją RP.** W związku z tym należy orzec o tym, że art. 6 ust. 1 Konwencji w zakresie, w jakim zawarta w tym przepisie przesłanka „sąd ustanowiony ustawą” nie uwzględnia, będących podstawą ustanowienia sądu, powszechnie obowiązujących przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustaw, a także ostatecznych i powszechnie obowiązujących wyroków polskiego Trybunału Konstytucyjnego nie jest niezgodny z art. 179 w zw. z art. 187 ust. 1 w zw. z art. 187 ust. 4 oraz z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP.

79. Po pierwsze, przedstawiony powyżej zarzut niekonstytucyjności oparty jest w głównej mierze na stwierdzeniu o tym, że ETPCz w wyroku w sprawie *Reczkowicz p. Polsce* dokonał oceny wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r. (sygn. akt K 5/17). W kontekście powyższego zauważyć należy, że prawidłowość tego wyroku w zakresie, w jakim odstąpiono w nim od wyrażonego we wcześniejszym orzecznictwie poglądu dotyczącego kwestii charakteru prerogatywy Prezydenta RP dotyczącej nominacji sędziowskich oraz konstytucyjnych wymogów dotyczących procedury wyboru składu Krajowej Rady Sądownictwa może budzić wątpliwości. Obie te kwestie – zarówno w odniesieniu do przepisu art. 179, jak i art. 187 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji RP były już



wcześniej przedmiotem wykładni Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok TK z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie o sygn. akt K 25/07, w którym wyrażono pogląd zgodnie z którym członkowie KRS powinni być wybierani przez sędziów; wyrok TK z dnia 27 maja 2008 r. w sprawie o sygn. akt SK 57/06 dotyczący prawa do zaskarżenia uchwał KRS w procesie powoływania sędziów, wyrok TK z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie o sygn. akt Kpt 1/08 wskazujący na wniosek KRS jako element *sine qua non* prawidłowego wykonania przez Prezydenta RP jego prerogatywy dotyczącej nominacji sędziów).

80. W kontekście powyższego orzecznictwa konstytucyjnego należy stwierdzić, że ETPCz miał prawo wyrazić uzasadnione wątpliwości co do prawidłowości odejścia przez Trybunał Konstytucyjny od wyrażonych w nim poglądów. Przywołana w art. 190 ust. 1 Konstytucji RP zasada powszechnego obowiązywania i ostateczności wyroków TK nie różnicuje kwestii ważności wyroków w perspektywie intertemporalnej. W tym świetle poprzednie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego także cieszy się – w równym stopniu – przymiotem powszechnej mocy obowiązywania. W tej sytuacji sąd orzekający w indywidualnej sprawie zobowiązany jest do zastosowania reguł wykładni, w tym reguł kolizyjnych, w celu oceny wagi wykładni dokonanej w poszczególnych orzeczeniach TK. Z tej perspektywy trudno odmówić racji ETPCz w zakresie, w jakim wskazał on na nieprawidłowość proceduralną i materialną odejścia w orzeczeniu w sprawie o sygn. akt K 5/17 od ustalonego wcześniej sposobu wykładni wskazanych przepisów Konstytucji RP. Odstąpienie to powinno mieć bowiem miejsce, po pierwsze, w ramach postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w poszerzonym składzie – w zgodzie z przepisami ustawy o TK (zob. np. art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o TK). Ponadto, odstąpienie od wcześniejszego stanowiska bez wyczerpującego uzasadnienia przyczyn takiej decyzji mogło być rozważane przez ETPCz jako „arbitralne lub w oczywisty sposób nieuzasadnione”.

81. Po drugie, należy podkreślić, że moc wiążąca wyroków Trybunału Konstytucyjnego powinna być analizowana w ścisłych granicach zakreślonych sentencjami tych orzeczeń. To bowiem wyłączenie sentencja wyroku TK ma w świetle art. 190 ust. 1 Konstytucji moc powszechnie obowiązującą (por. np. postanowienie TK z dnia 21 marca 2000 r., sygn. akt K 4/99). W tym kontekście ETPCz słusznie zauważył, że TK w wyroku w sprawie o sygn.

akt K 5/17 nie dokonał analizy konstytucyjności zaskarżonych przepisów pod kątem prawa do sądu. W postępowaniu tym art. 45 ust. 1 Konstytucji RP nie stanowił bowiem wzorca kontroli. Innymi słowy w wyroku o sygn. akt K 5/17 Trybunał Konstytucyjny nie wypowiedział się – w sposób rodzący skutki określone w art. 190 ust. 1 Konstytucji – na temat zgodności kontrolowanej regulacji z prawem do sądu. W konsekwencji ETPCz nie był związany zasadą subsydiarności w zakresie prawa do sądu i mógł dokonać własnej analizy w tym względzie.

82. Rzecznik pragnie zasygnalizować, że jak stwierdził m. in. Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 29 września 2021 r. w sprawie o sygn. akt V KZ 47/21, sądy powszechne kierują się inną optyką niż Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowych orzeczeniach dotyczących zasad rządzących organizacją wymiaru sądownictwa. Z ich perspektywy materie te wiążą się nie tyle z pewnego rodzaju sporem prawnym i nie stanowią wyłącznie „problemu natury ustrojowej”. **W ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości, którego celem jest ochrona indywidualnych praw i wolności, kwestie natury ustrojowej mają bowiem charakter wtórny i podległy względem wartości, które stanowią aksjologiczny trzon porządku konstytucyjnego.** W związku z tym sądy kierują się raczej koniecznością zapewnienia jednostce i urzeczywistnienia jej prawa do rzetelnego procesu przed sądem ustanowionym ustawą, a więc w zgodzie z regułami ukierunkowanymi na zapewnienie bezwzględnej niezawisłości i bezstronności sędziów, w zgodzie z gwarancjami przewidzianymi przez art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Tego **rodzaju ocena nie stanowi przy tym – jak twierdzi wnioskodawca – o nieuwzględnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego, ale o ocenie jego skutków prawnych w świetle obowiązujących norm prawa.** W związku z tym **zarzut sformułowany przez Wnioskodawcę jest nieprawidłowy jako zbyt szeroki i nieprecyzyjny** i jako taki nie powinien prowadzić do orzeczenia o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu Konwencji.

83. Trzeba też dodać, że nawet jeśli w orzeczeniu TK stwierdzono zgodność określonej regulacji z Konstytucją, to okoliczność ta nie wyklucza, iż przepis skontrolowany przez

TK może okazać się niezgodny z prawem międzynarodowym np. z Europejską Konwencją Praw Człowieka czy prawem UE, co może znaleźć wyraz w orzeczeniach międzynarodowych organów sądowych, takich jak ETPCz czy TSUE. Wynika to z faktu, że decyzją ustrojodawcy polskie prawo podlega ocenie z nie tylko z punktu widzenia Konstytucji, lecz również międzynarodowych zobowiązań RP. **Nie jest więc tak, że wypowiedź TK w przedmiocie konstytucyjności przepisu prawa oznacza automatycznie, że ów przepis powinien być uznany zgodny czy niezgodny z regulacjami międzynarodowymi.** W szczególności art. 190 ust. 1 Konstytucji nie może być rozumiany jako wywołujący tego typu skutki prawne.

84. Warto ponadto wskazać, że wątpliwości co do skuteczności wyroku TK w sprawie o sygn. akt K 5/17 oparte zostały przez Europejski Trybunał Praw Człowieka na stwierdzeniu nieprawidłowości proceduralnych w tym postępowaniu z uwagi na niewłaściwą obsadę składu orzekającego w nawiązaniu do ustaleń przedstawionych w treści wyroku ETPCz w sprawie *Xero Flor*. Nieprawidłowości te dotyczyły nie tylko tego wyroku, ale także pozostałych wyroków TK przedstawionych ETPCz w przytaczanych przez wnioskodawcę sprawach oraz w treści wniosku, w tym wyroku TK w sprawach o sygn. akt U 2/20, K 3/21, K 12/18 oraz Kpt 1/10.

### **Ograniczony charakter kompetencji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i skutków jego orzeczeń**

85. W odniesieniu do zarzutu zawartego w tiret drugim petitum wniosku warto także odwołać się do argumentów przemawiających za jego niezasadnością z uwagi na ograniczoną skuteczność wyroków ETPCz. **Argumentacja wnioskodawcy opiera się na błędnym założeniu, że swoim wyrokiem ETPC kształtuje ustrój Trybunału Konstytucyjnego, ingeruje w model wyboru sędziów TK, czy też narusza przepisy dające Sejmowi RP wyłączne prawo wyboru sędziów TK. Taki pogląd nie znajduje jednak faktycznego uzasadnienia.** Ustrój Trybunału Konstytucyjnego, model wyboru jego sędziów oraz prawo ich wybierania przez Sejm RP nie zostały zanegowane, ani zmienione w ramach orzecznictwa ETPCz.

86. Po drugie, fakt, że w prawie krajowym nie istnieją formalne instrumenty oceny legalności określonych aktów prawa (w tym orzeczeń TK), nie wyklucza, że sąd międzynarodowy, w zakresie powierzonej mu właściwości i na gruncie prawa międzynarodowego – może takiej oceny dokonać na potrzeby rozpoznania skargi indywidualnej, którą przed nim zawisła. **Przeprowadzając taką weryfikację, Trybunał w Strasburgu nie kontroluje ani krajowych instytucji prawnych, ani konkretnych przepisów prawa krajowego, w tym konstytucyjnych.** Bada natomiast – zgodnie ze swoim mandatem – fakt naruszenia prawa jednostki gwarantowanego przez Konwencję. Jego ocena dotyczy zatem konkretnej sytuacji i faktów naruszenia prawa osoby skarżącej w działalności organu krajowego.
87. Co więcej, po trzecie, skutki wyroku stwierdzającego naruszenie prawa do sądu są *prima facie* ograniczone do sfery prawa międzynarodowego. W szczególności nie powodują skutków uchylających moc obowiązującą orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w płaszczyźnie prawa krajowego. W przywołanych przez wnioskodawcę orzeczeniach ETPCz nie przesądził, jakie środki państwo ma podjąć w celu naprawienia sytuacji i zapobiegnięcia przyszłym naruszeniom. W tym kontekście warto zauważyć, że Europejska Konwencja Praw Człowieka jest aktem konstytucyjnym europejskiego porządku publicznego w dziedzinie ochrony praw człowieka, a także źródłem inspiracji dla postanowień rozdziału II Konstytucji RP i stanowi, w tym zakresie, pewne standardy minimalne. Trybunał Konstytucyjny w swoich orzecznictwie wielokrotnie czerpał z orzecznictwa ETPCz i podkreślał symbiotyczną relację konwencyjnych i krajowych regulacji prawnych oraz ich interpretacji, a także przyjmował standard wskazany przez ETPCz jako punkt odniesienia do oceny spraw przed nim zawisłych (zob. w szczególności orzeczenia w sprawach o sygn. akt: P 11/98, K 33/02, P 8/04, K 21/05, SK 7/06, SK 46/07, K 11/10, K 6/14; zob. także m. in.: A. Bodnar, *Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce. Wymiar instytucjonalny*, rozdział „Uwzględnianie standardów ETPC w procesie legislacyjnym oraz w kontroli konstytucyjności prawa w Polsce”, Warszawa 2018, s. 367-424; M. Wróblewski, *Wykorzystanie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sferze ustawodawczej oraz w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, [w:] „Obywatel w Radzie Europy i Unii Europejskiej. Nowe wyzwania po dwudziestu latach od przystąpienia przez Polskę do Konwencji o Ochronie

Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. VII Seminarium Warszawskie”, Warszawa 2014, s. 99-116). Trybunał Konstytucyjny podkreślał także, że rozstrzygnięcia ETPCz, odnoszące się do indywidualnej sprawy i przesadzające o naruszeniu przez Polskę standardu wynikającego z art. 6 ust. 1 Konwencji muszą rzutować na dokonywaną przezeń ocenę konstytucyjności przepisów krajowych (zob. wyrok TK z dnia 18 października 2004 r. o sygn. akt P 8/04).

88. W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny, orzekając w dziedzinie ochrony praw jednostek, tak jak w niniejszej sprawie, powinien uwzględniać nie tylko Konstytucję RP, ale i międzynarodowe zobowiązania Polski, zwłaszcza zaś Europejską Konwencję Praw Człowieka, za punkt wyjścia przyjmując domniemanie zgodności standardów ochrony w obu aktach prawnych. Skoro jednak kreują one samodzielne, zinstytucjonalizowane mechanizmy ochrony prawnej, a na ich podstawie orzekają różne organy sądowe (TK i ETPC), to potencjalnie nie można wykluczyć ryzyka napięć między nimi. W takim przypadku **Trybunał Konstytucyjny powinien kierować się zasadą przychylności wobec prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP) i dokonywać prokonwencyjnej wykładni Konstytucji RP, mając na względzie i to, że w świetle art. 32 EKPC, Trybunał w Strasburgu jest wyłącznym organem uprawnionym do wiążącego ustalenia zakresu zobowiązań państwa-strony na gruncie Konwencji.** Sam TK zaakceptował wyraźnie w swoim orzecznictwie powinność uwzględniania orzeczeń ETPCz, a także uznał się za zobowiązany do stosowania – w ramach kontroli konstytucyjności – zasad i metod interpretacji prowadzących eliminowania ewentualnych kolizji między standardami wynikającymi z prawa polskiego, a tymi ukształtowanymi przez ETPC (zob. wyrok TK z dnia 19 lipca 2011 r. o sygn. akt K 11/10, pkt III.3.3.3; zob. też wyrok TK z dnia 6 października 2019 r. o sygn. akt SK 46/07, pkt III.6.3). Nie zmienia to jednak faktu, o którym wspomniano we wcześniejszej części niniejszego stanowiska, że **orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka mają ograniczoną skuteczność w płaszczyźnie prawa krajowego. W związku z tym należy uznać, że art. 6 ust. 1 Konwencji w zakresie sformułowanym przez wnioskodawcę nie jest niezgodny z Konstytucją RP.**

## **Dopuszczalność oceny zgodności z Konstytucją RP i Konwencją ustaw dotyczących ustroju sądownictwa i KRS**

89. W zarzucie sformułowanym w tiret trzecim petitum wnioskodawca wnosi o stwierdzenie niezgodności art. 6 ust 1 EKPCz z art. 188 pkt 1 Konstytucji RP, w zakresie, w jakim przepis ten dopuszcza dokonywanie przez sądy krajowe lub międzynarodowe wiążącej oceny zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i Konwencją ustaw dotyczących ustroju sądownictwa, właściwości sądów oraz ustawy dotyczącej Krajowej Rady Sądownictwa, by w ten sposób ustalić spełnienie przesłanki „sądu ustanowionego ustawą”. Istotę tego zarzutu stanowi pogląd, zgodnie z którym Trybunałowi Konstytucyjnemu przysługiwać powinien monopol jurysdykcyjny w zakresie wykładni przepisów Konstytucji RP. Przywołane przez wnioskodawcę wzorce kontroli, które wiążą Trybunał Konstytucyjny w zakresie orzekania, ograniczają się jedynie do wskazanej w art. 188 pkt 1 Konstytucji RP normy określającej kompetencje Trybunału Konstytucyjnego.
90. W związku z powyższym, nie powtarzając przytoczonych już wcześniej uwag dotyczących wykładni tego przepisu, warto wskazać jedynie – w wąskim zakresie dyskutowanego zarzutu ujętego w tiret trzecim petitum wniosku – że **z samej jedynie normy zawartej w art. 188 Konstytucji RP nie wynika wyłączność kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do dokonywania wykładni przepisów Konstytucji RP, ani oceny konstytucyjności norm innego rządu**. Wprost przeciwnie, przepis ten stanowi o ograniczeniu kompetencji Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie, precyzując, że dotyczy ona jedynie orzekania o zgodności przepisów określonych aktów prawa z Konstytucją RP, przyznając mu jednak specjalne uprawnienie dokonywania tej kontroli w sposób powszechnie wiążący. W doktrynie podkreśla się przy tym, że **Konstytucja RP nie zawiera żadnego przepisu, który wyrażałby monopol interpretacyjny Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do Konstytucji RP analogicznie jak umowy międzynarodowe czynią to w odniesieniu do sądów międzynarodowych – w tym kluczowy dla niniejszej sprawy art. 32 Konwencji** (zob. M. Ziółkowski, *Konstytucyjna kompetencja sądu do ochrony własnej niezależności - uwagi na marginesie uchwały SN z 23.01.2020 r.*, Państwo i Prawo 2020, nr 10, s. 71). Jak wskazano już wcześniej,

do stosowania przepisów Konstytucji RP, które zgodnie z jej art. 8 ust. 2 może odbywać się w sposób bezpośredni, powołany jest także szereg innych organów władzy publicznej, w tym przede wszystkim sądy. Od wielu lat w orzecznictwie sądowym wskazywane są przypadki, w których sąd może pominąć niekonstytucyjny przepis prawa – w tym ustawy – nie naruszając jednocześnie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do dokonywania powszechnie obowiązującej oceny konstytucyjności prawa (por. np. W. Sanetra, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, [w:] K. Działocha (red.), *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005, s. 52 i nast.).

91. Należy ponadto odnotować, że stosowanie przez sądy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – jako aktu mającego w świetle Konstytucji RP rangę umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, mającej pierwszeństwo względem ustaw – również polegające na pominięciu przepisu ustawy niezgodnego z Konwencją, znajduje wyraźną podstawę prawną w art. 91 ust. 2 Konstytucji RP. Nie można więc uznać, że wykonywanie przez sądy kompetencji wskazanej w tym przepisie jednocześnie mogłoby naruszać kompetencję Trybunału Konstytucyjnego określoną w art. 188 pkt 1 Konstytucji RP.
92. Z uwagi na wskazane powyżej ustalenia należy uznać, że art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w zakresie, w jakim przepis ten dopuszcza dokonywanie przez sądy krajowe lub międzynarodowe wiążącej oceny zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i rzezoną Konwencją ustaw dotyczących ustroju sądownictwa, właściwości sądów oraz ustawy dotyczącej Krajowej Rady Sądownictwa, by w ten sposób ustalić spełnienie przesłanki „sądu ustanowionego ustawą” **nie jest niezgodny z art. 188 pkt 1 Konstytucji RP.**
93. Należy ponadto zaznaczyć, że **zarzut w formie ujętej w tiret trzecim petitum wniosku Prokuratora Generalnego jest nieprawidłowy**, jako że wychodzi z błędnego założenia. **Wykładnia dokonywana przez sądy w indywidualnych sprawach nie cieszy się bowiem przymiotem wykładni o charakterze „wiązącym”** w rozumieniu, które nadaje mu wnioskodawca, **tj. naruszającym kompetencję Trybunału Konstytucyjnego**

**do orzekania o zgodności przepisów określonych aktów prawa z Konstytucją RP.**

Wykładnia dokonywana przez te sądy ma charakter indywidualny i konkretny i znajduje zastosowanie jedynie w ścisłych ramach konkretnego sporu prawnego, co różni ją w sposób istotny od wykładni dokonywanej przez TK w sposób generalny i abstrakcyjny. Zgodzenie się z tak sformułowanym zarzutem wnioskodawcy musiałyby opierać się na udowodnieniu, że art. 6 ust. 1 Konwencji – tak jak wykląda jego znaczenie ETPCz – przyznaje sądom krajowym prawo do dokonywania wykładni powszechnie obowiązującej, wiążącej sądy w innych sprawach, czego przepis ten w sposób oczywisty nie czyni.