



PK VIII TK 70.2021

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

wnoszę o stwierdzenie, że:

- 1. Art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej Protokołami nr 3, 5, 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284), w zakresie, w jakim pojęciem „sąd” użytym w tym przepisie obejmuje Trybunał Konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej, jest niezgodny z art. 2, art. 8 ust. 1, art 10 ust. 2, art 173 i art. 175 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 2. Art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze konwencji wskazanej w punkcie 1, w zakresie, w jakim utożsamia wynikającą z tego przepisu gwarancję *rozpatrzenia indywidualnej sprawy w rozsądnym terminie przez niezawistą i bezstronną sąd ustanowioną ustawą przy rozstrzyganiu o prawach i obowiązkach danego podmiotu o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej***

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

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

UZASADNIENIE

Przedmiot kontroli i właściwość Trybunału Konstytucyjnego

Artykuł 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 ze zm.; dalej także: „EKPCz” albo „Konwencja”) stanowi następująco:

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej.(...)

Wypracowana w ramach Rady Europy Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności weszła w życie w 1953 r., jednak,

z oczywistych względów, Rzeczpospolita Polska przystąpiła do EKPCz dopiero niemal 40 lat później, po wyrażeniu przez Sejm RP zgody na jej ratyfikację, co nastąpiło ustawą z dnia 2 października 1992 r. o ratyfikacji Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1992 r. Nr 85, poz. 427). Na kanwie analizowanego przepisu, wobec aktywności orzeczniczej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z siedzibą w Strasburgu (dalej także: „ETPCz”), można zaobserwować rozwój standardów praw człowieka w zakresie wymiaru sprawiedliwości, który koresponduje z ewolucją tychże praw w demokratycznych społeczeństwach całej Europy. Dość wspomnieć, że naruszenie przepisu art. 6 EKPCz jest najczęściej występującą podstawą skarg rozpatrywanych przez Trybunał w Strasburgu, a co za tym idzie, orzecznictwo ETPCz jest w tym zakresie bardzo bogate (zob. P. Hofmański, A. Wróbel, komentarz do art. 6, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18*, L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel, C. H. Beck 2010, teza 6).

Już w tym miejscu zaznaczyć jednak należy, że nie sposób kwestionować dorobku ETPCz i roli, jaką odegrał w rozwoju oraz podnoszeniu standardów wymiaru sprawiedliwości w państwach-stronach Konwencji. Niemniej, w swoim najnowszym orzecznictwie, Trybunał w Strasburgu obrał drogę, która, w ocenie Prokuratora Generalnego, stanowi zagrożenie nie tyle dla postrzegania autorytetu samego Trybunału, ale przede wszystkim dla spójności wewnętrznych systemów prawnych państw-stron oraz wzajemnego zaufania pomiędzy tymi państwami, jeśli chodzi o gwarantowanie rzetelnego procesu osobom podlegającym ich jurysdykcji. W sprawie niniejszej nie chodzi zatem o rewokację zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej, które zaciągnęła na siebie na mocy przystąpienia do Konwencji, ale o dopilnowanie aby rozwój orzecznictwa ETPCz, będący refleksem dynamicznego charakteru praw gwarantowanych przez Konwencję, nie przybrał postaci wypaczenia pierwotnego znaczenia postanowień Konwencji, nielegitymizowanego wołą państw-stron. Jako taki jawi się zaś wyrok

ETPCz z dnia 7 maja 2021 r. *Xero Flor w Polsce Sp. z o.o. przeciwko Polsce* (skarga nr 4907/18).

Zgodzić się należy, że wskazane wyżej orzeczenie ma charakter jednostkowy, jednak, ze względu na ogólny kontekst, w jakim orzeczenie to zapadło, i – co jeszcze ważniejsze – jego przedmiot i treść, należy uznać, że stanowi ono próbę ukształtowania przez organ stosowania prawa zupełnie nowego jakościowo standardu konwencyjnego – z pominięciem woli państw-stron, a w szczególności bez poszanowania fundamentalnych, bo konstytucyjnych norm ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej. Dlatego znaczenie owego – tylko z pozoru jednostkowego – rozstrzygnięcia ETPCz upoważnia, w ocenie Prokuratora Generalnego, Trybunał Konstytucyjny do oceny zgodności z polską ustawą zasadniczą treści normatywnych wydobytych w przedmiotowym orzeczeniu z unormowania wskazanego w *petitum* niniejszego wniosku.

Przypomnieć należy, że przedmiotem kontroli konstytucyjności prawa jest norma prawna zakodowana w danej jednostce bądź jednostkach redakcyjnych aktu normatywnego. Z tego powodu, ustalając przedmiot swojej kontroli, Trybunał Konstytucyjny powinien uwzględniać wypracowany w orzecznictwie danej gałęzi prawa pogląd sądów – tak aby dokonać kontroli normy prawnej o treści, która rzeczywiście występuje w obrocie prawnym. W wyroku z dnia 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, Trybunał stwierdził: „*Dokonując kontroli konstytucyjności prawa, Trybunał Konstytucyjny uwzględnia praktykę rozumienia i stosowania zaskarżonego przepisu, jeżeli ma ona charakter:*

a) *stały,*

b) *powtarzalny,*

c) *powszechny oraz*

d) *determinuje faktycznie jednoznaczne odczytanie przepisu poddanego kontroli (zob. np. wyroki TK: z 17 listopada 2008 r., sygn. SK 33/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 154; z 16 września 2008 r., sygn. SK 76/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 121; z 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7; z 28*

stycznia 2003 r., sygn. SK 37/01, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 3; z 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51; z 6 września 2001 r., sygn. P 3/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 163; z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107 oraz postanowienie z 16 października 2007 r., sygn. SK 13/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 115). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, okoliczność taka zachodzi w szczególności, jeżeli praktyka ukształtowała się wskutek działalności Sądu Najwyższego, którego uchwały – z racji mocy autorytetu i jego pozycji ustrojowej – są (powinny być) uwzględniane w judykaturze (zob. np. wyroki TK: z 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 24; z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82)” (OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165).

Normatywną „nowość” wydobytą przez ETPCz z art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji widać na tle dotychczasowego jego orzecznictwa dotyczącego tej normy. Na konwencyjny standard prawa do rzetelnego procesu sądowego składa się wiele elementów, jednak z punktu widzenia przedmiotowej sprawy kluczowe będą tylko dwa aspekt wynikające z ust. 1 zdanie pierwsze analizowanego przepisu: zakres jego zastosowania oraz wymóg ustawowej podstawy sądu.

Jak wskazuje się w piśmiennictwie, [z]godnie z brzmieniem art. 6 ust. 1 ma on zastosowanie w sprawach, których przedmiotem jest "rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym" (sprawy cywilne) bądź rozstrzygnięcie "o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej sprawie karnej". Jeżeli więc sprawy nie da się zakwalifikować jako należące do jednej z tych kategorii, pozostaje ona poza zastosowaniem gwarancji z art. 6 ust. 1. (P. Hofmański, A. Wróbel, komentarz do art. 6, *op. cit.*, teza 7). Cytowani autorzy zauważają jednak, że [m]imo, że tekst art. 6 ust. 1 odnosi jego zastosowanie tylko do spraw cywilnych i karnych, to te – pozornie enumerujące – sformułowanie zostało w znacznym stopniu zneutralizowane (rozszerzone) w praktyce orzeczniczej.

Trybunał wielokrotnie podkreślał, że – ze względu na szczególnie ważne miejsce, jakie w społeczeństwie demokratycznym zajmuje prawo do sądu – przepis art. 6 nie może być interpretowany zwięźajaco (zob. wyr. ETPCz z 26.10.1984 r. w sprawie *De Cubber p. Belgii*, par. 30; z 17.1.1970 r. w sprawie *Delcourt p. Belgii*, par. 25). Zawarte w nim pojęcia są autonomicznymi pojęciami Konwencji (zob. wyr. ETPCz z 28.6.1978 r. w sprawie *König p. Niemcom*, par. 88–89; z 8.7.1987 r. w sprawie *Baraona p. Portugalii*, par. 42; z 23.9.1998 r. w sprawie *Malige p. Francji*, par. 34) i mają niekiedy szersze znaczenie, niż nadawane im przez sądy krajowe. Na przykład użyte w art. 6 ust. 1 pojęcie praw i obowiązków o cywilnoprawnym charakterze jest zdecydowanie szersze od przyjmowanego przez polskie orzecznictwo sądowe i polską doktrynę prawa i postępowania cywilnego. (*ibidem*, teza 8). W przywołanym wyroku *Delcourt przeciwko Belgii*, ETPCz podkreślił, że w społeczeństwie demokratycznym w rozumieniu Konwencji prawo do rzetelnego wymiaru sprawiedliwości zajmuje tak istotne miejsce, że zawężająca interpretacja art. 6 ust. 1 nie odpowiadałaby ani celowi ani założeniom tego postanowienia (wyrok ETPCz z dnia 18 stycznia 1970 r., *Delcourt przeciwko Belgii*, skarga nr 2689/65, pkt. 26, tłum. wł.).

W piśmiennictwie wskazuje się nawet, że z art. 6 ust. 1 EKPCz nie wynika obowiązek ustanowienia przez państwa-strony "prawa do trzeciej instancji" ani prawa do "skargi konstytucyjnej" lub do innej formy zwrócenia się do sądu konstytucyjnego. Jeżeli jednak ustawodawca krajowy zdecyduje się na utworzenie takich procedur, również te postępowania stają się objęte gwarancjami określonymi w art. 6 (P. Hofmański, A. Wróbel, komentarz do art. 6, *op. cit.*, teza 13). Godzi się jednak zauważyć, że cytowani autorzy, dla wsparcia tego poglądu, powołują się na pkt 56. wyroku ETPCz z dnia 28 lipca 2009 r., *Smyk przeciwko Polsce* (skarga nr 8958/04), w którym Trybunał w Strasburgu odnosił się jedynie do sądów apelacyjnych i kasacyjnych, a nie sądów konstytucyjnych.

Powyższa kwestia na tle dotychczasowego orzecznictwa ETPCz jest o wiele bardziej skomplikowana. Istotnie, Trybunał strasburski obejmował

niekiedy postępowania przed sądami konstytucyjnymi zakresem stosowania art. 6 ust. 1 Konwencji, jednakowoż nigdy bezwarunkowo (zob. wyroki ETPCz z dnia: 19 kwietnia 1993 r., *Kraska przeciwko Szwajcarii*, Seria A nr 254-B; 28 maja 1997 r., *Pauger przeciwko Austrii*, Raporty 1997-III; 21 października 1997 r., *Pierre-Bloch przeciwko Francji*, Raporty 1997-VI; 3 marca 2000 r., *Krčmář i Inni przeciwko Republice Czeskiej*, skarga nr 35376/97; 27 lipca 2000 r., *Klein przeciwko Niemcom*, skarga nr 33379/96; 12 czerwca 2001 r., *Tričković przeciwko Słoweni*, skarga nr 39914/98 oraz 8 listopada 2007 r., *Soffer przeciwko Republice Czeskiej*, skarga nr 31419/04). Najczęściej przyjmuje się, że wynik takiego postępowania (przed sądem konstytucyjnym) musi być decydujący dla praw i obowiązków cywilnych skarżącego (zob. wyroki ETPCz z dnia: 16 września 1996 r., *Süßmann przeciwko Niemcom*, Raport 1996-IV; 8 stycznia 2004 r., *Voggenreiter przeciwko Niemcom*, skarga nr 47169/99).

Kompleksowy przegląd orzecznictwa dotyczący tej problematyki zaprezentował K. Wojtyczek w zdaniu odrębnym do wyroku *Xero Flor w Polsce Sp. z o.o. przeciwko Polsce*, podsumowując, że *wyłączenie możliwości zastosowania art. 6 w kontroli konstytucyjności aktów normatywnych wydaje się raczej regułą, natomiast wyroki i decyzje uznające art. 6 za mający zastosowanie do kontroli konstytucyjności norm prawnych wydają się stanowić raczej wyjątki, uzasadnione określonymi konkretnymi względami* (zdanie odrębne K. Wojtyczka do wyroku sprawie *Xero Flor w Polsce Sp. z o.o. przeciwko Polsce*, pkt 14.7, tłum. wł.). Sędzia Wojtyczek zauważa ponadto, że w sprawie *Xero Flor w Polsce Sp. z o.o. przeciwko Polsce* ETPCz oparł się na podejściu ze sprawy *Voggenreiter przeciwko Niemcom*, podczas gdy postępowanie przed polskim Trybunałem Konstytucyjnym nie spełnia kryteriów określonych w tej sprawie. Dalej zaś odnotowuje, że *podejście przyjęte w przedmiotowej sprawie jest niemożliwe do pogodzenia z ogólnym poglądem, że Konwencja nie wymaga zagwarantowania prawa dostępu do sądu właściwego do uchylecia lub unieważnienia aktu normatywnego* (tamże, pkt 15.5, tłum. wł.).

Z kolei, co do wymogu, aby sąd był ustanowiony ustawą przyjmuje się, że chodzi o to, by organizacja sądownictwa i właściwość sądu w *społeczeństwie demokratycznym nie zależała od swobodnej decyzji władzy wykonawczej, ale była uregulowana prawem przyjętym przez parlament* (M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, WKP 2017, s. 530 oraz powołany tam wyrok ETPCz w sprawie *Fruni p. Słowacji* z dnia 21 czerwca 2011 r., skarga nr 8014/07, § 134). Podkreślą się, że *[o]rgan, który nie jest powołany do tej roli z woli ustawodawcy, nie ma legitymacji wymaganej w demokratycznym społeczeństwie do sądzienia* (M. A. Nowicki, *op. cit.*, s. 531 i powołane tam wyroki w sprawach: *Coëme i inni p. Belgii* z dnia 22 czerwca 2000 r., skargi nr 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 i 33210/96, § 98; *Savino i inni p. Włochom* z dnia 28 kwietnia 2009 r., skargi nr 17214/05, 20329/05 i 42113/04, § 94; *Fruni p. Słowacji*, § 134; *Oleksandr Volkov p. Ukrainie* z dnia 9 stycznia 2013 r., skarga nr 21722/11, § 150-151]. ETPCz zwrócił równocześnie uwagę, że w *krajach, w których prawo jest skodyfikowane, organizacja sądowa nie może również być zależna od swobodnego uznania władzy sądowniczej, chociaż sądy powinny mieć w pewnych granicach możliwość interpretacji wchodzących w grę przepisów* (M. A. Nowicki, *op. cit.*, s. 531 oraz powołane tam wyżej wymienione wyroki ETPCz).

Doniosłe miejsce w orzecznictwie ETPCz, dotyczącym wymogu ustanowienia sądu w drodze ustawy, zajmuje kwestia wydania orzeczenia przez skład sądu ukształtowany z naruszeniem przepisów krajowych. Orzecznictwo owe zna wiele przypadków, w których uznawano naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji z tego powodu (wyroki ETPCz z dnia: 4 marca 2003 r. w sprawie *Posokhov p. Rosji*, skarga nr 63486/00; 23 kwietnia 2009 r. w sprawie *Moskovets p. Rosji*, skarga nr 14370/03; 14 czerwca 2011 r. w sprawie *Sevanstyanov p. Rosji*, skarga nr 75911/01; 25 października 2011 r., w sprawie *Richert p. Polsce*, skarga nr 54809/07; 12 kwietnia 2018 r., w sprawie *Chim i Przywieczerski p. Polsce*, skargi nr 36661/07 i 38433/07), w tym też z uwagi na to, że wyznaczenie danego

składu opierało się na zwyczaju, zamiast na regulacji normatywnej (wyrok ETPCz z dnia 11 lipca 2006 r. w sprawie *Gurov p. Mołdawii*, skarga nr 36455/02).

Także w najnowszym orzecznictwie wskazano, że „ustawa” w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji obejmuje przepisy prawne określające sposób ustanowienia i kompetencje organów sądowych oraz wszelkie inne przepisy prawa krajowego, które, w przypadku ich złamania, sprawią, że udział jednego lub więcej sędziów w rozstrzygnięciu sprawy będzie nieprawidłowy (wyrok ETPCz z dnia 12 marca 2019 r. w sprawie *Guðmundur Andri Astraðsson p. Islandii*, skarga 26374/18, tłum. wł.; podobnie – na kanwie tej samej skargi – wyrok Wielkiej Izby ETPCz z dnia 1 grudnia 2020 r.). W orzeczeniu tym ETPCz uznał jednak także, iż (...) pojęcie „ustanowienia” w pierwszym zdaniu art. 6 ust. 1 Konwencji obejmuje, ze swej istoty, proces powoływania sędziów w ramach krajowego wymiaru sprawiedliwości, który musi - zgodnie z zasadą rządów prawa - zostać przeprowadzony zgodnie z regułami prawa krajowego obowiązującego w czasie powołania (*ibidem*). W konsekwencji ETPCz przyjął, że orzekanie przez sędziego, którego powołanie na to stanowisko nastąpiło z pogwałceniem przepisów krajowych, niezależnie od tego, czy system prawa krajowego uznaje skuteczność takiego powołania, stanowiło naruszenie prawa skarżącego, o którym mowa w art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji (zob. wyrok Wielkiej Izby ETPCz z dnia 1 grudnia 2020 r., w sprawie *Guðmundur Andri Astraðsson p. Islandii*, skarga 26374/18).

Odnotować należy, że polskim piśmiennictwie już pierwszy wyrok ETPCz w sprawie *Guðmundur Andri Astraðsson p. Islandii* spotkał się z zarzutem błędnej wykładni art. 6 ust. 1 Konwencji i naruszenia zasady subsydiarności (zob. L. Bosek, G. Żmij, *Uwarunkowania prawne powoływania sędziów w Europie w świetle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowiek z 12.03.2019., 26374/18, Guðmundur Andri Astraðsson przeciwko Islandii*, Europejski Przegląd Sądowy nr 7/2019, s. 30-41; odmiennie M. Szwed, *Orzekanie przez wadliwie powołanych sędziów jako naruszenie prawa do sądu w świetle wyroku*

Europejskiego Trybunału Praw Człowiek z 12.03.2019 r., 26374/18, Guðmundur Andri Astraðsson przeciwko Islandii, Europejski Przegląd Sądowy nr 7/2019, s. 42-51).

Pozostając jeszcze na gruncie orzecznictwa ETPCz, zwrócić należy uwagę na to, jak Trybunał określał konsekwencje naruszenia art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji, dla spraw rozpoznawanych z udziałem organów, które nie spełniały konwencyjnych standardów wymaganych od sądów. Niejednokrotnie ETPCz uznawał, że najwłaściwszą formą zadośćuczynienia będzie niezwłoczny ponowny proces (zob. wyroki ETPCz z dnia: 23 października 2003 r., *Gençel p. Turcji*, skarga nr 53431/99; 29 lipca 2004 r., *San Leonard Band Club p. Malcie*, skarga nr 77562/01; 11 lipca 2006 r., *Gurov p. Mołdowie*, skarga nr 36455/02). Niemniej z drugiej strony, ze względu na okoliczności niniejszej sprawy, bardziej adekwatnym przykładem będzie tutaj wyrok ETPCz z dnia 30 listopada 2010 r. (*H. Urban i R. Urban p. Polsce*, skarga 23614/08). W orzeczeniu tym Trybunał, uznając, że orzekanie przez asesora sądowego stanowiło naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji (co w odniesieniu do art. 45 ust. 1 Konstytucji zostało wcześniej stwierdzone przez polski Trybunał Konstytucyjny) i odwołując się do swojego dotychczasowego orzecznictwa, podzielił pogląd, że zasada bezpieczeństwa prawnego stoi na przeszkodzie wznawianiu postępowań i wzruszaniu orzeczeń wydanych przez takie osoby. Co istotne, w sprawie tej naruszenie standardu konwencyjnego wydawało się dalej idące, gdyż polegało na stwierdzeniu braku niezawisłości podmiotu orzekającego, nie zaś naruszenia przepisów dotyczących jego powołania (atrybutu „sądu ustanowionego ustawą”).

Należy przy tym zauważyć, że w orzecznictwie polskich sądów utrwalił się pogląd, iż nawet ostateczny wyrok ETPCz, stwierdzający naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji, nie stanowi samodzielnej podstawy wznowienia postępowania, chyba że okoliczności będące podstawą wydania tego wyroku pokrywają się z inną podstawą wznowienia (zob. uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. III CZP 16/10, OSNC nr 4/2011, poz. 38; zob. też wyrok

Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2015 r., SK 21/14, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 122).

Niezależnie od powyższego, jak już sygnalizowano na wstępie, w niniejszej sprawie chodzi o specyficzny zakres normowania art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji, a wynikający z wyroku ETPCz z dnia 7 maja 2021 r. *Xero Flor w Polsce Sp. z o.o. przeciwko Polsce*.

Po pierwsze, Trybunał w Strasburgu uznał, że polski Trybunał Konstytucyjny jest sądem w autonomicznym rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji, gdyż spełnia – wynikające z orzecznictwa ETPCz – materialne warunki do uznania go za takowy. Także druga z przesłanek, warunkująca dopuszczalność oceny zachowania standardu z art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji, odnośnie do sądu konstytucyjnego, jest zdaniem ETPCz spełniona, w sytuacji kiedy polski Trybunał Konstytucyjny rozpoznaje skargę konstytucyjną. ETPCz stwierdził bowiem, że [p]ostępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym można zatem uznać za kontynuację postępowania przed sądami powszechnymi, dotyczącego sporu w przedmiocie prawa cywilnego (wyrok ETPCz z dnia 7 maja 2021 r. *Xero Flor w Polsce Sp. z o.o. przeciwko Polsce*, pkt 204, tłum. wł.).

Po drugie, kontynuując swoje podejście ze sprawy *Guðmundur Andri Astraðsson przeciwko Islandii*, ETPCz zastosował trzystopniowy test przesadzający ocenę, czy nieprawidłowości w danej procedurze powołania sędziego polskiego Trybunału Konstytucyjnego były na tyle poważne, by pociągać za sobą naruszenie konwencyjnego prawa do sądu ustanowionego ustawą. Trybunał strasburski przyjął, że Trybunał Konstytucyjny był jedynym organem sądowym, który mógł, w granicach swojej właściwości, dokonać kontroli zgodności z prawem przedmiotowych wyborów sędziów TK i, opierając się na wybranym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, doszedł do przekonania, że w procesie wyłaniania sędziów tegoż Trybunału miało miejsce oczywiste naruszenie prawa krajowego dotyczącego podstawowych zasad tego wyboru. Wynikiem tej „wadliwej” procedury było zaś pozbawienie skarżącego

prawa do „sądu ustanowionego ustawą” w rozumieniu art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze EKPCz.

Przypomnieć jeszcze należy, że Konwencja stanowi szczególny typ umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 89 ust. 1, art. 91 ust. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 241 ust. 1 Ustawy Zasadniczej. W postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2008 r., sygn. V CSK 271/08, wskazano: *[p]ostanowienia konwencji mogą zatem stanowić nie tylko wskazówkę interpretacyjną przy wykładni przepisów prawa wewnętrznego, ale i bezpośrednią podstawę rozstrzygnięć organów krajowych, jeżeli pozwala na to ich charakter. Konwencja o ochronie praw człowieka ma przy tym pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z konwencją (art. 91 ust. 2 Konstytucji)* [Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych, 2009, nr 1, poz. 965]. Również Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie opowiedział się za możliwością przyjęcia postanowień EKPCz, w tym art. 6 ust. 1 Konwencji, jako wzorców kontroli dla norm ustawowych (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/202, poz. 14 i z dnia 14 listopada 2006 r., sygn. SK 41/04, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 150).

Odnotować jednak należy, że kontrola konstytucyjności EKPC jest wydarzeniem bez precedensu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, choć przecież nie ulega wątpliwości, że także tego rodzaju umowy międzynarodowe mogą podlegać kontroli co do zgodności z ustawą zasadniczą, o czym przesądza, statuujący właściwość Trybunału Konstytucyjnego, art. 188 Konstytucji RP. Bezprecedensowy charakter niniejszej sprawy podkreśla niemal historyczny moment, w jakim znalazł się dyskurs o suwerenności państwa na tle postępujących mechanizmów internacjonalizacji prawa. Fakt, że mamy do czynienia z oceną pomnika prawa międzynarodowego nie zwalnia jednak Trybunału Konstytucyjnego z wypełnienia jego konstytucyjnej roli – „sądu ostatniego słowa”, którego powinnością jest obrona ustroju prawnego

Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności wówczas, kiedy międzynarodowe mechanizmy prowadzą do zanegowania podstawowych zasad tego ustroju. Prokurator Generalny postrzega zatem rolę Trybunału Konstytucyjnego jako strażnika suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej. Trafne w tym zakresie jest stanowisko wynikające z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, że *akceptowalność wyroków trybunałów międzynarodowych, w tym ETPC, w Polsce jako państwie prawa znajduje granicę w innych normach Konstytucji i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. To Konstytucja kanalizuje i kieruje w Polsce procesem politycznym i tworzy mechanizm, który rozdziela prawo i politykę oraz określa ich interakcje. Dotyczy to także polityki zagranicznej i akceptowalności oraz sposobu oddziaływania aktów obcej władzy na organy państwa polskiego i podmioty prawa krajowego, a także na możliwość poddania władzy państwowej kontroli organów międzynarodowych. A taką kontrolą jest aktywność trybunałów międzynarodowych, nawet jeśli – tak jak ETPC – działają w płaszczyźnie międzynarodowych praw człowieka, gdzie ETPC kontroluje władzę państwową w płaszczyźnie spełniania zawartych w EKPC – a więc podkonstytucyjnych, choć niewątpliwie stanowiących wspólny dorobek narodów Europy - standardów wynikających z praworządności i demokracji. Z kolei Trybunał Konstytucyjny ocenia, czy przepisy umów międzynarodowych (tu: EKPC) są zgodne z Konstytucją, bo to on jest depozytariuszem „woli suwerena” – jego mandat jest zdefiniowany przez ustrojodawcę w Konstytucji. W szczególności kontrola może dotyczyć przepisu EKPC w rozumieniu nadanym mu przez ETPC w procesie orzeczniczym. Trybunał Konstytucyjny bada tu nie tyle samą istotę standardu, który jest co do zasady tożsamy dla państw Rady Europy, ile jego zgodność z Konstytucją. Trybunał spełnia w ten sposób rolę merytorycznego kontrolera wykładni dynamicznej badając, czy norma o treści ukształtowanej orzeczeniem, a więc decyzją sędziów – osób o indywidualnym poglądzie politycznym na sprawę - mieści się w polskim systemie konstytucyjnym z perspektywy art. 8 ust. 1 Konstytucji. Dzięki temu Trybunał Konstytucyjny nie*

tylko hamuje tzw. imperializm orzecznicy trybunałów międzynarodowych, ale też stoi na straży indywidualnej polskiej specyfiki (tradycji prawnej), odrębności ustrojowej i kulturowej, ukształtowanej historycznie i wyrażonej w formie normatywnej w Konstytucji, czyli chroni polską tożsamość konstytucyjną (zdanie odrębne sędziego M. Muszyńskiego do wyroku TK z dnia 22 października 2020 r., sygn. K 1/20, OTK ZU seria A/2021, poz. 4).

Zaznaczyć przy tym należy, że Prokurator Generalny odnotował pogląd Trybunału Konstytucyjnego wyrażony w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2021 r., sygn. P 7/20, wskazujący, że wyrok w sprawie *Xero Flor w Polsce Sp. z o.o. przeciwko Polsce (...)* został wydany bez podstawy prawnej, z przekroczeniem przez ETPC powierzonych mu kompetencji, i stanowi bezprawną ingerencję w krajowy porządek prawny, w szczególności w kwestie, które pozostają poza właściwością ETPC; z tych powodów musi być uznany za wyrok nieistniejący (*sententia non existens*) [OTK ZU seria A z 2021 r., poz. 30]. Niemniej jednak powyższe orzeczenie ma charakter incydentalny, dotyczący wniosku o wyłączenie sędziego, nie rozstrzyga zatem o hierarchicznej zgodności norm prawnych, co może okazać się niewystarczające dla zakwestionowania skutków wyroku ETPCz dla rozumienia i stosowania art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji. W takiej sytuacji poglądy Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2021 r. nie powinny stanowić przeszkody dla rozpoznania niniejszego wniosku.

Rekapitulując, należy też stanowczo podkreślić, że przedmiotem zaskarżenia w przedkładanym wniosku nie są orzeczenia ETPCz czy też dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny interpretacji postanowień Konwencji, ale normy wywodzone przez ten sąd międzynarodowy z art. 6 ust. 1 EKPCz, wskazane w *petitum* wniosku, a zatem:

– norma, która pojęciem „sąd” użytym w art. 6 ust. 1 EKPCz obejmuje Trybunał Konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej;

– norma, która stanowi, że gwarancja z art. 6 ust. 1 EKPCz *rozpatrzenia indywidualnej sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o prawach i obowiązkach danego podmiotu o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej* dotyczy kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do orzekania w sprawie hierarchicznej zgodności określonych w Konstytucji RP przepisów i aktów normatywnych, a przez to pozwala objąć postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wymogami wynikającymi z art. 6 EKPCz;

– norma polegająca na tym, że w zakresie art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze EKPCz mieści się dokonywanie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka oceny legalności procesu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego w celu ustalenia, czy Trybunał Konstytucyjny jest niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą.

Wzorce kontroli

Artykuł 2 Konstytucji stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Ten przepis ustawy zasadniczej daje podstawę do rekonstruowania zasad o fundamentalnym znaczeniu, które nie znajdują bezpośredniego, literalnego odzwierciedlenia w tekście Konstytucji (zob. wyrok TK z dnia 31 stycznia 2005 r., sygn. P 9/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 9).

Rozumienie zawartej w tym przepisie klauzuli demokratycznego państwa prawnego wraz z zasadą praworządności, sprawiedliwości, godności człowieka, proporcjonalności, równości wobec prawa oraz prawa do sądu współtworzy dorobek konstytucyjny Trybunału Konstytucyjnego, zawierający zbiór norm stanowiących wzorce kontroli. Klauzula ta ma charakter „wielopiętrowy”. Na jej treść składa się szereg zasad, które nie zostały wprawdzie *expressis verbis* ujęte w Konstytucji, ale które wynikają z istoty i aksjologii demokratycznego państwa

prawnego (zob. wyrok TK z dnia 4 stycznia 1999 r., sygn. K. 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1). Trafnie wskazuje B. Banaszak, że (...) *demokratyczne państwo prawne to państwo, w którym istnieją i funkcjonują wzajemnie ze sobą powiązane:*

- 1) suwerenność narodu – podstawa demokratycznej legitymizacji władzy państwowej i demokratycznego systemu tworzenia prawa oraz instytucji określających odpowiedzialność organów państwowych;*
- 2) wolność i równość wobec prawa, tj. oparcie stosunków między państwem a jednostką na konstytucyjnym systemie praw podstawowych, nakierowanym przede wszystkim na zapewnienie równości oraz wolności osobistych i politycznych, a w przypadku tych ostatnich na stworzenie jednostce możliwości wpływu na kształtowanie woli państwa;*
- 3) konstytucja jako zasadniczy porządek prawny i najwyższa rangą norma prawna w państwie stanowiąca podstawę całego systemu prawa;*
- 4) prawo jako podstawa i granica wszystkich działań państwa, tj. związanie ustawodawcy normami konstytucyjnymi, a władzy wykonawczej i sędowniczej – ustawą, wszystkich zaś organów normami pozakrajowymi, których państwo zobowiązało się przestrzegać; patrząc natomiast od strony jednostki – pewność prawna, rozumiana jako trwałość prawa i przewidywalność państwowych rozstrzygnięć (ochrona zaufania obywatela do państwa);*
- 5) podział władz jako przyporządkowanie funkcji państwowych i wzajemna kontrola władz;*
- 6) ochrona sądowa – zapewnienie pełnej i efektywnej ochrony prawnej, przede wszystkim w odniesieniu do aktów publicznoprawnych (także działań państwa w drodze ustawy), przez system niezależnych i niezawisłych sądów, opierających swą procedurę na ustawie;*
- 7) odpowiedzialność organów państwa za błędne działania (również odszkodowawcza);*
- 8) zakaz podejmowania działań przez państwo ponad potrzebę* (B. Banaszak, komentarz do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C. H. Beck 2012, teza 2).

W piśmiennictwie wskazuje się także, że z rzeczzonego przepisu wynika m. in. zasada demokratyzmu, która wymaga oparcia na rygorach demokracji całego procesu tworzenia, interpretowania i stosowania prawa (zob.

W. Sokolewicz, komentarz do art. 2, [w:] *Konstytucja. Komentarz. Tom V*, [red.] L. Garlicki, s. 11). Ujęcie to koresponduje z zasadą praworządności rozumianą w sposób formalny i wówczas oznacza ona *zgodne z prawem funkcjonowanie państwa, tj. jego organów lub innych podmiotów działających w jego imieniu. Wiąże się ona wówczas z omówionym już nakazem działania organów państwowych wyłącznie w granicach ich kompetencji określonych przez prawo oraz z nakazem wydawania aktów stosowania prawa na podstawie norm generalnych i abstrakcyjnych. Ponadto zakłada podejmowanie przez organy państwowe rozstrzygnięć i uchwalanie aktów prawnych w trybie określonym przez prawo (np. normy proceduralne dotyczące trybu ustawodawczego)* [zob. B. Banaszak, *op. cit.*, teza 9).

W kontekście niniejszej sprawy, ważną normą wynikającą z art. 2 Konstytucji jest zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana też zasadą lojalności państwa. Ma ona podstawowe znaczenie i wyznacza ramy działania organów władzy publicznej (zob. np. wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. K. 4/99, OTK ZU nr 7/1990, poz. 165). Z zasadą lojalności związana jest konieczność zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego. Z kolei, bezpieczeństwo prawne jest związane z pewnością prawa, a więc z przewidywalnością działań organów państwa (zob. np. wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138). Pewność prawa jest to zespół cech przysługujących prawu, które gwarantują jednostce bezpieczeństwo prawne, i umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć (zob. np. wyroki TK z dnia: 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, *op. cit.*; 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157; 20 stycznia 2009 r., sygn. P 40/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 4).

Artykuł 8 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że *Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej*.

Piotr Tuleja, podkreślając szczególną moc Konstytucji, stwierdził, iż *[u]żyte w art. 8 ust. 1 Konstytucji RP sformułowanie, w myśl którego Konstytucja RP jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, oznacza, że wszystkie akty prawne powinny być zgodne z Konstytucją RP. Dotyczy to aktów stanowienia i stosowania prawa. Nakaz zgodności obejmuje też faktyczne działania organów władzy publicznej podejmowane na podstawie i w granicach prawa. W odniesieniu do organów stanowiących prawo zasada nadrzędności Konstytucji RP oznacza zakaz stanowienia norm prawnych niezgodnych z Konstytucją RP oraz nakaz konkretyzacji przepisów Konstytucji RP. W pierwszej kolejności art. 8 ust. 1 adresowany jest do ustawodawcy. (...) naruszenie przez ustawodawcę zakazu stanowienia przepisów niezgodnych z Konstytucją RP nie oznacza ich nieważności, nie powoduje ich automatycznej derogacji, nie uzasadnia stwierdzenia takiej derogacji przez organ stosujący prawo. Uzasadnia natomiast wszczęcie postępowania prowadzącego do stwierdzenia przez TK hierarchicznej zgodności norm. Uzasadnienie to wynika zarówno z właściwości norm konstytucyjnych oraz sposobu formułowania ocen o hierarchicznej niezgodności, jak i z zasad ustrojowych. Konsekwencją tak rozumianej zasady nadrzędności Konstytucji RP jest sposób ukształtowania kompetencji TK, charakteru i skutków jego orzeczeń. Szczególna moc Konstytucji RP stanowi źródło powszechnie obowiązującego charakteru wyroków TK oraz skutków tych wyroków polegających na derogacji niekonstytucyjnych norm.*

Zakaz stanowienia aktów normatywnych niezgodnych z Konstytucją RP stanowi tzw. negatywny aspekt zasady nadrzędności. Zasada ta ma również aspekt pozytywny, wyrażający się nakazem konkretyzacji przepisów Konstytucji RP. Nakaz ten również skierowany jest przede wszystkim do ustawodawcy.

Brak regulacji konstytucyjnej oznacza swobodę ustawodawcy w stanowieniu prawa oraz sposobie regulacji danej materii. Konstytucja RP w wielu przepisach odsyła wprost do regulacji ustawowej lub konieczność takiej regulacji wynika pośrednio z jej przepisów. (...) Zasada nadrzędności Konstytucji

RP jest również skierowana do organów stosujących prawo, w szczególności do sądów (P. Tuleja, komentarz do art. 8 Konstytucji, *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, [red.] M. Safjan, L. Bosek, C. H. Beck 2016, s. 313-316), które w przypadku powzięcia wątpliwości co do niezgodności przepisów ustawy z Konstytucją są zobowiązane do uruchomienia procedury pytań prawnych do TK (art. 193 Konstytucji).

W niniejszej sprawie szczególnie istotny jest ten aspekt nadrzędności Konstytucji w polskim systemie prawnym, który odnosi się do relacji prawo krajowe – prawo międzynarodowe. Najbardziej trafne ujęcie tej relacji było przedmiotem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego badającego zgodność z Konstytucją tzw. pierwotnego prawa Unii Europejskiej. Na przykład w wyroku z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, wydanym w pełnym składzie Trybunału, zauważono, powołując się na wyroki dotyczące Traktatu akcesyjnego i Traktatu z Lizbony, że *Konstytucja RP zachowuje nadrzędność i pierwszeństwo wobec wszystkich aktów prawnych obowiązujących w polskim porządku konstytucyjnym, (...). W wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego (sygn. K 18/04) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że Konstytucja pozostaje – z racji swej szczególnej mocy – „prawem najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej” w stosunku do wszystkich wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych.(...). Konstytucja korzysta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania* (OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97).

Pozostając na gruncie hierarchii norm prawnych, jako wzorzec kontroli w niniejszej sprawie należy przywołać art. 89 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że: *Ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej i jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy:*

- 1) *pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych,*

- 2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji,
- 3) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej,
- 4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym,
- 5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy.

W powyższym przepisie uregulowano jedną z trzech procedur ratyfikacji umowy międzynarodowej, którą w doktrynie prawa konstytucyjnego określa się jako „dużą ratyfikację”. Istotę tego przepisu najtrafniej uchwyciła M. Haczowska wskazując, że [z] przepisu tego płynie kilka zasadniczych wniosków. Po pierwsze, ratyfikacja przez Prezydenta RP może nastąpić dopiero po zakończeniu procesu ustawodawczego. Po drugie, udział parlamentu w procesie ratyfikacji oznacza, że ustrojodawca powierzył istotną rolę ciału przedstawicielskiemu, będącemu najważniejszym reprezentantem narodu. Po trzecie, konieczne jest w istocie współdziałanie obu władz: wykonawczej - na początkowym etapie negocjacyjnym umowy międzynarodowej i końcowym, podczas którego Prezydent RP dokonuje aktu ratyfikacji - oraz ustawodawczej. Stanowi to niewątpliwie potwierdzenie silnej pozycji parlamentu w przyjętym w Konstytucji RP ustroju. Po czwarte, co wynika z art. 133 ust. 2 Konstytucji RP, nie jest również wykluczony udział władzy sądowniczej w procesie ratyfikacyjnym, jeśli Prezydent RP zwróci się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności takiej umowy. Po piąte, zgoda parlamentu musi być wyrażona w ustawie, co oznacza konieczność przeprowadzenia procesu legislacyjnego na podstawie art. 118-123 Konstytucji RP zainicjowanego przez Radę Ministrów, zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 10 Konstytucji RP. Wreszcie po szóste, w świetle art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, ratyfikowana umowa międzynarodowa po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw stanowi część krajowego porządku prawnego, a w razie konfliktu z ustawą ma przed nią pierwszeństwo (M. Haczowska, komentarz do art. 89, [w:] Konstytucja

Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, [red.] M. Haczkowska, LexisNexis 2014, wyd. I, teza 2).

Pomimo tak istotnych konsekwencji omawianej procedury, ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację jest uchwalana w ogólnym postępowaniu ustawodawczym i ani Konstytucja, ani nawet regulamin Sejmu RP nie ustanawia dla niej odrębnych wymogów. Co więcej, treść ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację jest zazwyczaj wysoce lakoniczna i sprowadza się do dwóch norm: pierwszej – wyrażającej zgodę na ratyfikację i drugiej – wskazującej dzień wejścia w życie ustawy. Jakkolwiek w piśmiennictwie przyjmuje się, że zgoda parlamentu dotyczy umowy o określonej treści (zob. M. Wiącek, [w:] *Konstytucja RP, Tom II, Komentarz, Art. 87-243*, [red.] M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2016, s. 115), to jednak treść umowy lub jej tłumaczenie nie stanowią załącznika do ustawy. Treść zgody parlamentu odtwarza się zatem na podstawie przedłożenia projektu ustawy, który – stosownie do treści § 10 z dnia 28 sierpnia 2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych (Dz. U. z 2000 r. Nr 79, poz. 891) – zawiera m. in. polski tekst umowy międzynarodowej albo tekst jej tłumaczenia na język polski, uwierzytelniony przez organ występujący z wnioskiem przez umieszczenie klauzuli „za zgodność tłumaczenia z oryginałem”, jak również tekst umowy międzynarodowej przynajmniej w jednym z języków obcych, w których umowę międzynarodową sporządzono.

Pomimo tego, nie może jednak budzić wątpliwości, że negatywnym aspektem wynikającym z tego przepisu jest to, iż nie może być w Rzeczypospolitej Polskiej źródłem prawa umowa międzynarodowa dotycząca materii wskazanej w tym przepisie, która nie została objęta zgodą wyrażoną w formie ustawy. Ustawowa zgoda na ratyfikację nie jest bowiem blankietowa, na każdorazową treść ratyfikowanej umowy, lecz dotyczy określonej treści umowy, co pociąga za sobą konieczność wyrażenia zgody w tej samej formie w każdym przypadku zmiany umowy, wykraczającej poza interpretację traktatu.

Kolejne wzorce kontroli w niniejszej sprawie dotyczą ustrojowych aspektów konstytucyjnego prawa do sądu i organizacji władzy sądowniczej.

Artykuł 173 Konstytucji statuuje zasadę odrębności i niezależności władzy sądowniczej, której organami w myśl art. 10 ust. 2 Konstytucji są sądy i trybunały. Formułując tę zasadę ustrojodawca zadekretował konieczność zapewnienia rozdziału sądownictwa w wymiarze organizacyjnym i funkcjonalnym od organów innych władz, aby zapewnić władzy sądowniczej całkowitą autonomię w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania (por. wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. K. 8/99, nr OTK ZU nr 3/1999, poz. 41; L. Garlicki, komentarz do art. 10, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, t. I, Wstęp, art. 1-29*, [red.] L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 341 i n.).

Zasada niezależności i odrębności władzy sądowniczej ma swoje korzenie w zasadzie podziału władz (art. 10 Konstytucji), precyzując jednak sposób ukształtowania stosunków między władzą sądowniczą a władzami ustawodawczą i wykonawczą. Należy zauważyć, że sama koncepcja podziału władz, wyrażona w art. 10 ustawy zasadniczej, *per se* nie tylko nie wyklucza możliwości przenikania się kompetencji między władzami, lecz – przez wymóg równoważenia i współdziałania władz – wręcz zakłada istnienie takich powiązań. Zasada odrębności władzy sądowniczej wyklucza natomiast możliwość wzajemnego nakładania się (przecinania) kompetencji przynależnych do organów władzy sądowniczej oraz odpowiednio organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Znajduje to wyraz w dwóch podstawowych aspektach. Po pierwsze, kompetencje związane z istotą władzy sądowniczej (tzw. „jądro kompetencyjne”), muszą być powierzone wyłącznie sądom (zasada monopolu kompetencyjnego sądownictwa – zob. wyrok TK z dnia 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81). Po drugie, żadna z władz nie może ingerować w sprawy działania władzy sądowniczej, poza wyjątkami określonymi w Konstytucji (takim wyjątkiem wynikającym wprost z Konstytucji jest np. uprawnienie Prezydenta do powoływania sędziów).

W doktrynie oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że zasada odrębności władzy sądowniczej nie oznacza jednak stanu, w którym byłaby ona całkowicie izolowana od pozostałych władz. Jak to już zasygnalizowano, odrębność sądownictwa nie powoduje bowiem wyłączenia obowiązującego wobec władzy sądowniczej zasady równoważenia się władz (art. 10 Konstytucji), jak również wymogu współdziałania władz w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych (preambuła). Równie istotne jest to, że odrębność władzy sądowniczej, a właściwie jej pełna separacja, odnosi się wyłącznie do sprawowanej przez sądy i trybunały funkcji orzeczniczej (por. wyroki TK z dnia: 9 listopada 2005 r., sygn. Kp 2/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 114 oraz 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3).

Zasady wywodzone z art. 10 i art. 173 Konstytucji przemawiają więc za konstatacją, że nawet obowiązek zapewnienia separacji władzy sądowniczej w zakresie orzekania nie może być rozumiany w ten sposób, by organy tej władzy mogły dowolnie, z pominięciem władzy ustawodawczej, kształtować zasady funkcjonowania sądów i trybunałów oraz podstawy prawne swoich orzeczeń. Jak trafnie w tym zakresie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny, *art. 173 Konstytucji, w którym mowa o sądach i trybunałach, jako władzy odrębnej i niezależnej od innych władz, nie znosi podstawowej zasady ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej ani też w żadnym stopniu jej nie modyfikuje. Należy także mieć na uwadze, że rozdzielone władze nie są tym samym niezależnymi od siebie elementami ustroju państwa. Stanowią one w istocie rzeczy jedną konstrukcję, w ramach której obowiązane są współdziałać w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych (zasada współdziałania określona w preambule do Konstytucji RP). Innymi słowy, odrębność i niezależność sądów nie może prowadzić do zniesienia mechanizmu koniecznej równowagi pomiędzy wszystkimi tymi władzami. Każda z nich powinna dysponować natomiast takimi*

instrumentami, które pozwalają jej powstrzymać, hamować działania pozostałych, zarazem muszą istnieć instrumenty, które pozwalają innym władzom powstrzymać, hamować jej działania (wyrok z dnia 18 lutego 2014 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 8).

Z zasady odrębności i niezależności władzy sądowniczej od innych władz wynika więc niemożność przyznania innym organom państwa, ani żadnemu innemu podmiotowi, kompetencji objętych „jądrem kompetencyjnym” władzy sądowniczej. Uprawnienia w tym zakresie innych organów (i podmiotów) ograniczają się jedynie do możliwości uruchamiania procedur sądowych, w tym kontroli instancyjnej i nadzwyczajnej, w zakresie wynikającym z Konstytucji i ustaw. Te akty normatywne nie mogą jednak przewidywać w żadnym stopniu oparcia tych środków na kontestowaniu umocowania sądów lub trybunałów. Z drugiej jednak strony, organy władzy sądowniczej nie mogą kontestować istnienia tej sfery kompetencji władzy ustawodawczej i wykonawczej, wiążącej się ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, która konstytucyjnie została powierzona tym właśnie rodzajom władz. W szczególności dotyczy to sfery stanowienia, będącego podstawą orzekania, prawa materialnego i procesowego oraz kształtowania organizacji wymiaru sprawiedliwości, które przyznane zostały ustawodawcy, czy też powoływania sędziów, będącego prerogatywą Prezydenta RP [por. A. Bień-Kacała, *Konstytucyjne podstawy prawa do sądu (zasada ustawowej regulacji władzy sądowniczej)*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, nr 3/2016 i powołana tam literatura, s. 21].

Jak zatem wynika z powyższego, Konstytucja RP dość precyzyjnie i stanowczo określa nie tylko tzw. *balance of power* pomiędzy poszczególnymi rodzajami władz, ale także wyróżnia dwa odrębne piony władzy sądowniczej, których nie można utożsamiać i które mają do odegrania konkretne role w ramach przyjętego trójpodziału władzy. W tym sensie zasada odrębności i niezależności władz, pociągająca za sobą konieczność poszanowania tzw. „jądra kompetencyjnego”, ma także charakter wewnętrzny w obrębie tychże władz (zob.

M. Florczak-Wątor, komentarz do art. 10, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, [red.] P. Tuleja, WKP 2019).

I tak, zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji tylko sądy sprawują wymiar sprawiedliwości, podczas gdy Trybunały mają do odegrania zupełnie inną, ustrojową rolę, której zręby zostały również określone w ustawie zasadniczej. Jak zauważają M. Pach i P. Tuleja, *Konstytucja RP, w ślad za Małą Konstytucją, władzę trzecią określa mianem "władzy sądowniczej", a nie "wymierzania sprawiedliwości", co ma związek z wymienieniem wśród organów tej władzy, obok sądów, także trybunałów* (P. Sarnecki, *Artykuł 10*, w: Garlicki, *Konstytucja*, t. 5, uw. 10, s. 9). *Wymiar sprawiedliwości nadal występuje jednak w ustawie zasadniczej, m.in. w art. 175 ust. 1, stanowiącym o tym, że SN, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe sprawują w RP wymiar sprawiedliwości* (P. Sarnecki, *Artykuł 10*, w: Garlicki, *Konstytucja*, t. 5, uw. 10, s. 10). *Wymierzanie sprawiedliwości to pierwsza z trzech wskazywanych w literaturze podfunkcji władzy sądowniczej. Dalszymi są: kontrola norm ("osądzanie prawa") oraz orzekanie o odpowiedzialności konstytucyjnej* (zob. P. Sarnecki, *Artykuł 10*, w: Garlicki, *Konstytucja*, t. 5, uw. 10, s. 10; J. Kuciński, *Legislatywa*, s. 41). *O ile o odpowiedzialności konstytucyjnej orzeka wyłącznie Trybunał Stanu, tj. jeden z dwóch trybunałów, o tyle wymiar sprawiedliwości jest sprawowany przez sądy, ale niektóre kompetencje realizowane przez TK są zbliżone do kompetencji z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości* (np. orzekanie o działalności partii politycznych), *a tym samym można mówić o wypełnianiu tej podfunkcji po części również przez ten organ władzy sądowniczej* (tak P. Sarnecki, *Artykuł 10*, w: Garlicki, *Konstytucja*, t. 5, uw. 10, s. 10). *Kontrolę norm sprawuje zarówno TK, jak i w pewnym zakresie sądy administracyjne. W świetle art. 10 ust. 2 Konstytucji RP, zaliczającego expressis verbis trybunały do grona organów władzy sądowniczej, zdezaktualizowały się wątpliwości dotyczące umiejscowienia TK w ramach podziału władzy. Wcześniej był on niekiedy kwalifikowany np. jako organ spoza tego podziału* (zob.

W. Sokolewicz, Zasada podziału władz, s. 197–198) [M. Pach, P. Tuleja, komentarz do art. 10, *Komentarz..., op. cit.*, [red.] M. Safjan, L. Bosek, C. H. Beck 2016, teza 45-47].

Należy, co prawda, odnotować, że w wyroku z dnia 19 października 2010 r., (sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż art. 10 Konstytucji nie może być wzorcem kontroli „wewnątrz” władzy sądowniczej, jednak był to pogląd *obiter dictum*, w żaden sposób nie związany z przedmiotem kontroli, gdzie badana była pozycja sądu arbitrażowego, nieobjętego wszak analizowanymi gwarancjami konstytucyjnymi. Poza tym, na poparcie tego stanowiska nie przywołano żadnych argumentów.

Ustrojodawca ustanowił zatem monopol sądów na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, a tym samym, od strony negatywnej określił kompetencje innych organów władzy sądowniczej – trybunałów. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, rzeczony monopol oznacza, że *żaden inny organ państwa, ani inny podmiot, nie może wkraczać w tę sferę działalności wskazanych sądów. [...]* *Pozycję ustrojową Trybunałów, jako podmiotów współsprawujących władzę sądowniczą uregulowano w odrębnych przepisach ustawy zasadniczej (zob. art. 188–201 Konstytucji RP). Wymiar sprawiedliwości natomiast został zarezerwowany do wyłącznej kompetencji sądów* (P. Wiliński, K. Szczucki, P. Karlik, komentarz do art. 175, *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, [red.] M. Safjan, L. Bosek, C. H. Beck 2016, teza 2 i 5). To z tego względu pojęcie „wymiaru sprawiedliwości” tłumaczy się niekiedy za pomocą podejścia podmiotowego, na zasadzie inwersji, zaznaczając, że *skoro – zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP – wymiar sprawiedliwości sprawują tylko sądy, to rozstrzyganie sporów tylko wtedy może być uznane za sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, gdy jest dokonywane przez sądy* (L. Garlicki, *Artykuł 175, w: Garlicki, Konstytucja, t. 3, s. 5*) [tamże, teza 10]. Podejście to koresponduje zresztą innymi przepisami Konstytucji, gdzie rozróżnia się prawo do sądu (art. 45

Konstytucji) i prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej (art. 79 ust. 1 Konstytucji).

Zatem funkcję Trybunału Konstytucyjnego wyznaczania nie tylko wspomniany art. 79 ust. 1 Ustawy Zasadniczej, ale przede wszystkim przepisy art. 122 ust. 3 i 4, art. 188 i art. 193 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 188 Konstytucji *Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:*

- 1) *zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,*
- 2) *zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,*
- 3) *zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,*
- 4) *zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,*
- 5) *skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1.*

Z kolei art. 193 Konstytucji stanowi, że: *Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.*

Wspomniany art. 79 Ustawy Zasadniczej przesądza, że: *Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.*

Z kolei art. 122 Konstytucji w ust. 3 stanowi, że: *Przed podpisaniem ustawy Prezydent Rzeczypospolitej może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją. Prezydent Rzeczypospolitej nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał*

Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją, zaś w ust. 4, że: Prezydent Rzeczypospolitej odmawia podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją. Jeżeli jednak niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozzerwalnie związane z całą ustawą, Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności.

Jak celnie wskazuje się w piśmiennictwie Trybunał Konstytucyjny jest organem quasi-sądowym, osądzającym nie ludzi, lecz tworzone przez nich prawo. Dzięki temu ma być zapewniona spójność systemu prawnego, zwieńczonego umieszczoną na czubku normatywnej piramidy Konstytucją, górującą nad innymi aktami prawnymi, które nie powinny być z nią bezpośrednio lub pośrednio sprzeczne. Trybunał Konstytucyjny ma za zadanie wykrywać ewentualne odchylenia od tego modelu, które następnie dzięki jego orzeczeniom są usuwane, co sprawia, że przywraca się pożądaný stan rzeczy (A. Ławniczak, komentarz do art. 188, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, [red.] M. Haczkowska, LexisNexis 2014, teza 2). Jak już wyżej podkreślano, Trybunał Konstytucyjny nie sprawuje zatem wymiaru sprawiedliwości i jest organem poza systemem sądów (zob. L. Garlicki, komentarz do Rozdziału VII, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, [red.] L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, s. 3; zob. także postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2021 r., sygn. P 7/20, *op. cit.*). Kompetencje Trybunału Konstytucyjnego są zatem konsekwencją najwyższego miejsca Konstytucji w systemie prawnym, które wymaga zgodności wszystkich norm systemu prawnego z ustawą zasadniczą. W koncepcji ustrojodawcy [z]godność ta może zostać osiągnięta dzięki mechanizmowi zapobiegającemu wprowadzeniu do systemu prawnego norm niezgodnych z Konstytucją (tzw. uprzednia albo prewencyjna kontrola konstytucyjności) i mechanizmowi umożliwiającemu usunięcie z niego takich

norm (tzw. następcza albo represyjna kontrola konstytucyjności)[A. Mączyński, J. Podkowik, komentarz do art. 188, [w:] M. Safjan, L. Bosek [red.], *Konstytucja RP. Tom II...*, *op. cit.*, teza 1).

Wyróżnia się także kontrolę konkretną (gdzie kompetencja Trybunału Konstytucyjnego uruchamiana jest na podstawie art. 79 lub art. 193 Konstytucji) oraz kontrolę abstrakcyjną (inicjowaną w oparciu o art. 191 Konstytucji). Co jednak istotne, *de lege lata fundamentalni model kontroli (konkretna – abstrakcyjna) ma znaczenie wyłącznie na etapie uruchomienia postępowania i ewentualnej oceny legitymacji podmiotu. Pozostaje on natomiast irrelevantny z perspektywy skutków prawnych orzeczeń TK* (tamże, teza 8). Tym samym, sprawa podlegająca rozpoznaniu przez Trybunał Konstytucyjny nie stanowi kontynuacji sprawy, na gruncie której wyłonił się problem wertykalnej zgodności norm prawnych.

W nauce prawa konstytucyjnego dostrzega się bowiem, że *[w]yznaczona w przepisach Konstytucji RP działalność TK ma dwojaki charakter. Z jednej strony TK działa w podobnym trybie i na podobnych zasadach jak sądy, lecz efekty jego działań – w zakresie obejmującym badanie hierarchicznej zgodności norm – realizują się w tej samej sferze, co działania władzy ustawodawczej (polegają one na dokonywaniu zmian w systemie prawa). Z drugiej natomiast strony jego działalność polega na kontroli efektów działalności organów tworzących prawo oraz na ochronie wolności i praw człowieka i obywatela, czyli działalności typowej dla organów ochrony prawa, przy czym nie jest on – według systematyki konstytucyjnej – organem kontroli państwowej i ochrony prawa* (tamże, teza 22). W konsekwencji *[p]rzedmiotem sprawowanej przez TK kontroli w procedurze skargi konstytucyjnej jest nie orzeczenie, prowadzące do naruszenia wolności lub praw człowieka i obywatela, ale przepis ustawy lub innego aktu normatywnego stanowiący podstawę jego wydania. Rozpoznanie skargi konstytucyjnej polega zatem na badaniu hierarchicznej zgodności z Konstytucją RP aktu normatywnego stanowiącego podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia* (tamże, teza 133; zob. także

postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2021 r., sygn. P 7/20, *op. cit.*).

W piśmiennictwie zauważa się także, że szczególna funkcja Trybunału Konstytucyjnego pociąga za sobą dość szczegółową regulację konstytucyjną dotyczącą tego organu, a co za tym idzie, wykluczona jest możliwość powierzenia przez ustawodawcę Trybunałowi Konstytucyjnemu wydawania rozstrzygnięć w innych sprawach i o innym charakterze niżli przewidziane w Konstytucji (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 188, [w:] *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 3). Tym samym, konstytucyjnie wykluczona jest także możliwość wyrażenia przez ustawodawcę zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, która regulowałaby te zagadnienia.

Przytoczone przepisy dotyczące kompetencji Trybunału Konstytucyjnego jasno wskazują, że organ ten, niezależnie od trybu, w którym orzeka, za przedmiot kontroli ma prawo, nie zaś fakty (co odróżnia go od Trybunału Stanu). Tym samym, nie rozstrzyga on – nawet w oparciu o skargę konstytucyjną – o naruszeniu praw jednostek, nawet mających charakter konstytucyjny. Ocena taka dokonywana jest dopiero przez sądy w trybach uruchamianych po wydaniu orzeczenia przez Trybunał, na co wskazuje art. 190 ust. 4 Konstytucji.

Nie tylko kognicja Trybunału Konstytucyjnego objęta jest szczegółową regulacją konstytucyjną, ale także jego ustrój. Zgodnie bowiem z art. 194 ust. 1 ustawy zasadniczej *Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny.*

Przepis ten wyraża „monopol Sejmu” w zakresie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego (zob. A. Mączyński, J. Podkowiak, komentarz do art. 194, [w:], *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 86-243, op. cit.*, s. 1276). W doktrynie podkreślono, że rozwiązanie zawarte w art. 194 ust. 1 Konstytucji różni się znacząco od procedur przewidzianych dla wyłaniania osób wchodzących w skład pozostałych organów władzy sądowniczej, sprawujących wymiar

sprawiedliwości, jak również od obsadzania pozostałych kolegialnych organów państwa. W tym kontekście podkreśla się przede wszystkim, że jedynym organem, mającym kompetencje kreacyjne w tym zakresie, jest Sejm, jako jeden z organów sprawujących władzę ustawodawczą (tamże). Ustawodawca nie może naruszyć istoty zakresu władzy Sejmu, wynikającej z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Nie jest w szczególności możliwe powierzenie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego innym organom państwa bądź wprowadzenie rozwiązań, które umożliwiłyby przenoszenie kompetencji do ustalenia składu Trybunału Konstytucyjnego na inny organ władzy publicznej czy włączenie – nawet pośrednio – innego niż Sejm organu w tryb wyborczy sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny, wygłaszając – w wyroku z dnia 9 grudnia 2015 r., w sprawie o sygn. akt K 35/15 – przedstawione poglądy, podkreślił zarazem, że art. 194 ust. 1 Konstytucji należy interpretować w związku z ogólniejszymi zasadami konstytucyjnymi, w szczególności z art. 10 Konstytucji. Kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych, ustawodawca nie może bowiem naruszyć istotnego zakresu danej władzy, która w odniesieniu do Sejmu wynika z art. 194 ust. 1 Konstytucji (OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 186).

Ocena konstytucyjności art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze EKPCz – uzasadnienie zarzutów z punktu 1 *petitum* wniosku.

W pierwszej kolejności, wątpliwości konstytucyjne generuje objęcie Trybunału Konstytucyjnego pojęciem „sąd” użytym w art. 6 ust. 1 EKPCz.

Jak już wyżej wskazywano, Konstytucja RP, w art. 10 ust. 2 i w art. 173, wyraźnie wyróżnia dwa odrębne piony władzy sądowniczej: sądy i trybunały, przy czym tylko te pierwsze, w zamyśle ustrojodawcy (zob. art. 175 ust. 1 Konstytucji), mają sprawować wymiar sprawiedliwości. Trybunały, w polskim systemie ustrojowym, zostały powołane do realizacji innych zadań i wykonywania innych kompetencji niż te przypisane sądom. Odmienne ujęcie

prowadziłoby do przecinania się kompetencji organów konstytucyjnych i ustawiało je w pozycji konfrontacji o hierarchiczną wyższość. Stanowiłoby to zaburzenie równowagi konstytucyjnej, której elementem jest rozgraniczenie nie tylko poszczególnych rodzajów władz, ale także wyodrębnienie scentralizowanego sądownictwa konstytucyjnego. Wyróżnienie odrębnych pionów władzy sądowniczej nie jest kwestią semantyki ustawy zasadniczej, lecz ma zabezpieczać trójpodział władzy. Przypomnieć należy, że zasada odrębności i niezależności władz, pociągająca za sobą konieczność poszanowania tzw. „jądra kompetencyjnego”, ma także charakter wewnętrzny w obrębie tychże władz (zob. M. Florczak-Wątor, komentarz do art. 10, *op. cit.*).

Od strony negatywnej wspomniana zasada generuje zakaz przyznawania innym organom, nawet w obrębie tej samej władzy, kompetencji objętych „jądrem kompetencyjnym” danego pionu władzy sądowniczej. Innymi słowy, konstytucyjny monopol sądów na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, stanowi także zakreślenie – w sposób negatywny – kompetencji pozostałych organów władzy sądowniczej, a więc trybunałów. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, rzeczony monopol oznacza, że *żaden inny organ państwa, ani inny podmiot, nie może wkraczać w tę sferę działalności wskazanych sądów*. [...] *Pozycję ustrojową Trybunałów, jako podmiotów współsprawujących władzę sądowniczą uregulowano w odrębnych przepisach ustawy zasadniczej (zob. art. 188–201 Konstytucji RP). Wymiar sprawiedliwości natomiast został zarezerwowany do wyłącznej kompetencji sądów* (P. Wiliński, K. Szczucki, P. Karlik, komentarz do art. 175, *op. cit.*, teza 2 i 5).

Jeśli zatem pojęciem sądu z art. 6 ust. 1 EKPCz obejmuje się Trybunał Konstytucyjny, o którym mowa w rozdziale VIII Konstytucji RP, to w pierwszej kolejności stanowi to naruszenie ładu ustrojowego, którego ramy wyznacza art. 10 ust. 2, art. 173 i art. 175 ust. 1 Konstytucji.

Konsekwencją zmodyfikowania konstytucyjnego rozumienia podziału władzy sądowniczej na sądy i trybunały jest naruszenie zasady nadrzędności

Konstytucji RP, o której mowa w jej art. 8 ust. 1. Utrzymania w obrocie prawnym kwestionowanej normy nie może uzasadniać powoływanie się na art. 9 Konstytucji, bo wykonywanie wszystkich obowiązków konstytucyjnych nie odbywa się w oderwaniu od całości konstrukcji konstytucyjnej. Dlatego zawarty w art. 9 Konstytucji obowiązek przestrzegania prawa międzynarodowego musi być realizowany wyłącznie w kontekście art. 8 ust. 1 Konstytucji RP. Artykuł 9 Konstytucji nie stanowi bowiem żadnego wyjątku od zasady nadrzędności Konstytucji i to bez względu na wagę czy doniosłość normy prawa międzynarodowego. Z punktu widzenia art. 8 ustawy zasadniczej, zarówno EKPCz, jak również np. prawo pierwotne Unii Europejskiej, są aktami podkonstytucyjnymi, stąd orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące procesu integracji europejskiej zachowuje tu pełną aktualności. W szczególności w pełni adekwatny jest tutaj pogląd, że *Konstytucja pozostaje – z racji swej szczególnej mocy – „prawem najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej” w stosunku do wszystkich wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych*. (...) *Konstytucja korzysta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązkiwania i stosowania* (wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97).

Z powyższego wynika zatem, że żadne orzeczenie wydane poza treścią umowy międzynarodowej, czy modyfikujące tę umowę bez zgody państwa, jak i zmodyfikowany w ten sposób przepis umowy, które dotyczą materii konstytucyjnej, rewidując zasady ustroju RP, nie znajdują ochrony w art. 9 Konstytucji.

Wreszcie, utożsamianie sądów i trybunałów wbrew intencji ustrojodawcy prowadzi do podważenia fundamentów demokratycznego państwa prawa, które przecież opiera się na pewności i bezpieczeństwie prawnym. Niezgodność z art. 2 Konstytucji ma przy tym wymiar wielopłaszczyznowy. Po pierwsze, samodzielna, to jest uczyniona bez normatywnego umocowania, modyfikacja normy traktatowej jest nie do pogodzenia z zasadą demokratyzmu, która wymaga

oparcia na rygorach demokracji całego procesu tworzenia, interpretowania i stosowania prawa. Po drugie, jedną z gwarancji, która pozwala realizować omawiane wartości jest określoność prawa, z której - wynika, że ma ono być zrozumiałe dla adresatów, precyzyjne i jednoznaczne. Pewność prawa jest to bowiem zespół cech przysługujących prawu, które gwarantują jednostce bezpieczeństwo prawne, i umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć (zob. np. wyroki TK z dnia: 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, *op. cit.*; 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157; 20 stycznia 2009 r., sygn. P 40/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 4). Kiedy norma prawa międzynarodowego niespodziewanie ewoluuje, rewidując dotychczasowe postrzeganie porządku konstytucyjnego, w tym rolę Trybunału Konstytucyjnego i jego pozycję względem innych sądów, system prawny przestaje być przewidywalny dla adresatów norm i tracą oni możliwość odczytania przysługujących im praw i powinności organów państwowych z nimi związanych. W takim wypadku, norma ukształtowana w oparciu o art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze EKPCz, która modyfikuje treść instytucji Trybunału Konstytucyjnego niezgodnie z przepisami Konstytucji i ustaw odnoszącymi się do tego organu, stanowi zatem także naruszenie art. 2 Konstytucji RP.

Z tych wszystkich względów uznać należy, że art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze EKPCz, w zakresie, w jakim pojęciem „sąd” użytym w tym przepisie obejmuje Trybunał Konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej, jest niezgodny z art. 2, art. 8 ust. 1, art 10 ust. 2, art 173 i art. 175 ust. 1 Konstytucji RP.

Ocena konstytucyjności art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze EKPCz – uzasadnienie zarzutów z punktu 2 *petitum* wniosku.

Przepis stanowiący przedmiot kontroli wyraźnie wskazuje na prawo do rzetelnego rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy przed sądem, zastrzegając

jednak, dotyczy ono obowiązków o charakterze cywilnym albo o zarzutach w wytoczonej sprawie karnej.

Tymczasem przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach, o których mowa w art. 79 ust. 1, art. 122 ust. 3 i 4, art. 188 pkt 1-3 i 5 i art. 193 Konstytucji RP są akty normatywne lub ich części, a więc zawsze akty o charakterze generalno-abstrakcyjnym. Jak już bowiem wyżej wskazywano, w piśmiennictwie podnosi się, że Trybunał Konstytucyjny jest *organem quasi-sądowym, osądzającym nie ludzi, lecz tworzone przez nich prawo. Dzięki temu ma być zapewniona spójność systemu prawnego, zwieńczonego umieszczoną na czubku normatywnej piramidy Konstytucją, górującą nad innymi aktami prawnymi, które nie powinny być z nią bezpośrednio lub pośrednio sprzeczne. Trybunał Konstytucyjny ma za zadanie wykrywać ewentualne odchylenia od tego modelu, które następnie dzięki jego orzeczeniom są usuwane, co sprawia, że przywraca się pożądany stan rzeczy* (A. Ławniczak, komentarz do art. 188, *op. cit.*, teza 2). Przedmiotem orzekania Trybunału Konstytucyjnego, w wyżej wskazanym zakresie, nie jest zatem rozstrzygnięcie o konkretnych sporach i roszczeniach indywidualnych przedmiotów. Cel postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ma przede wszystkim charakter publiczny i polega na zapewnieniu realizacji zasady konstytucjonalizmu w systemie źródeł prawa oraz praworządności procesu stanowienia prawa. To znaczy, że postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, nawet zainicjowane w trybie skargi konstytucyjnej (art. 79 ust. 1 i art. 188 pkt 5 Konstytucji RP) lub pytania prawnego (art. 193 Konstytucji RP) nie jest rozstrzygnięciem indywidualnej sprawy o charakterze cywilnym czy karnym i nie stanowi kontynuacji takiego postępowania. W swoich rozstrzygnięciach, Trybunał Konstytucyjny nie wskazuje kierunku załatwienia indywidualnej sprawy (w przypadku postępowania zainicjowanego pytaniem prawnym), a postępowania przed Trybunałem nie jest też kolejną nadzwyczajną instancją w postępowaniu sądowym (w przypadku zainicjowania postępowania skargą

konstytucyjną). Trybunał Konstytucyjny swoim wyrokiem nie może bowiem uchylić orzeczenia sądu albo innego indywidualno-konkretnego rozstrzygnięcia organu władzy publicznej; nie może też przekazać sprawy zakończonej prawomocnym orzeczeniem do ponownego rozpoznania, ani rozstrzygnąć jej co do istoty.

Trzeba bowiem właściwie oddzielić zewnętrzną formę działalności Trybunału Konstytucyjnego, która tylko pozornie przypomina działalność sądowniczą, od – zdeterminowanego Konstytucją – wyłącznie ustrojowego charakteru tej działalności. Dostrzegane jest to w piśmiennictwie, gdzie wskazuje się, że *[z] jednej strony TK działa w podobnym trybie i na podobnych zasadach jak sądy, lecz efekty jego działań – w zakresie obejmującym badanie hierarchicznej zgodności norm – realizują się w tej samej sferze, co działania władzy ustawodawczej (polegają one na dokonywaniu zmian w systemie prawa). Z drugiej natomiast strony jego działalność polega na kontroli efektów działalności organów tworzących prawo oraz na ochronie wolności i praw człowieka i obywatela, czyli działalności typowej dla organów ochrony prawa, przy czym nie jest on – według systematyki konstytucyjnej – organem kontroli państwowej i ochrony prawa (A. Mączyński, J. Podkowik, komentarz do art. 188, op. cit., teza 22). W konsekwencji [p]rzedmiotem sprawowanej przez TK kontroli w procedurze skargi konstytucyjnej jest nie orzeczenie, prowadzące do naruszenia wolności lub praw człowieka i obywatela, ale przepis ustawy lub innego aktu normatywnego stanowiący podstawę jego wydania. Rozpoznanie skargi konstytucyjnej polega zatem na badaniu hierarchicznej zgodności z Konstytucją RP aktu normatywnego stanowiącego podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia (tamże, teza 133; zob. także postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2021 r., sygn. P 7/20, op. cit.).*

Nawet zatem w postępowaniu zainicjowanym w tzw. trybie kontroli indywidualnej (przez pytanie prawne albo skargę konstytucyjną), Trybunał orzeka o zgodności aktów normatywnych lub ich części z aktami wyższego rzędu

– a zatem o normach generalno-abstrakcyjnych. Okoliczność, że dane orzeczenie może oddziaływać systemowo na prawa człowieka, a określone podmioty mogą, gdy istnieją w prawie właściwe procedury, pod pewnymi warunkami, wzruszyć postępowanie oparte na niekonstytucyjnych przepisach (np. wznowić postępowanie po wyroku Trybunału Konstytucyjnego), wbrew temu co stwierdził ETPCz, nie czyni z postępowania przed TK, postępowaniem w indywidualnych sprawach cywilnych i karnych, a Trybunału sądem, który ma realizować gwarancje wynikające z art. 6 ust. 1 EKPCz.

Co więcej, szczegółowość regulacji konstytucyjnej dotyczącej TK, ograniczająca możliwość „manipulowania” unormowaniami ustrojowymi na poziomie podkonstytucyjnym (zob. L. Garlicki, komentarz do Rozdziału VII, [w:] *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 3) sprawia, że norma konwencyjna stworzona w drodze orzeczniczej przez ETPCz, która nadaje inne znaczenie kompetencjom Trybunału Konstytucyjnego niż wynika to z ustawy zasadniczej, stanowi – w konsekwencji – naruszenie, wskazanych wyżej, konstytucyjnych przepisów określających te kompetencje.

Podobnie jak miało to miejsce przy ocenie normy wskazanej w pkt 1 *petitum* wniosku, art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze EKPCz, który w zakwestionowanym zakresie modyfikuje treść konstytucyjnego rozumienia kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, narusza zasadę nadrzędności Konstytucji RP, o której mowa w art. 8 ust. 1, wkraczając w suwerenne uprawnienie państwa do swobodnego kształtowania tychże kompetencji, czego nie może uzasadniać powoływanie się na art. 9 Konstytucji. Przypomnieć należy, że żadne orzeczenie wydane poza treścią umowy międzynarodowej, czy modyfikujące tę umowę bez zgody państwa, jak i zmodyfikowany w ten sposób przepis umowy, które dotyczą materii konstytucyjnej, ingerując w zasady ustroju RP, nie znajdują ochrony w art. 9 Konstytucji. Nie może bowiem być tak, że w kształtowaniu kompetencji konstytucyjnego organu RP jakim jest Trybunał Konstytucyjny, mocno ograniczony jest – wyposażony przecież w demokratyczną

legitymację – ustawodawca zwykły, ale tego rodzaju umocowanie może być scedowane na organ pochodzący spoza systemu stanowienia prawa.

Niezależnie od powyższego, także w tym wypadku zachodzi wielowymiarowa niezgodność przedmiotu kontroli z art. 2 Konstytucji. Wynikająca z tego przepisu zasada pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego wymagają by obowiązujące w państwie normy prawne były ukształtowane w taki sposób, by można było z nich zrekonstruować niebudzące wątpliwości wzory zachowań i to niezależnie od tego, czy dotyczą podmiotów prawa prywatnego czy organów władzy publicznej. Zwłaszcza w sferze kompetencji organów przepisy muszą wyraźnie określać ich prawne ramy działania. Norma ukształtowana w oparciu o art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze EKPCz, która zmienia zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego w taki sposób, by objąć ten organ gwarancjami prawa do rzetelnego procesu sądowego w ramach Konwencji, narusza pewność prawa i bezpieczeństwo prawne w kształcie określonym w Konstytucji, a przez to jest niezgodna z art. 2 Konstytucji RP.

Modyfikacja ta przeprowadzana jest z pominięciem woli państwa strony, a więc dochodzi dodatkowo do godzenia w zasadę *pacta sunt servanda*. Państwo wiążąc się umową międzynarodową godzi się na wykonywanie orzeczeń ETPCz w określonym kształcie treściowym tej umowy. W drodze orzeczniczej można umowę interpretować, nawet dynamicznie, ale zawsze w ramach zasad interpretacji prawa. Nie można ich przekraczać, w szczególności prowadząc do ingerencji w system ustrojowy państwa, zmieniając w ten sposób istotę funkcjonowania jednego z kluczowych organów państwa określoną na poziomie konstytucyjnym. Samodzielna, to jest uczyniona bez normatywnego umocowania, modyfikacja normy traktatowej jest nie do pogodzenia z zasadą demokratyzmu, która wymaga oparcia na rygorach demokracji całego procesu tworzenia, interpretowania i stosowania prawa (zob. W. Sokolewicz, komentarz do art. 2, *op. cit.*, s. 11).

W tym stanie rzeczy, art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze EKPCz, w zakresie, w jakim utożsamia wynikającą z tego przepisu gwarancję rozpatrzenia indywidualnej sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o prawach i obowiązkach danego podmiotu o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej z kompetencją Trybunału Konstytucyjnego do orzekania w sprawie hierarchicznej zgodności określonych w Konstytucji RP przepisów i aktów normatywnych, a przez to pozwala objąć postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wymogami wynikającymi z art. 6 EKPC, jest niezgodny z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 79 ust. 1, art. 122 ust. 3 i 4, art. 188 pkt 1-3 i 5 i art. 193 Konstytucji RP.

Ocena konstytucyjności art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze EKPCz – uzasadnienie zarzutów z punktu 3 petitum wniosku.

Jak już wyżej podkreślano, Trybunał Konstytucyjny jest konstytucyjnym organem władzy sądowniczej niebędącym jednak sądem. Status, skład i kompetencje Trybunału Konstytucyjnego determinuje Konstytucja RP, a zasady organizacji i postępowania przed tym organem określa ustawa. Jak już wyżej wskazywano, w obrębie władzy sądowniczej Trybunał Konstytucyjny ekskluzywnie realizuje kompetencje dotyczące hierarchicznej kontroli konstytucyjności prawa, stwierdzania zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych, rozstrzygania sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, a także powierzania Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta RP, w oparciu o przesłanki z art. 131 ust. 1 Konstytucji.

To od ustrojodawcy i ustawodawcy zależy kształt Trybunału Konstytucyjnego, a do Sejmu należy wybór jego członków. Co więcej, szczegółowość regulacji konstytucyjnej dotyczącej TK, ograniczają możliwość

kształtowania tej instytucji za pomocą norm na poziomie podkonstytucyjnym (zob. L. Garlicki, komentarz do Rozdziału VII, [w:] *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 3).

Niemniej, w obecnym stanie prawnym nie istnieją instrumenty oceny legalności powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego na żadnym poziomie regulacyjnym, a nawet gdyby takie powstały, musiałyby być określone w Konstytucji RP, a nie w innych aktach prawa krajowego czy międzynarodowego. Jak się wydaje, jest to oczywista konsekwencja „monopolu” Sejmu w zakresie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego (zob. A. Mączyński, J. Podkowiak, komentarz do art. 194, *op. cit.*, s. 1276). Jak bowiem wskazał Trybunał Konstytucyjny, art. 194 ust. 1 Konstytucji należy interpretować w związku z ogólniejszymi zasadami konstytucyjnymi, w szczególności z art. 10 Konstytucji. Kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych, ustawodawca nie może bowiem naruszyć istotnego zakresu danej władzy, która, w odniesieniu do Sejmu, wynika z art. 194 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok TK z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 186).

Stopień szczegółowości regulacji konstytucyjnej dotyczącej Trybunału Konstytucyjnego, w tym jasno wytyczony zakres kompetencji innych organów, które mogą kształtować jego pozycję ustrojową, jest konsekwencją suwerenności państwa, która przejawia się między innymi w tym, że ma ono swobodę w określaniu swojego ustroju, w tym statusu konstytucyjnych organów, ich zadań i kompetencji. O kształcie tym nie może przesądzać podmiot inny niż ustrojodawca i ustawodawca, a w szczególności wątpliwa jest możliwość przekazania jakichkolwiek kompetencji w tym obszarze podmiotom zewnętrznym wobec państwa.

Tymczasem, zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, EKPCz jest umową międzynarodową dotyczącą wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji. Nie jest to nawet umowa o przekazaniu organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90 ust. 1 Konstytucji),

w szczególności nie jest to akt, z którego mogłyby wynikać normy w oparciu, o które organ międzynarodowy (tu: Europejski Trybunał Praw Człowieka) byłby uprawniony do oceny prawidłowości ukształtowania konstytucyjnych organów władzy publicznej (tu: Trybunału Konstytucyjnego). Abstrahując na chwilę od konstytucyjnej dopuszczalności przekazania podmiotom zewnętrznym wobec państwa jakichkolwiek kompetencji w zakresie kształtowania ustroju konstytucyjnych organów państwa, obowiązywanie wskazanej normy jest sprzeczne z charakterem EKPCz, której obszar oddziaływania określa art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, w którego zakresie doszło do wyrażenia zgody na ratyfikację. Kwestionowana norma wynikająca z art. 6 ust. 1 EKPC wykracza poza ten zakres pretendując do bycia normą kompetencyjną w obszarze wewnątrzustrojowym. Przypomnieć należy, że negatywnym aspektem wynikającym z art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji jest to, iż nie może być w Rzeczypospolitej Polskiej źródłem prawa umowa międzynarodowa dotycząca materii wskazanej w tym przepisie, która nie została objęta zgodą wyrażoną w formie ustawy. Ustawowa zgoda na ratyfikację nie jest blankietowa, na każdorazową treść ratyfikowanej umowy, lecz dotyczy określonej treści umowy, co pociąga za sobą konieczność wyrażenia zgody w tej samej formie w każdym przypadku zmiany umowy, wykraczającej poza interpretację traktatu.

Tymczasem konsekwencją prawidłowego zakwalifikowania Konwencji jest to, że ETPCz jest uprawniony tylko do orzekania i oceny naruszeń praw człowieka przez stronę EKPCz w oparciu o jednoznacznie ukształtowaną treść normy, na jaką wyraziło zgodę państwo. Treść normy może być interpretowana zgodnie z zasadami interpretacji traktatów. Nawet jeśli jest to wykładnia dynamiczna, to nie może prowadzić do przekształcania istoty treści normatywnej przepisu, a tym bardziej nie może rozciągać kompetencji ETPCz poza zakres, na jaki zgodziło się państwo strona wiążąc się konwencją. Takie zmiany mogą być przeprowadzone tylko w drodze traktatowej. ETPCz nie otrzymał też kompetencji do tworzenia sobie kompetencji, ani nie przejął części kompetencji państwa, co

mogłoby go upoważniać do kształtowania czy oceny zasad wyboru sędziów TK, które są określone w Konstytucji RP, a więc akcie nadrzędnym nad EKPCz. Nie może więc sobie wywodzić z Konwencji takich treści czy kompetencji i to poprzez dokonywanie kontroli wbrew konstytucyjnej hierarchii norm, czego egzemplifikacją jest właśnie orzeczenie w sprawie *Xero Flor w Polsce Sp. z o.o. przeciwko Polsce*.

Wreszcie wskazana norma jest sprzeczna z przepisem, który daje Sejmowi wyłączne prawo do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a zatem do określania konstytucyjnego składu tego organu (art. 194 ust. 1 Konstytucji RP). Skoro Konstytucja RP, jak już wyżej wskazano, nie bez powodu nie zawiera norm pozwalających zweryfikować procedurę wyboru sędziego TK, to nie może takich procedur, przy okazji badania bezstronności i niezawisłości sądu, ustanawiać norma konwencyjna dotycząca prawa do rzetelnej procedury sądowej. Art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze EKPCz, w zakwestionowanym zakresie, ingeruje w ustrojowy model wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez to, że tworzy nieznaną prawu polskiemu procedurę weryfikacji tego wyboru przez sąd, w tym wypadku sąd międzynarodowy. Szczególną wagę i adekwatność do problemu wynikającego z przedmiotowego wniosku, mają ustalenia poczynione przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 września 2017 r., sygn. K 10/17 (OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 64). W odniesieniu do możliwości takiej kontroli, to jest w zakresie prawidłowości procedury wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego, Trybunał Konstytucyjny, w powołanym wyroku stwierdził, że kształtowanie składu Trybunału, ma charakter ustrojowy. Taki też charakter ma stosunek prawny pomiędzy sędzią Trybunału a państwem, związany z objęciem mandatu, ma charakter ustrojowy – jego nawiązanie i wygaśnięcie należy wyłącznie do kompetencji wskazanych w przepisach organów państwa. Wyboru sędziego Trybunału i wykonywania przez niego mandatu, ze względu na ich ustrojowy charakter, nie można w żaden sposób traktować jako przedmiotu postępowania sądowego. Trybunał przypomniał też, że jeśli chodzi o –

uregulowane w Konstytucji – sprawy o charakterze ustrojowym kognicja sądów dopuszczalna jest jedynie w wypadkach wyraźnie wskazanych w Konstytucji. To ustrojodawca przesądza zatem o tym, czy akt organu należącego do danego segmentu władzy publicznej może podlegać weryfikacji przez organ innego segmentu władzy. Przyjęcie odmiennego założenia prowadziłoby do naruszenia określonej przepisami Konstytucji zasady podziału i równowagi władz. Z tego też względu procedura wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego, jak również akt wyboru, którym jest uchwała Sejmu, nie mogą być weryfikowane w żadnym zakresie w innych procedurach przewidzianych aktami podkonstytucyjnymi.

Podobnie jak to miało miejsce przy dwóch analizowanych wyżej zakresach art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze EKPCz tak i tutaj kształt normy świadczy o naruszeniu zasady nadrzędności Konstytucji RP, o której mowa w art. 8 ust. 1. Artykuł 6 ust. 1 zdanie pierwsze EKPCz, który generuje instrumenty nieznanne w ustroju państwa-strony, sprzeciwiające się charakterowi samej Konwencji na gruncie porządku konstytucyjnego, narusza zasadę nadrzędności Konstytucji RP, o której mowa w art. 8 ust. 1, czego nie może uzasadniać powoływanie się na art. 9 Konstytucji. Przypomnieć należy, że żadne orzeczenie wydane poza treścią umowy międzynarodowej, czy modyfikujące tę umowę bez zgody państwa, jak i zmodyfikowany w ten sposób przepis umowy, które dotyczą materii konstytucyjnej, ingerując w zasady ustroju RP, nie znajdują ochrony w art. 9 Konstytucji. Nie może bowiem być tak, że w kształtowaniu składu konstytucyjnego organu RP jakim jest Trybunał Konstytucyjny, mocno ograniczony jest – wyposażony przecież w demokratyczną legitymację – ustawodawca zwykły, ale tego rodzaju umocowanie może być scedowane na organ pochodzący spoza systemu stanowienia prawa. Wypaczałoby to sens zasady nadrzędności Konstytucji RP. Skoro bowiem *[w] odniesieniu do organów stanowiących prawo zasada nadrzędności Konstytucji RP oznacza zakaz stanowienia norm prawnych niezgodnych z Konstytucją RP oraz nakaz konkretyzacji przepisów Konstytucji RP* (P. Tuleja, komentarz do art. 8

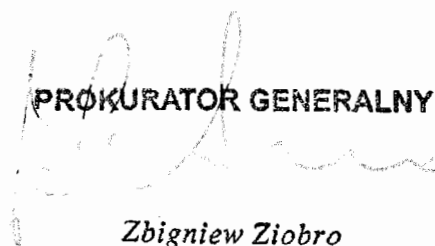
Konstytucji, *op. cit.*, s. 314), to nie może być mowy o sanowaniu niekonstytucyjności poprzez bezkrytyczne wywiązywanie się z umów międzynarodowych.

Norma ukształtowana w oparciu o art. 6 ust. 1 zdanie 1 EKPCz dopuszczająca możliwość oceny procesu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a zatem oceny wewnętrznej ustrojowej sprawy państwa, godzi także w zasadę państwa prawa (art. 2 Konstytucji), w szczególności w zakresie, w jakim zasada ta zakłada bezpieczeństwo prawne jednostek. Wynikająca z tego przepisu zasada pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego wymagają by obowiązujące w państwie normy prawne były ukształtowane w taki sposób, by można było z nich zrekonstruować niebudzące wątpliwości wzory zachowań i powiązane z nimi przewidywalne reakcje organów władzy państwowej. Zwłaszcza zatem w sferze kompetencji organów przepisy muszą wyraźnie określać ich prawne ramy działania, będące przeciwieństwem zasady równowagi ustrojowej, kreującej określoną strukturę i kształt organów państwa, a także ich wzajemne relacje. Trybunał Konstytucyjny działa w tej strukturze. Jest wybierany przez Sejm. Jego działanie i kształt nie mogą być kontrolowane przez organ zewnętrzny, bo to burzy ustalony konstytucyjnie system organów państwa i ich strukturę, a w konsekwencji utrudnia jednostkom jednoznacznie rozeznanie ich sytuacji prawnej. Niewzruszalność wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego służy zasadzie ostateczności wyroków Trybunału, a zatem utrwaleniu stosunków prawnych, a zatem i bezpieczeństwu prawnemu.

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

Na zakończenie warto jeszcze raz podkreślić, że intencją niniejszego wniosku nie jest bynajmniej deprecjonowanie międzynarodowych zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej, które powzięto na skutek ratyfikacji EKPCz. Jak wynika z preambuły Konstytucji RP, współpraca ze wszystkimi krajami *dla dobra Rodziny Ludzkiej* jest wartością konstytucyjną i w tym celu Polska jest członkiem międzynarodowej wspólnoty, zjednoczonej w pielęgnowaniu i rozwijaniu podstawowych wolności i praw człowieka, co wyraża się także poprzez szanowanie niebagatelnego, wieloletniego dorobku orzeczniczego ETPCz. Jednak rozwój prawa międzynarodowego nie może przybierać postaci arbitralnej, jednostronnej i nielegitymizowanej woli państw-stron ingerencji w ustrój tych państw, będącego ich suwerenną domeną, do czego zmierza najnowsze orzecznictwo strasburskiego Trybunału i co finalnie staje się kontrproduktywne, jeśli chodzi o przyjazną współpracę międzynarodową. Ochrona tej suwerenności jest zadaniem wszystkich organów Rzeczypospolitej, zobowiązanych do traktowania Konstytucji RP jako najwyższego prawa.

W związku z powyższym wnoszę jak w *petitum* wniosku.


PROKURATOR GENERALNY
Zbigniew Ziobro