

**UCHWAŁA NR 233/2024**  
**KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA**  
z dnia 23 kwietnia 2024 r.

**w sprawie skierowania do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 46 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. poz. 284 ze zm.), oraz art. 24 ust. 2 lit. b i art. 29 ust. 2 Regulaminu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka**

I. Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 186 ust. 2 oraz art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483 ze zm.; dalej: „Konstytucja RP”), Krajowa Rada Sądownictwa wnosi o stwierdzenie, że:

1. Art. 46 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku (Dz. U. z 1993 r. poz. 284 ze zm.; dalej: „Konwencja”) w zakresie, w jakim zobowiązuje organy władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: „ETPC” lub „Trybunał”) w zakresie *nakładającym obowiązek*:

- a) wypłaty zadośćuczynienia lub zwrotu kosztów na rzecz strony;
- b) zmian Konstytucji RP i ustaw dotyczących procedury powoływania sędziów i ustroju sądów;

w związku ze stwierdzeniem naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji, podważeniem legalności, niezawisłości lub bezstronności sędziego sądu powszechnego, sądu wojskowego, sądu administracyjnego lub Sądu Najwyższego z uwagi na procedurę powoływania sędziów lub zakwestionowanie statusu ustrojowego Krajowej Rady Sądownictwa ze względu na jej skład i procedurę wyboru jej członków

– jest niezgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i prawa wynikającą z art. 2, art. 7 i art. 8 ust. 1, art. 9 w zw. z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 90 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1, art. 144 ust. 2 pkt 17 w zw. z art. 179, art. 178 ust. 1 i art. 180 ust. 1 Konstytucji RP.

2. art. 46 ust. 1 Konwencji w zakresie, w jakim zobowiązuje organy władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie wypłaty zadośćuczynienia lub zwrotu kosztów na rzecz strony oraz zmian Konstytucji RP i ustaw dotyczących procedury powoływania sędziów i ustroju

sądów, które podważają procedurę wyboru sędziów legalność, niezawisłość i bezstronność Trybunału Konstytucyjnego – jest niezgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i prawa wynikającą z art. 2, art 7, art. 8 ust 1, art. 9 w zw. z art. 90 ust 1 w zw. z art. 4 ust 1 Konstytucji RP w związku z art. 126 ust. 2 i 3 oraz 190 ust. 1 Konstytucji RP;

3. art. 46 ust. 1 w zw. z art. 25 ust. d Konwencji i 26 ust. 5 Konwencji w zw. z art. 24 ust. 2 lit. b i art. 29 ust. 2 Regulaminu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: „Regulamin ETPC”) w zakresie, w jakim zobowiązuje organy władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania wyroków ETPCz wydanych w składzie ukształtowanym niezgodnie z art. 26 ust. 4 Konwencji, z pominięciem sędziego wyznaczonego przez Rzeczpospolitą Polską – są niezgodne z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1, art. 9 oraz art. 89 ust. 1 Konstytucji RP.

**II.** Krajowa Rada Sądownictwa zastrzega możliwość uzupełnienia argumentacji w razie podniesienia przez Sejm, Prokuratora Generalnego a jednocześnie Ministra Sprawiedliwości nowych tez.

## UZASADNIENIE

### I. Legitymacja Krajowej Rady Sądownictwa do wystąpienia z wnioskiem w niniejszej sprawie

1. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej także: „KRS” lub „Rada”) jest konstytucyjnym organem kolegialnym o szczególnym charakterze, uplasowanym – jak zwykle się określać pozycję ustrojową tego organu – między trzema władzami, tj. egzekutywą, legislatywą oraz judykatywą. W jej skład mają wchodzić przedstawiciele wszystkich trzech władz, a jej zadaniem jest pośredniczenie w podejmowaniu przez władzę wykonawczą i ustawodawczą najważniejszych decyzji dotyczących sądownictwa, a przede wszystkim ochrona niezawisłości sędziów i niezależności sądów (art. 186 ust. 1 Konstytucji RP; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2018, s. 389). Ustrojodawca powierzył KRS szczególną rolę; wprost bowiem sprecyzował, że ma ona stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, ale również współdecydować i współdziałać w kwestiach związanych z jej konstytucyjnym zakresem działania w powiązaniu z innymi organami państwa (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04). Jej rola ma zatem fundamentalne znaczenie z perspektywy zasad ustrojowych, albowiem Rada ma przez to niejako gwarantować prawidłowe egzekwowanie zasady trójpodziału władzy wyrażonej w art. 10 Konstytucji RP. Konstytucyjny obowiązek stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów ma także zabezpieczać możliwość prawidłowej realizacji prawa do sądu gwarantowanego każdemu w art. 45 Konstytucji RP. Tym samym KRS, realizując zadanie powierzone jej w art. 186 ust. 1 Konstytucji RP, przyczynia się pośrednio do zachowania zasady trójpodziału władzy oraz gwarantuje możliwość zrealizowania jednego z fundamentalnych praw człowieka, jakim jest prawo do sądu. Nakaz stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów dotyczy sądów powszechnych, administracyjnych, wojskowych oraz Sądu Najwyższego i ogółu kadry, w tym sędziów pracujących w tych sądach (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2015 r., K 35/15; K. Szczucki, *uwagi do art. 186*, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, Nb. 10).

2. Zgodnie z art. 186 Konstytucji RP Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (ust. 1) i może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów (ust. 2). Wskazane uprawnienie Rady

potwierdza dodatkowo art. 191 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, a także art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 269 ze zm.; dalej: „ustawa o KRS”), na mocy którego Rada wykonuje ponadto inne zadania określone w ustawach, a w szczególności podejmuje uchwały w sprawach wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

3. Ustrojodawca w art. 186 ust. 2 Konstytucji RP przewidział możliwość wystąpienia przez KRS do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Wskazuje się, że jest to nawet nie tyle uprawnienie Rady, co jej obowiązek (K. Zawiślak, *Pozycja ustrojowa, kompetencje i skład Krajowej Rady Sądownictwa*, „Iustitia” 2012, nr 3, s. 121). Odwołanie do art. 186 ust. 2 Konstytucji RP znalazło się także w jej art. 191 ust. 1, wskazującym katalog podmiotów legitymowanych do wszczynania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Legitymacja Krajowej Rady Sądownictwa ograniczona jest zakresem jej działania (art. 191 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP), na co wskazano już w art. 186 ust. 2. Taki stan prawny oznacza, że Rada może wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją aktu normatywnego tylko wtedy, gdy kwestionowane przepisy dotyczą niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

4. Kwestionowane przepisy, to jest art. 46 ust. 1 Konwencji w zakresie, w jakim przewidują związanie Rzeczypospolitej Polskiej wyrokami ETPC podważającymi legalność, niezawisłość i bezstronność sędziego sądu powszechnego, sądu wojskowego, sądu administracyjnego lub Sądu Najwyższego z uwagi na procedurę powoływania sędziów, odnoszą się bezpośrednio do materii niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Kwestionowanie legalności umocowania bądź kompetencji (w zakresie spełniania standardów niezawisłości i bezstronności) sędziego do sprawowania wymiaru sprawiedliwości stanowi zanegowanie tych jego atrybutów, na straży których stoi Krajowa Rada Sądownictwa, stąd też jej legitymacja do zainicjowania postępowania wywołanego niniejszym wnioskiem nie może budzić jakichkolwiek wątpliwości.

5. Nie ulega także wątpliwości legitymacja KRS do wystąpienia z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją RP przepisów, które odnoszą się do sytuacji prawnej sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Pokazuje to stała praktyka Trybunału Konstytucyjnego, gdzie taka kompetencja KRS nie była w żadnym zakresie kwestionowana – w sprawie K 35/15 rozpoznano wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, który odnosił się do ustawy o Trybunale

Konstytucyjnym. Dotyczył on zarówno naruszenia przepisów dotyczących kompetencji KRS w zakresie opiniowania projektów ustaw, jak i naruszeń proceduralnych w ramach procesu legislacyjnego, które dotyczą sytuacji sędziów TK, w tym ich niezawisłości. Podobnie w sprawie K 47/15 Krajowa Rada Sądownictwa była wnioskodawcą, kwestionując zgodność z Konstytucją RP przepisów normujących organizację Trybunału Konstytucyjnego i jego sędziów pod kątem naruszenia wyrażonej w art. 10 Konstytucji RP zasady trójpodziału i równowagi władz, co powodować miało „naruszenie niezależności Trybunału oraz niezawisłości jego sędziów”. W efekcie, zarówno w praktyce trybunalskiej, jak i w doktrynie wskazuje się, że wprawdzie Konstytucja RP i ustawa nie przyznają KRS kompetencji względem TK, ale przyjmuje się, że art. 186 ust. 2 Konstytucji RP umożliwia KRS kwestionowanie aktów normatywnych regulujących ustrojową pozycję TK lub status jego sędziów. Niezależność TK oraz niezawisłość jego sędziów mają bowiem przełożenie na niezależność sądów i niezawisłość sędziów (A. Mączyński, J. Podkowiak, *uwagi do art. 191*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, Legalis, Nb. 69).

6. Zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego w obszarze hierarchicznej kontroli zgodności norm (podstawowego zadania sądu prawa) wyznaczają: w odniesieniu do wniosku – art. 188 pkt 1–3 Konstytucji RP, w przypadku skarg konstytucyjnych – art. 79 Konstytucji RP, a w stosunku do pytań prawnych – art. 193 Konstytucji RP. Zakresy przedmiotowe kognicji Trybunału Konstytucyjnego w zależności od sposobu inicjowania postępowania nie są zatem całkiem identyczne (zob. wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97), a różnica sprowadza się do tego, że w przypadku postępowania inicjowanego nie na wniosek przedmiotem kontroli można uczynić dowolny akt normatywny, który obowiązuje (jest stosowany). W niniejszej sprawie inicjacja postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje w formie wniosku, a więc zastosowanie znajduje wyłącznie art. 188 Konstytucji RP.

7. Jako przedmiot postępowania wnioskodawca wskazuje przepisy dwóch aktów: Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w Rzymie z dnia 4 listopada 1950 r. oraz Regulaminu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka ale wyłącznie w zakresie, w jakim normy w nim zawarte modyfikują zaskarżone niniejszym wnioskiem przepisy Konwencji. Pierwszy z wymienionych aktów jest niewątpliwie umową międzynarodową, ratyfikowaną przez Prezydenta RP i opublikowaną w Dzienniku Ustaw RP. Ponieważ art. 188 pkt 1 Konstytucji RP wskazuje, że Trybunał Konstytucyjny jest władny

badać zgodność z Konstytucją RP każdej umowy międzynarodowej, nie zachodzi w tym miejscu potrzeba dalszej charakterystyki Konwencji, gdyż bez cienia wątpliwości Trybunał Konstytucyjny posiada kompetencje do oceny jej zgodności z Konstytucją RP; zresztą Konwencja była już przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (wyrok TK z dnia 24 listopada 2021 r., sygn. K 6/21, OTK ZU A/2022, poz. 9).

8. Bardziej złożona jest kwestia kognicji Trybunału Konstytucyjnego w stosunku do Regulaminu w sprawach rozpoznawanych na wnioski. Niewątpliwie Regulamin jest aktem normatywnym, obowiązującym i stosowanym, niemniej na gruncie art. 188 Konstytucji RP nie każdy akt normatywny może być przedmiotem wniosku (inaczej niż w przypadku skargi konstytucyjnej i pytania prawnego), lecz jedynie ustawy, umowy międzynarodowe oraz przepisy prawa wydawane przez centralne organy państwowe. Tymczasem zgodnie z art. 25 lit. d Konwencji Regulamin jest uchwalany przez Zgromadzenie plenarne Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jest więc aktem prawa pochodnego w stosunku do Konwencji, swoistym aktem wykonawczym do Konwencji. W efekcie Regulamin niewątpliwie nie jest ani ustawą (aktem ustawodawczym<sup>1</sup>), ani przepisami prawa wydanymi przez centralny organ państwowy. Nie jest również umową międzynarodową, ponieważ Regulamin nie został zawarty przez państwa lub inne podmioty prawa międzynarodowego. Na marginesie należy także zauważyć, że Regulamin nie jest prawem stanowionym przez organizację międzynarodową, jeżeli uprawnienie to wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej tę organizację, o którym mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, ponieważ ETPC nie jest organizacją międzynarodową, lecz organem międzynarodowym. Zresztą nawet gdyby Regulamin spełniał cechy prawa, o którym mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, nie mógłby być przedmiotem wniosku.

9. Wyjaśnienia kognicji Trybunału Konstytucyjnego (w trybie wnioskowym) w stosunku do Regulaminu należy upatrywać w jego naturze normatywnej, a ściślej w naturze normatywnej aktów wykonawczych do umów międzynarodowych, tj. przyjmowanych na podstawie umowy międzynarodowej, w której są przewidziane. Należy zwrócić uwagę, iż pod rządami Konstytucji RP, czyli od 17 października 1997 r. (struktura systemu źródeł prawa w Polsce nie uległa od tego czasu zmianie – cały czas te same elementy mogą funkcjonować jako przedmiotowe źródła prawa), jako źródła prawa powszechnie obowiązującego występują w

---

<sup>1</sup> Który może być przedmiotem kontroli albo jako ustawa w rozumieniu materialnym, nie formalnym (wówczas na podstawie art. 188 pkt 1 Konstytucji RP), albo jako przepis prawa wydany przez centralny organ państwa (wówczas na podstawie art. 188 pkt 3 Konstytucji RP).

praktyce i są stosowane akty wydawane przez różnie nazywane podmioty (np. przez Radę Stowarzyszenia na podstawie art. 104 Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r.<sup>2</sup> czy Wspólny Komitet Polska–Turcja na podstawie art. 11 Umowy o wolnym handlu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Turecką, sporządzonej w Ankarze dnia 4 października 1999 r.<sup>3</sup>). Niewątpliwie akty stanowiące przez tego rodzaju podmioty w żadnym razie nie są aktami prawa wtórnego (pochodnego) jakiegokolwiek organizacji międzynarodowej (a wymienione podmioty w najlepszym razie są organami międzynarodowymi, choć i to dyskusyjne), więc nie może znaleźć zastosowania do nich art. 91 ust. 3 Konstytucji RP. Biorąc pod uwagę jednak brzmienie art. 91 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym „[r]atyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy”, wydaje się, iż w świetle reguł polskiego systemu źródeł prawa, uzasadnione jest przyjęcie tezy, że owe akty czerpią swą moc prawną z umowy międzynarodowej, która przewiduje ich wydanie, a skutki prawne wywołują po opublikowaniu w dzienniku urzędowym, np. w formie oświadczenia rządowego<sup>4</sup>. Stanowią one jak gdyby „przedłużenie” traktatu; są aktami wykonawczymi, które wraz z ratyfikowaną umową międzynarodową stanowią część krajowego porządku prawnego. Innymi słowy, obowiązywanie tego typu aktów wykonawczych do umów międzynarodowych należy uznać za pochodną obowiązywania i bezpośredniego stosowania umowy międzynarodowej – i to z taką samą mocą prawną, jaka na podstawie Konstytucji RP przysługuje danej umowie. Stanowisko takie prezentowane jest nie tylko w literaturze (A. Wyrozumski, *Prawo międzynarodowe oraz prawo Unii Europejskiej a konstytucyjny system źródeł prawa*, [w:] K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006,

---

<sup>2</sup> Dz. U. z 1994 r. poz. 38 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2000 r. poz. 680.

<sup>4</sup> Np. decyzja nr 1/99 Rady Stowarzyszenia między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z jednej strony, a Rzeczpospolitą Polską, z drugiej strony, z dnia 25 stycznia 1999 r. wprowadzającej zmiany w Protokole nr 4 do Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z jednej strony, a Rzeczpospolitą Polską, z drugiej strony (oświadczenie rządowe z dnia 20 marca 1999 r.; Dz. U. poz. 288 ze zm.); decyzja nr 4/2000 Rady Stowarzyszenia RP–UE z dnia 29 grudnia 2000 r. wprowadzającej zmiany w Protokole 4 do Układu Europejskiego dotyczącym definicji pojęcia „produkty pochodzące” i metod współpracy administracyjnej (oświadczenie rządowe z dnia 7 lutego 2001 r.; Dz. U. poz. 645); decyzja nr 4/2000 z dnia 22 grudnia 2000 r. Wspólnego Komitetu Polska–Turcja Umowy o wolnym handlu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Turecką, dotyczącej tymczasowego skompensowania koncesji na bydło domowe żywe ustanowionej w załączniku B do Protokołu 2 (oświadczenie rządowe z dnia 19 marca 2001 r.; Dz. U. poz. 1610).

s. 101–106), ale również w judykaturze (np. wyrok NSA z dnia 4 lutego 1999 r., sygn. V SA 1058/98, CBOSA; wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2004 r., sygn. GSK 62/04 i GSK 63/04, CBOSA; wyrok NSA z dnia 22 lipca 2008 r., sygn. GSK 1076/07, CBOSA). W piśmiennictwie (M. Olszówka, *Wpływ Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku na system źródeł prawa wyznaniowego*, Warszawa 2016, s. 230–236) tę koncepcję odniesiono również do umów przewidzianych w art. 15 ust. 2 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisanego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. poz. 318).

**10.** Należy przyjąć, że taki charakter prawny posiada również Regulamin. Jest to akt wykonawczy do umowy międzynarodowej, wydawany bezpośrednio na podstawie jej przepisów przez określony w tych przepisach podmiot. A zatem w świetle art. 91 ust. 1 Konstytucji RP Regulamin stanowi element krajowego porządku prawnego, jako wprowadzony do niego przez ratyfikowaną umowę międzynarodową, choć niewątpliwie Regulamin *per se* umową międzynarodową nie jest. Skoro Regulamin w polskim systemie źródeł prawa funkcjonuje na zasadzie umowy międzynarodowej, jej integralnej części, to również podlega kontroli ze strony Trybunału Konstytucyjnego na takich samych zasadach jak każda umowa międzynarodowa (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP).

**11.** Warto podkreślić, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny uznawał się za właściwy do badania norm prawnych – i to norm prawa powszechnie obowiązującego – które nie zawsze były zawarte wprost w aktach normatywnych objętych kognicją Trybunału Konstytucyjnego, ale które pozostawały w ścisłej relacji z innym źródłem prawa niewątpliwie należącym do zakresu kognicji Trybunału Konstytucyjnego i – co należy zdecydowanie podkreślić – odgrywającym zasadniczą rolę w tej złożonej konstrukcji normatywnej.

**12.** Jednym z takim przypadków jest „złożona norma ustawowa”, która powstaje w ten sposób, że przepis ustawy przez klauzulę generalną (odesłanie blankietowe) nakazuje stosowanie jako normy prawa powszechnie obowiązującego normy pochodzącej spoza systemu prawa. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 kwietnia 2008 r., sygn. SK 16/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 45, zauważył, w odniesieniu do art. 52 ust. 2 Kodeks Etyki Lekarskiej, iż „[z]e względu na źródło i charakter prawny zawartej w nim reguły postępowania, kwestionuje się natomiast jej samodzielny charakter normatywny (tak, w odniesieniu do aktów korporacji adwokackiej i radcowskiej, TK w wyroku wydanym 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9). W nawiązaniu do wcześniejszych uwag, a zwłaszcza ze względu na treść art. 188 pkt 1-3 w związku z art. 79 ust. 1 Konstytucji, nie sposób zatem uznać, że przedmiotem kontroli Trybunału mogą być wyłącznie powołany wyżej przepis korporacyjny o charakterze



deontologicznym oraz stosowny fragment przyrzeczenia lekarskiego rozpatrywane samodzielnie (tj. odrębnie od przepisów ustawy o izbach lekarskich). Postanowienia KEL, ujęte w izolacji od właściwych przepisów ustawowych, należą bowiem do odrębnego porządku normatywnego (deontologicznego) i uzyskują walor prawny w obszarze prawa powszechnie obowiązującego właśnie ze względu na ustawę o izbach lekarskich i w zakresie określonym przez jej przepisy, w szczególności przez art. 4 tej ustawy, stanowiący podstawę prawną wydania KEL. W konsekwencji, przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego jest postanowienie art. 52 ust. 2 KEL w związku z odpowiednimi przepisami u.i.l., a ściśle rzecz biorąc – norma prawna wywiedziona z powołanych przepisów i postanowień. Analogiczną koncepcję „złożonej normy ustawowej” (choć w istocie blankietowej na poziomie ustawowym), dookreślanej następnie przez treść konkretnego postanowienia aktu uchwalanego przez organ samorządu zawodowego, przyjął już Trybunał w orzeczeniu z 7 października 1992 r., o sygn. U. 1/92 (OTK w 1992 r., cz. II, poz. 38).”

**13.** Innym przykładem złożonej sytuacji normatywnej, gdy norma prawa powszechnie obowiązującego jest rekonstruowana z dwóch różnych aktów normatywnych, jest rozczłonkowanie treściowe norm w przepisach prawnych, zwane rozczłonkowaniem syntaktycznym (zob. szerzej M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 103 i n.). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 września 2006 r., sygn. U 4/06 (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109), podkreślił, że „kontroli Trybunału Konstytucyjnego podlegają przepisy, które chociaż nie ustanawiają kompletnych norm prawnych, mają znaczenie normatywne w tym sensie, że stanowią element normy, której zręb zawarty jest w innym akcie prawnym. Przyjęcie innego stanowiska oznaczałoby, że prawodawca, posługując się dopuszczalną z punktu widzenia zasad legislacji techniką konstruowania norm, mógłby *de facto* zmniejszać zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. wyrok z 27 listopada 2000 r., sygn. U 3/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 293; por. także: S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 153) (...)

**14.** Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie mamy do czynienia z przypadkiem normy kompetencyjnej rekonstruowanej na podstawie kilku przepisów. Punktem wyjścia jest art. 7 ustawy o sejmowej komisji śledczej, zgodnie z którym „Komisja jest związana zakresem przedmiotowym określonym w uchwale o jej powołaniu” (ust. 1). „Z uprawnień wynikających z przepisów ustawy komisja korzysta tylko w zakresie niezbędnym do wyjaśnienia sprawy będącej przedmiotem jej działania oraz w taki sposób, aby nie naruszyć dóbr osobistych osób trzecich” (ust. 2).

15. Stosownie do przyjętych wyżej założeń jakkolwiek art. 7 ust. 1 ustawy o sejmowej komisji śledczej jest wyodrębnioną graficznie jednostką tekstu aktu normatywnego, nie stanowi budulca wystarczającego do zrekonstruowania kompletnej normy prawnej, jest więc kompetencyjnym przepisem zrębowym niepełnym. W konsekwencji te przepisy uchwały z 24 marca 2006 r., które wyznaczają przedmiot działania Komisji Śledczej do zbadania rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działań organów nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r., winny być klasyfikowane jako przepisy uzupełniające, przy czym bez znaczenia jest, że są one usytuowane poza ustawą z 21 stycznia 1999 r., w akcie innego rodzaju, a mianowicie w uchwale sejmowej.

16. Uznanie zakwestionowanej w niniejszej sprawie uchwały za nieodzowny element służący odtworzeniu normatywnej podstawy działania powołanej tą uchwałą komisji śledczej opiera się na tym, że dopiero ustalenie zakresu powierzonych do zbadania spraw pozwala na wskazanie granic, w jakich komisja ta może korzystać z uprawnień wynikających z przepisów ustawy z 21 stycznia 1999 r. Bez tego uzupełnienia, przy samodzielnie stosowanym art. 7 ustawy, nie byłaby możliwa ocena ani legalności działania komisji śledczej, ani – w związku z tym – zasadności zastosowania kary porządkowej wobec osoby wezwanej przez komisję.”

17. Warto podkreślić, że w wyroku w sprawie o sygn. U 4/06 samodzielnymi przedmiotami kontroli były wyłącznie przepisy uchwały Sejmu (bez związku z ustawą), choć przez Trybunał Konstytucyjny zostały potraktowane jako przepisy uzupełniające, konieczne do pełnej rekonstrukcji norm prawa powszechnie obowiązujące poddanych kontroli (przepisy ustawy jako zawierające przepisy zrębowe niepełne nie były poddane kontroli; zresztą ich treść nie stanowiła problemu konstytucyjnego). Oczywiście powyżej zaprezentowane sytuacje złożonej normy ustawowej i rozczłonkowania syntaktycznego treści normatywnej dotyczyły nieco innych kwestii i nie zachodzi tu prosta analogia z przedmiotem kontroli wskazanym w pkt 3 i 4 *petitum* niniejszego wniosku, niemniej pokazują, że współczesny system źródeł prawny jest bardzo złożony i obfituje także w układy o bardziej skomplikowanych konstrukcjach jurydycznych, co jednak nigdy nie może prowadzić do zawężenia kognicji Trybunału Konstytucyjnego, co znajduje uzasadnienie także w świetle zasady nadrzędności Konstytucji RP w systemie prawa Rzeczypospolitej Polskiej.

18. Należy także zauważyć, że przepisy Regulaminu funkcjonują efektywnie w polskim systemie prawnym jako źródło praw i obowiązków i kreują zobowiązania państwa wobec obywateli i osób trzecich, a sądy powszechne i administracyjne powołują je (wraz z fikcyjnym

adresem publikacyjnym) jako podstawę prawną (*vide* wyrok SA w Białymstoku z dnia 11 czerwca 2014 r., sygn. I ACa 158/14; wyrok SA w Białymstoku z dnia 14 grudnia 2023 r.; sygn. III APa 8/23; postanowienie NSA z dnia 24 czerwca 2022 r., sygn. II FSK 1375/21; wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 marca 2018 r.; sygn. IV SA/Wa 2934/17, w którym wprost stwierdzono: „Nie ulega wątpliwości, że środki tymczasowe są wydawane w sytuacjach wyjątkowych, służą zabezpieczeniu praw i interesów stron na czas trwania postępowania, a państwo, wobec którego stosowany jest środek tymczasowy ma obowiązek się mu podporządkować”; postanowienie NSA z dnia 25 lipca 2023 r., sygn. II OZ 415/23). Na zakończenie tej części rozważań warto jeszcze przywołać wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 października 2021 r., znak pisma: XI.543.61.2021.PW, o wykonanie środków tymczasowych, w którym stwierdza: „*pozwolę sobie zatem przypomnieć, że zgodnie z artykułem 39 Regulaminu ETPC (Dz. U. z 1993 r., poz. 61 nr 284/1), ETPC może orzekać o środkach tymczasowych wiążących zainteresowane państwo. Jest to narzędzie wyjątkowe, zastrzeżone dla przypadków, gdy po analizie wszystkich istotnych informacji ETPC uzna, że skarżącemu realnie zagraża poważna, nieodwracalna szkoda w razie niezastosowania tego środka*”.

## **II. Zaskarżone przepisy i kontekst normatywny –art. 46 ust. 1 Konwencji art. 24 ust. 2 lit. b i art. 29 ust. 2 Regulaminu ETPC**

### **Art. 46 ust. 1 Konwencji**

1. Przedmiotem Kontroli jest art. 46 ust. 1 Konwencji, który stanowi:

„Wysokie Układające się Strony zobowiązują się do przestrzegania ostatecznego wyroku Trybunału we wszystkich sprawach, w których są stronami.” Dalsze ustępy stanowią o trybie wykonywania wyroku Trybunału.

2. Wypracowana w ramach Rady Europy Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności weszła w życie w 1953 r., Rzeczpospolita Polska przystąpiła do Konwencji 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).

3. Organem powołanym do czuwania nad wykonaniem wyroku jest Komitet Ministrów (art. 46 ust.2 Konwencji). Rada Europy jest międzynarodową organizacją rządową, działającą na podstawie Statutu podpisanego przez ministrów spraw zagranicznych państw-założycieli w Londynie 4 marca 1949 r. W założeniu twórców miała być ona organizacją koordynacyjną, w

której powołano organ międzyrządowy - Komitet Ministrów oraz organ doradczy - Zgromadzenie Parlamentarne. Na podstawie art. 19 Konwencji utworzono Trybunał - organ międzynarodowy, do którego kompetencji należy czuwanie nad przestrzeganiem Konwencji przez państwa będące sygnatariuszami Konwencji. Na podstawie art. 41 Konwencji Trybunał jest upoważniony do orzekania słusznego zadośćuczynienie pokrzywdzonej stronie, jeśli stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej protokołów.

#### **Art. 24 ust. 2 lit. b i art. 29 ust. 2 Regulaminu ETPC**

4. W myśl art. 24 ust. 2 lit. b i art. 29 ust. 2 Regulaminu ETPC:

*„Sędzia wybrany z ramienia Układającej się Strony lub, tam gdzie to właściwe, sędzia wyznaczony na mocy Artykułu 29 lub Artykułu 30 niniejszego Regulaminu zasiada z urzędu jako członek Wielkiej Izby zgodnie z Artykułem 26 ust. 4 i 5 Konwencji.*

*(...)*

*„Jeżeli sędzia wybrany z ramienia zainteresowanej Układającej się Strony jest niezdolny do zasiadania w Izbie, wyłącza się lub zostaje zwolniony albo jeżeli brak jest takiego sędziego, Przewodniczący Izby wyznacza sędziego ad hoc uprawnionego do udziału w rozpatrywaniu sprawy zgodnie z art. 28 niniejszego Regulaminu z uprzednio złożonej przez Układającą się Stronę listy, zawierającej nazwiska od trzech do pięciu osób, które Układająca się Strona uznaje za kwalifikujące się do pełnienia urzędu sędziego ad hoc przez odnawialny okres czterech lat oraz za spełniające warunki określone w ustępie 1 lit. c) niniejszego Artykułu. (...)*

**Art. 29 ust.2. Regulaminu stanowi: Przewodniczący Izby wyznacza innego sędziego z wyboru do udziału w sprawie w charakterze sędziego ad hoc, jeżeli:**

- a) do dnia zawiadomienia o skardze na podstawie Artykułu 54 ust. 2 lit. b) niniejszego Regulaminu zainteresowana Układająca się Strona nie dostarczyła Szeffowi Kancelarii listy określonej w ustępie 1 lit. a) niniejszego Artykułu bądź**
- b) Przewodniczący Izby ustalił, że mniej niż trzy osoby wskazane na liście spełniają warunki określone w ustępie 1 lit. c) niniejszego Artykułu”.**

5. Przedstawione powyżej regulacje Regulaminu przewidują możliwość wyznaczenia takiego składu – odpowiednio: Wielkiej Izby i Izby ETPC, w którym nie zasiada żaden sędzia wyznaczony z ramienia zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony ani żaden sędzia *ad hoc* z listy uprzednio przedłożonej przez zainteresowaną Wysoką Układającą się Stronę. W istocie rzeczy przepisy te przyznają w określonej sytuacji całkowitą arbitralność

Przewodniczącemu Izby, w gestii którego pozostaje ocena, że mniej niż trzy osoby z listy sędziów *ad hoc* złożonej przez Układającą się Stronę spełniają warunki określone w art. 29 ust. 1 lit. c (to jest posiadają kwalifikacje wymagane przez art. 21 ust. 1 Konwencji i są w stanie sprostać wymaganiom dyspozycyjności i obecności przewidzianym w art. 29 ust. 5 Regulaminu).

### III. Wzorce kontroli wraz z ich wykładnią

#### Art. 2 Konstytucji RP

1. Z art. 2 Konstytucji RP wynika 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).

2. Art. 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 wprowadzone *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 sądowniczej – 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).

### **Art. 7 i art. 8 ust. 1 w zw. z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP**

3. Art. 7 Konstytucji RP stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że żaden organ władzy publicznej nie może domniemywać kompetencji. Jednym słowem, co nie jest dozwolone, jest zabronione. Obowiązek ten oznacza zobowiązanie poszanowania całego systemu prawnego obowiązującego na terenie RP, w tym oczywiście przede wszystkim Konstytucji RP i jej interpretacji wynikającej z orzecznictwa TK. W przypadku ewentualnych wątpliwości kompetencje organu należy interpretować zawężająco, tak aby nie wychodzić poza jednoznaczne i wyraźne przepisy prawa przyznające organowi określone uprawnienia: „*kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a – w razie wątpliwości interpretacyjnych –*

*kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać*” (wyrok TK z 14 czerwca 2006 r., K 53/05, OTK-A 2006 Nr 6, poz. 660). W doktrynie wskazuje się, że w świetle zasady legalizmu dwa organy nie mogą posiadać jednocześnie tej samej kompetencji do działania w danej sprawie. Wynika z niej ponadto zakaz swobodnego „podmieniania” jednych kompetencji innymi, nieprzewidzianymi do realizacji w danych okolicznościach. Nie jest dozwolone także swobodne przekazywanie wykonywania kompetencji własnych przez jeden organ władzy publicznej innemu bez wyraźnej podstawy prawnej, a w końcu prawodawca nie może dowolnie „przydzielać” kompetencji poszczególnym organom, lecz powinien to czynić, mając na uwadze rolę i pozycję ustrojową danego organu (M. Zubik, W. Sokolewicz, komentarz do art. 7, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, Lex Omega, uwaga 5; por. wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK-A 2006 Nr 3, poz. 32). Zgodnie również z podejściem prezentowanym w doktrynie zasada legalizmu dowartościowuje i podkreśla związaną z sądami orzekaniem zgodnie z Konstytucją RP, „przyjęcie, że działanie na podstawie prawa oznacza również wymóg działania na podstawie Konstytucji, stało się podstawą funkcjonowania współczesnego demokratycznego państwa prawnego” (P. Tuleja, komentarz do art. 7, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, Nb. 1).

4. Art. 8 ust. 1 Konstytucji RP, 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. Konstytucja RP zachowuje nadrzędność i pierwszeństwo wobec wszystkich aktów prawnych obowiązujących w polskim porządku konstytucyjnym, w tym także prawa międzynarodowego. Słusznie zauważa się w doktrynie, że *„zasada nadrzędności Konstytucji RP jest również skierowana do organów stosujących prawo, w szczególności do sądów. W najbardziej ogólnym ujęciu sprowadza się ona do dwóch dyspozycji. Po pierwsze sąd, dokonując rekonstrukcji normy prawnej, na której ma oprzeć orzeczenie, powinien sięgać również do przepisów Konstytucji RP. Wydanie orzeczenia z pominięciem przepisu Konstytucji RP oznacza naruszenie prawa. Ze względu na ogólność przepisów Konstytucji RP nie są one z reguły samodzielną podstawą orzeczenia”* (P. Tuleja, uwagi do art. 8, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, Nb. 8). Jak zauważa P. Bała: *„nawet gdyby stosować regułę tzw. przyjaznej interpretacji, to w sytuacjach kolizyjnych zawsze należy przyznać prymat przepisom rangi konstytucyjnej, chyba że suweren*

określony w art. 4 ust. 1 Konstytucji RP dokona zmiany ładu konstytucyjnego w sposób określony normami rozdziału XII polskiej Konstytucji” (P. Bała, „Państwo suwerenne”. O polskiej próbie konstytucjonalizacji też orzeczenia Federalnego Trybunału Sprawiedliwości z 30 czerwca 2009 roku, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 3, s. 6-16).

5. Na tym tle art. 190 ust. 1 Konstytucji wyraża dwie zasady (atrybuty) charakteryzujące orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz ich skutki. Po pierwsze, jest to ich moc powszechnie obowiązująca, a po drugie – ostateczny charakter. Walor mocy powszechnie obowiązującej orzeczeń Trybunału rozpatrywać należy na dwóch płaszczyznach (L. Garlicki, komentarz do art. 190, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. V*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, uwaga 5). Orzeczenie o hierarchicznej niezgodności przepisu prawa prowadzi do nieodwracalnej derogacji tego przepisu z systemu prawa – w całości, w określonym zakresie lub też w pewnym jego znaczeniu ukształtowanym w drodze wykładni. Ingerując bezpośrednio w sferę normatywną, orzeczenie takie wywiera zatem skutki *erga omnes*, wykraczające poza rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy. Stąd drugi wymiar mocy powszechnie obowiązującej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczy związania sentencją orzeczenia nie tylko uczestników konkretnego postępowania przed Trybunałem, lecz wszystkich potencjalnych adresatów orzeczenia, w tym wszystkich organów państwa (Por. K. Gonera, E. Łętowska, *Artykuł 190 Konstytucji i jego konsekwencje w praktyce sądowej*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 9, s. 21). Z powszechnie obowiązującej mocy wynika obowiązek podporządkowania się orzeczeniu. Jak się zauważa, obejmuje on – przede wszystkim – „zakaz podejmowania przez kogokolwiek aktów i działań, sprzecznych z treścią orzeczenia TK” (L. Garlicki, komentarz do art. 190, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. V*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, uwaga 5). Przechodząc do zasady ostateczności orzeczeń, wskazać należy, że jej istotę Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił między innymi w postanowieniu pełnego składu z dnia 17 lipca 2003 r. Zgodnie z zaprezentowanym w uzasadnieniu tego orzeczenia stanowiskiem: „Zasada (atrybut) ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, wypowiedziana przez ustrojodawcę konstytucyjnego *expressis verbis* i w sposób kategoriyczny, a przy tym – bezwyjątkowy, rodzi ten skutek prawny, iż na postawie jednoznacznie ujętej wypowiedzi normatywnej ustrojodawcy konstytucyjnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego traktowane być winny jako niewzruszalne, zarówno w postępowaniu przed tymże Trybunałem, jak i w każdym innym poddanym uregulowaniu w drodze (formie) ustawy zwykłej. Ustawa bowiem, w tym ustawa o Trybunale Konstytucyjnym – jako akt o niższej niż Konstytucja mocy prawnej – nie może bez wyraźnego („pozytywnego”)



*upoważnienia konstytucyjnego, a takie nie zostało w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. wyrażone – wyłączyć całkowicie, wyłączyć w pewnym zakresie, czy też samoistnie ograniczyć konstytucyjną zasadę (atrybut) ostateczności orzeczeń (wyroków) Trybunału Konstytucyjnego, bądź niektóre jej konsekwencje prawne wynikające ze sformułowania art. 190 ust. 1 Konstytucji RP” (postanowienie TK z 17 lipca 2003 r. K 13/02, OTK-A 2003 Nr 6, poz. 72). Ostateczność orzeczeń Trybunału wyraża się zatem przez ich niewzruszalność – jak stwierdził L. Garlicki: „niedopuszczalne konstytucyjnie byłoby powierzenie komukolwiek kompetencji do anulowania czy zmiany orzeczenia wydanego przez Trybunał Konstytucyjny” (L. Garlicki, komentarz do art. 190, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. V*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, uwaga 4).*

### **Art. 89 ust. 1 Konstytucji RP**

6. Zgodnie z art. 89 ust. 1 Konstytucji RP 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 dla których Konstytucja wymaga ustawy.

7. Z perspektywy systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego istotne jest to, że przywołany przepis ustawy zasadniczej przesądza, w jakim trybie normy prawa międzynarodowego mogą uzyskać walor norm prawa powszechnie obowiązującego w wewnętrznym (krajowym) porządku prawnym. Zastosowanie konkretnego trybu uzależnione jest od treści normy prawnomiędzynarodowej. Jeśli jej treść obejmuje jeden z pięciu przypadków ujętych w pięciopunktowym katalogu zawartym w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP, oznacza to, że jej prawidłowe, skuteczne i legalne „wprowadzenie” do polskiego porządku prawnego wymaga najpierw zgody wyrażonej w ustawie (przyjętej przez Sejm większością zwykłą z udziałem Senatu i podpisanej przez Prezydenta RP – zob. art. 120–122 Konstytucji RP), a następnie ratyfikacji samej umowy międzynarodowej, która tę normę zawiera, przez Prezydenta RP (art. 133 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP). Z zastrzeżeniem art. 90 Konstytucji RP, który wprowadza kwalifikowaną procedurę dla umów międzynarodowych przekazujących organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, ustrojodawca nie przewidział żadnych innych sposobów

ani trybów (procedur) wprowadzania do polskiego porządku prawnego norm prawnomiędzynarodowych, które dotyczą którejkolwiek z materii wymienionych w art. 89 ust. 1 pkt 1–5.

#### **Art. 90 ust. 1 w zw. z art. 4 Konstytucji RP**

8. Art. 4 Konstytucji RP stanowi, że: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, *„naród jest piastunem władzy zwierzchniej na terytorium państwa polskiego. Nie wyklucza to jednak sytuacji, w której władza zwierzchnia Narodu będzie sprawowana w stosunku do osób i zdarzeń mających miejsce poza granicami Polski. Dopuszczalne jest również sprawowanie na terytorium Polski władzy publicznej przez podmioty ponadnarodowe lub organy państw obcych. W każdym takim przypadku sprawowanie władzy musi być zakotwiczone w woli zwierzchniej Narodu polskiego”* (P. Tuleja, komentarz do art. 4, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, [red.] P. Tuleja, WKP 2019). Z tego względu zasada suwerenności Narodu wyznacza granice przekazania kompetencji organom międzynarodowym. Jak wskazuje się w doktrynie: *„[j]est to szczególnie istotne, (...) gdy kompetencje te są powiązane z istotą suwerenności i dotyczą m.in.: reguł konstytucyjnych, wymiaru sprawiedliwości, władztwa nad terytorium państwa, siłami zbrojnymi. Zgodnie z przepisem art. 90 ust. 1 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Art. 90 ust. 1 Konstytucji określa tryb wyrażania zgody na przekazanie podmiotom międzynarodowym kompetencji organów władzy państwowej. Przepis ten nie używa określenia „suwerenność”, chociaż z jego treści jednoznacznie wynika, że dotyczy on tej materii. Nie wymienia też konkretnych kompetencji, jakie mogą być przekazane. Z zapisu Konstytucji że przedmiotem przekazania mogą być kompetencje organów państwowych jedynie w niektórych sprawach, wynika, że państwo nie może wyrzec się suwerenności. Poprzez ratyfikację w trybie stanowiącym w art. 90 ust. 1 Konstytucji RP nie można też przekazać organizacji całości kompetencji jakiegoś organu”* (zob. B. Banaszak, komentarz do art 90, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis). Trybunał Konstytucyjny w orzecznictwie, odnoszącym się do zagadnienia przekazania kompetencji w niektórych sprawach, podkreśla się, że chodzi tu zarówno o zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu, przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie, jak i o zakaz przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej (zob. wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49). Tym samym, niedopuszczalne jest, aby

Rzeczpospolita Polska mogła związać się tego rodzaju umową międzynarodową, która przewiduje niedookreślone uprawnienia organizacji międzynarodowej ze skutkiem obowiązywania na terenie RP, albo, co więcej, pozwala tej organizacji na samookreślanie własnych kompetencji w późniejszym czasie, kosztem kompetencji organów RP. Niewątpliwie kreacja organów władzy publicznej (władzy sądowniczej) należy do tych kompetencji.

9. Sposób ratyfikacji Konwencji przedstawiono powyżej i miał miejsce przed uchwaleniem Konstytucji RP. Przypomnieć należy, że zgodnie z treścią przepisu przejściowego zawartego w art. 241 ust. 1 Konstytucji „Umowy międzynarodowe ratyfikowane dotychczas przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie obowiązujących w czasie ich ratyfikacji przepisów konstytucyjnych i ogłoszone w Dzienniku Ustaw, uznaje się za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie i stosuje się do nich przepisy art. 91 Konstytucji, jeżeli z treści umowy międzynarodowej wynika, że dotyczą one kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji”. Konwencja dotyczy spraw określonych w art. 89 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, a więc wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji, a w treści wynikającej z orzecznictwa ETPC w sprawach przeciwko Polsce na gruncie art. 6 ust. 1 Konwencji, jest materią ustrojową dotyczącą kwestii związanych z suwerennością RP. Jest rzeczą bezsporną, że Konwencja nie była przedmiotem ratyfikacji wymaganej w trybie art. 90 ust. 2 do 5 Konstytucji RP; zatem żaden jej przepis w zakresie, w jakim odnosi się do oceny legalności, niezawisłości, bezstronności sędziego sądu powszechnego, sądu wojskowego, sądu administracyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego lub Sądu Najwyższego z uwagi na procedurę powoływania sędziów, albo statusu sędziego Trybunału Konstytucyjnego, nie może ani być uznany za wiążący dla Rzeczypospolitej Polskiej w stosunkach zewnętrznych, ani tym bardziej stanowić upoważnienia do wykonywania, przez jakikolwiek organ Rzeczypospolitej Polskiej, wyroków wykraczających poza granice umowy uprzednio ratyfikowanej. Innymi słowy, gdyby nawet uznać, że taką umowę (przewidującą oddanie kompetencji do oceny prawidłowości powołania sędziów oraz statusu sędziów TK organowi międzynarodowemu) Rzeczpospolita Polska może w sposób wiążący zawierać, to wymaga ona wyraźnego określenia i ratyfikacji przewidzianej w art. 90 Konstytucji RP.

### **Art 91 ust. 2 Konstytucji RP**

10. Art. 91 ust. 2 Konstytucji RP statuuje normę kolizyjną między ratyfikowanymi umowami a ustawami zwykłymi, stanowiąc potwierdzenie zasady nadrzędności Konstytucji RP. Zauważyć przy tym należy, że przepis art. 91 ust. 2 Konstytucji RP znajduje zastosowanie, a

więc określa pozycję w krajowym porządku prawnym jedynie tych umów międzynarodowych, które zostały ratyfikowane w trybie przewidzianym w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP, tj. za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, bądź w trybie art. 90 Konstytucji, tj. poprzez uchwalenie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej przyjętej większością 2/3 w Sejmie i w Senacie albo w referendum – w przypadku umów, na podstawie których Rzeczpospolita Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi kompetencje organów państwa w niektórych sprawach.

11. Nie ulega wątpliwości, iż pierwszeństwo wskazanej kategorii umów międzynarodowych dotyczy wyłącznie przepisów rangi ustawowej. Zasada prymatu umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie nie obejmuje natomiast kolizji ich unormowań z Konstytucją; odnosi się wyłącznie do ustaw. Jak wskazuje się w doktrynie: „zgodnie z powszechnie prezentowanym w piśmiennictwie stanowiskiem, wszystkie umowy muszą pozostawać w zgodzie z Konstytucją RP, a ochrona tej zgodności należy do TK” (A. Capik, A. Łazowski, Tuleja, *uwagi do art. 91, [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red.: M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, Nb. 61). Przeciwno stosowaniu zasady prymatu umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie w przypadku ich kolizji z normami konstytucyjnymi przemawia również dyspozycja art. 188 pkt 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym kognicja Trybunału Konstytucyjnego obejmuje orzekanie w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją RP.

#### **Art. 144 ust. 3 pkt 17 w zw. z art. 179 w zw. z art. 180 ust. 1 Konstytucji RP**

12. Art. 144 ust. 3 Konstytucji RP wskazuje na wyłączne prerogatywy Prezydenta RP, . wśród nich powoływanie sędziów RP (pkt 17). W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie podlega wątpliwości, iż akty urzędowe wydawane w ramach prerogatyw głowy państwa mają (mogą mieć) charakter władczy oraz nie jest możliwe wprowadzenie ich weryfikacji w akcie podkonstytucyjnym (Wyrok TK z 11 września 2017 r., K 10/17, OTK-A 2017, poz. 64). Jak słusznie zauważa się w doktrynie, „szeroki katalog prerogatyw umożliwia „Prezydentowi wypełnianie zadań właściwych dla organu władzy wykonawczej i zajmowanie w niektórych kwestiach stanowiska odmiennego od stanowiska rządu i większości parlamentarnej oraz prowadzenie samodzielnej polityki (np. powoływanie na ważne stanowiska państwowe osób spoza układu politycznego mającego większość w parlamencie). Wzmacnia to niewątpliwie jego pozycję ustrojową” (B. Banaszak, komentarz do art. 144, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis).

13. Art. 179 Konstytucji RP stanowi, że Prezydent powołuje sędziów na wniosek KRS na czas nieoznaczony. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 21 kwietnia 2020 r., Kpt 1/20, (OTK ZU A/2020, poz. 60), podkreślił, iż: „*W polskim porządku prawnym nie ma przepisów prawnych, które przyznawałyby kompetencję do podważania aktu powołania i wynikającej z tego aktu inwestytury do orzekania przez sędziego jakimkolwiek organowi władzy publicznej, w tym także Sądowi Najwyższemu. Konstytucyjny kształt kompetencji, wynikającej z art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, wyklucza nie tylko możliwość kwestionowania ważności aktu powołania, lecz nie pozwala również na kwestionowanie zakresu uprawnień osoby powołanej przez Prezydenta do pełnienia urzędu sędziego. Przyjęcie odmiennego poglądu pozbawiałoby tę kompetencję Prezydenta jej materialnej istoty, albowiem nie jest wykonaniem tej kompetencji powołanie sędziego, który mimo wydania postanowienia w sprawie powołania do pełnienia urzędu sędziego nie mógłby być piastunem władzy sądowniczej*”. Należy podkreślić, iż czynność powołania na urząd sędziego jest aktem samodzielnym o charakterze ustrojowym i konstytucyjnym (uchwała SN z dnia 10 kwietnia 2019 r., II DSI 54/18, LEX nr 2642153). Nie można zatem stwierdzić, że zdarzenie to ma charakter jedynie symboliczny. Przedstawione stanowisko znajduje szerokie poparcie w orzecznictwie. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny: „*rola Prezydenta w procedurze nominacyjnej nie sprowadza się tylko do roli »notariusza«, potwierdzającego podejmowane gdzie indziej decyzje (...), lecz dokonuje on samodzielnej oceny przedstawionych mu kandydatur i w konsekwencji może odmówić uwzględnienia wniosku KRS. Należy mu przyznać prawo odmowy spełnienia wysuniętych wniosków, jeżeli jego zdaniem sprzeciwiałyby się one wartościom, na straży której postawiła go Konstytucja*” (wyrok TK z 5 czerwca 2012 r., K 18/09, OTK-A 2012 Nr 6, poz. 63). Jest to rozstrzygnięcie dyskrecjonalne Prezydenta, mieszczące się w zakresie jego osobistej prerogatywy (tak wyrok NSA z 7 grudnia 2017 r., I OSK 857/17, LEX nr 2335069).

#### **Art. 178 Konstytucji RP**

14. Art. 178 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że sędziowie w sprawowaniu swego urzędu są niezawisli i podlegają wyłącznie Konstytucji oraz ustawom. W skład pojęcia niezawisłości wchodzi takie elementy jak: bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, niezależność wobec organów pozasądowych, samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych, niezależność od wpływu czynników politycznych i tzw. wewnętrzna niezawisłość. Niezawisłość wyraża się podleganiem sędziego w sprawowaniu urzędu tylko Konstytucji RP i ustawom, a jednym z najdonioślejszych jej aspektów jest wolność sędziego od jakiegokolwiek zewnętrznej ingerencji oraz od nacisków w kierunku takiego czy innego

rozstrzygnięcia sprawy. Sędzia tylko wtedy piastować będzie powierzony mu wymiar sprawiedliwości w sposób niezawisły, gdy warunki pełnienia urzędu zapewnią mu swobodę w podejmowaniu rozstrzygnięć rozumianą nie tylko jako brak skrupowania czynnikami zewnętrznymi wobec własnych procesów decyzyjnych, opartych na rozeznaniu treści norm prawnych, poczuciu sprawiedliwości i własnym sumieniu, ale również – na etapie wcześniejszym – brak czynników mogących ograniczać sędziego już w samym podejmowaniu obowiązków z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości, które to czynniki polegać mogą czy to na kreowaniu wątpliwości co do legalności jego inwestytury na urząd sędziego, czy to na perspektywie negatywnych konsekwencji (odpowiedzialności karnej, dyscyplinarnej lub majątkowej) już za samo podjęcie się orzekania albo merytoryczną treść wydanego rozstrzygnięcia. Sędzia, który popadł w wątpliwości, czy ma prawo orzekać, czy jest wyposażony w atrybut zdolności do wydawania ważnych (istniejących) wyroków w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, czy wydawane przezeń rozstrzygnięcia nie będą w sposób systemowy kwestionowane z uwagi na pozór politycznego uwikłania jego procedury nominacyjnej – nie będzie sędzią zdolnym do pełnienia swej służby w sposób niezawisły, zawsze bowiem w takiej sytuacji nad jego myśleniem o sposobie rozpoznania i rozstrzygnięcia danej sprawy zawisnąć będzie pytanie, czy podejmowane przezeń decyzje procesowe nie będą postrzegane przez pryzmat tychże właśnie wątpliwości, co prowadzić może do chęci „wykazania się jednak niezawisłością” w sposób niemający z nią w istocie nic wspólnego, a to w postaci czy to powstrzymywania się od orzekania w ogóle „dla dobra obywateli”, czy to wydawania orzeczeń idących – niezależnie od wektora racji merytorycznych – „pod prąd” hipotetycznych oczekiwań czynników politycznych, tak aby „zdać test niezawisłości”. Sędzia, który boi się orzekać pod wpływem tego rodzaju obaw, i którego obawy dotyczą już nie tylko „jak”, ale nawet „czy” orzekać – staje się swym własnym cieniem, który z niezawisłością sprawowania urzędu niewiele ma wspólnego.

### **Art. 180 ust. 1 Konstytucji RP**

**15.** Art. 180 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że sędzia jest od chwili powołania nieusuwalny. Możliwość zakwestionowania statusu sędziów godzi zarówno w konstytucyjne kompetencje Prezydenta i Krajowej Rady Sądownictwa, ale także w zasadę powołania sędziego na czas nieokreślony. W sytuacji, w której organ krajowy, odwołując się do orzecznictwa ETPC, podważa status sędziego, *de facto* dąży do usunięcia go ze stanowisko, na które został powołany przez Prezydenta, gdyż ogranicza zakres jego inwestytury judykacyjnej udzielonej przez Prezydenta RP. Z orzecznictwa ETPC wynika możliwość badania przez sądy krajowe, a także

ETPC, procedury prowadzącej do powołania sędziego bez ograniczeń czasowych i podważenie każdego wyroku wydanego z udziałem tego sędziego z uwagi na okoliczności (określane mianem „pierwotnej wadliwości”) jego powołania. Prowadzi to w konsekwencji do możliwości podważenia statusu sędziego, co stanowi obejście przepisów gwarancyjnych o nieusuwalności sędziego. Konstytucja RP w sposób wyczerpujący wskazuje sytuacje, w których sędzia może zostać złożony z urzędu lub przeniesiony w stan spoczynku. Jakikolwiek działania organów krajowych, które nie mieszczą się w tym katalogu zamkniętym, w tym wykonywanie wyroków ETPC uznających sposób powoływania sędziów za wadliwy, są sprzeczne z zasadą nieusuwalności sędziowskiej.

**Art. 9 Konstytucji RP (zasada poszanowania wiążącego prawa międzynarodowego).**

**16.** Zgodnie z art. 9 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Odczytanie treści normatywnej przywołanego jako wzorca kontroli przepisu nie budzi wątpliwości w odniesieniu do ratyfikowanych umów międzynarodowych (art. 87 ust. 1 Konstytucji RP). Chodzi o ogólną przychylność wobec prawa międzynarodowego oraz stosowanie go nie tylko w stosunkach zewnętrznych, ale także wewnętrznych, obowiązek wykładni prawa polskiego zgodnie z prawem międzynarodowym.

**17.** Krajowa Rada Sądownictwa podziela stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, iż „Konstytucja określa relacje między prawem międzynarodowym i prawem krajowym przede wszystkim zgodnie z zasadami dobra wspólnego, suwerenności, demokracji, państwa prawnego oraz przychylności prawa krajowego prawu międzynarodowemu (art. 9 Konstytucji RP). W oparciu o te zasady można wyprowadzić wniosek, że Polska otwiera się na porządek międzynarodowy. Efektem przekazania kompetencji jest zazwyczaj skomplikowany układ zależności między państwem, jego organami a organizacją międzynarodową. Dlatego przekazanie kompetencji zawsze należy oceniać z punktu widzenia zasad kształtujących tożsamość konstytucyjną” – tak TK w wyroku z 26 czerwca 2013 r. o sygn. K 33/12. W konsekwencji wykładni przychylna prawu europejskiemu w żadnej sytuacji nie może prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję (takt TK w wyroku z dnia 11 marca 2015 r. P 4/14 OTK-A 2015/3/30).

**18.** W orzecznictwie zasadę tę – przychylności wobec prawa międzynarodowego odnosi się również do zwyczaju międzynarodowego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 2022 r., sygn. akt I NSNc 23/22), czy też do umów międzyrządowych i resortowych (wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 listopada 2019 r. VII SA/Wa 1194/19). W niektórych judykatach na równi z aktami normatywnymi traktuje się bliżej nieokreślone standardy orzecznicze Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 29 maja 2019 r. w sprawie o sygn. akt III CSK 209/17 stwierdził, iż „nakaz wykładni z uwzględnieniem standardów orzeczniczych Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej należy wywieść ze wstępu, art. 9 oraz art. 91 ust. 1 Konstytucji RP. Ponadto traktatowy obowiązek lojalnej współpracy zakłada, że organy stosujące prawo w państwach Unii Europejskiej będą interpretowały prawo wewnętrzne zgodnie z prawem europejskim, nawet tym, które samo nie nadaje się do bezpośredniego stosowania.”

**19.** Rozumienie terminu prawo międzynarodowe wyznacza art. 38 ust. 1 lit. a, b, c Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (Karta Narodów Zjednoczonych Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 z późn. zm.), zgodnie z którym **prawo międzynarodowe obejmuje: konwencje międzynarodowe**, bądź ogólne, bądź specjalne, ustalające reguły, wyraźnie uznane przez państwa, **zwyczaj międzynarodowy**, jako dowód istnienia powszechnej praktyki, przyjętej jako prawo; **zasady ogólne prawa**, uznane przez narody cywilizowane. Zasada wyrażona w art. 9 Konstytucji nakazująca przestrzeganie prawa międzynarodowego dotyczy zatem norm rekonstruowanych z wymienionych źródeł, jako wiążące Rzeczpospolitą Polską należy uznać wyłącznie prawo międzynarodowe oparte na tych źródłach. Wyroki sądowe tudzież zdania najznakomitszych znawców prawa publicznego różnych narodów (art. 38 ust. 1 lit. d Statutu) stanowią jedynie środek pomocniczy do stwierdzenia przepisów prawa – nie mają zatem charakteru wiążącego w rozumieniu art. 9 Konstytucji RP.

**20.** Zasada wyrażona w art. 9 Konstytucji RP, o treści normatywnej przedstawionej wyżej, stanowi tym samym adekwatny wzorzec kontroli zaskarżonych przepisów Konwencji, w zakresie, w którym narzucają one wiążący Rzeczpospolitą Polską charakter wyroków ETPC w odniesieniu do zmian w prawie wewnętrznym, jak również właściwy wzorzec w zakresie rozumienia zaskarżonych przepisów Konwencji, wyznaczanego wbrew pierwotnym zobowiązaniom Rzeczypospolitej Polskiej, w przepisach wewnętrznego Regulaminu ETPC.

### **Art. 126 ust. 2 i 3 Konstytucji RP**

**21.** Zgodnie z art. 126 ust. 2 Konstytucji RP Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz



nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Jest zatem najwyższym strażnikiem porządku konstytucyjnego. Nie znaczy to jednak, że wykonując swe prerogatywy, Prezydent RP może działać całkowicie dowolnie. Wiązą go bowiem zasady i wartości wyrażone w Konstytucji, nad której przestrzeganiem, zgodnie z art. 126 ust. 2 Konstytucji, ma obowiązek czuwać. Realizacja przez Prezydenta swych kompetencji może być dookreślona w ustawach, jednakże pod warunkiem zachowania wyrażonej w art. 8 ust. 1 Konstytucji zasady nadrzędności Konstytucji (zob. wyrok TK z 5 czerwca 2012 r., sygn. K 18/09, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 63).

**22.** Prezydent w oparciu o art. 126 ust. 3 Konstytucji RP wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach. Nie jest jednak możliwe, z racji wykonywania funkcji najwyższego strażnika porządku konstytucyjnego, wprowadzenie mechanizmu weryfikacji wykonywania zadań przez Prezydenta w tym prerogatyw w akcie podkonstytucyjnym. (por. wyrok TK z 11.09.2017 r., K 10/17, OTK-A 2017, nr 64). Stanowisko to znajduje potwierdzenie w treści art. 145 ust. 1 Konstytucji RP i art. 198 ust. 1 Konstytucji RP zastrzegających wyłączną kompetencję do oceny wykonywania zadań przez Prezydenta RP w ramach sprawowanego urzędu do właściwości Trybunału Stanu.

**23.** Wynikająca z treści art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji RP zasada niemożności weryfikacji aktów Prezydenta, w tym powołania sędziów (art. 179 Konstytucji RP), czy też odebrania ślubowania od kandydatów na urząd sędziego Trybunału Konstytucyjnego, dotyczy również ratyfikowanych umów międzynarodowych, jak również orzecznictwa trybunałów międzynarodowych. W zakresie, w którym zaskarżone przepisy Konwencji nakazują wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka właśnie dotyczących realizacji przez Prezydenta RP przynależnych mu prerogatyw i innych kompetencji art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji RP stanowi adekwatny wzorzec kontroli.

#### **IV. Problem konstytucyjny**

**1.** Zasadniczym problemem konstytucyjnym przedstawionym w niniejszym wniosku jest stan prawny, w którym normy prawa międzynarodowego wiążące Rzeczpospolitą Polską zobowiązują do działania wbrew Konstytucji RP, do podejmowania działań naruszających ustawę zasadniczą, co zostało wprost stwierdzone ostatecznymi i powszechnie obowiązującymi wyrokami Trybunału Konstytucyjnego. W obecnym stanie prawnym dochodzi do sytuacji, gdy z jednej strony stwierdzono, iż ingerencja międzynarodowego organu sądowego utworzonego

umową międzynarodową, jakim jest ETPC, w podstawową strukturę konstytucyjną (jedną z trzech niezależnych władz – władzę sądowniczą) suwerennego państwa, jakim jest Rzeczpospolita Polska jest sprzeczna z jego najwyższym prawem – Konstytucją RP – a jednocześnie Rzeczpospolita Polska jest zobowiązana do wykonania tego rodzaju wyroków w oparciu o zaskarżone przepisy Konwencji, w dodatku w rozumieniu wyznaczanym przez Regulamin ETPC, stanowiący wewnętrzny akt Trybunału. Wykonanie wyroków ETPC naruszałoby szereg konstytucyjnych zasad, od zasady zaufania obywateli do państwa i prawa, zasady legalizmu, zasady nadrzędności Konstytucji, zasady niezawisłości i nieusuwalności sędziów, zasady poszanowania wiążącego prawa międzynarodowego i podważałoby funkcjonowanie prerogatyw i innych kompetencji prezydenckich.

2. Nadto wewnętrzne przepisy ETPC, nie stanowiące nawet przepisów organizacji międzynarodowej, do której przystąpiła Rzeczpospolita Polska (Rady Europy), dopuszczają, aby wyroki dotyczące i wiążące Rzeczpospolitą Polską były wydawane przez składy ETPC bez przedstawiciela Rzeczypospolitej. Zastrzeżenia budzą także kompetencje ETPC dotyczące nakładania środków tymczasowych oraz wydawania tzw. wyroków pilotażowych, które, poza stwierdzeniem jednorazowego naruszenia Konwencji, oceniają „systemowe problemy” Państwa-Strony. Wszystkie te regulacje są zawarte w przepisach, które nie mają mocy ratyfikowanej umowy międzynarodowej i nie znajdują wyraźnego oparcia w brzmieniu Konwencji, stąd stosowanie ich wobec Rzeczypospolitej Polskiej, przez bezpośredni wpływ na sytuację jednostki, której dane postępowanie dotyczy, naruszają zasadę zamkniętego katalogu źródeł prawa i zasadę poszanowania wiążącego prawa międzynarodowego.

## **V. Uzasadnienie zarzutów niekonstytucyjności**

### **ZARZUT I**

Art. 46 ust. 1 Konwencji w zakresie, w jakim zobowiązuje organy władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania wyroków ETPC w zakresie *nakładającym obowiązek*:

- a) wypłaty zadośćuczynienia lub zwrotu kosztów na rzecz strony;
- b) zmian Konstytucji RP i ustaw dotyczących procedury powoływania sędziów i ustroju sądów;

w związku ze stwierdzeniem naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji, podważeniem legalności, niezawisłości lub bezstronności sędziego sądu powszechnego, sądu wojskowego, sądu administracyjnego lub Sądu Najwyższego z uwagi na procedurę powoływania sędziów lub zakwestionowanie statusu ustrojowego Krajowej Rady Sądownictwa ze względu na jej skład i procedurę wyboru jej członków

– jest niezgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i prawa wynikającą z art. 2, art. 7 i art. 8 ust. 1, art. 9 w zw. z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 90 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1, art. 144 ust. 2 pkt 17 w zw. z art. 179, art. 178 ust. 1 i art. 180 ust. 1 Konstytucji RP.

1. ETPC poczynając od 2021 roku (zob. w sprawie Xero Flor w Polsce sp. z o.o Reczkowicz Dolińska-Ficek i Ozimek Advance Pharma sp. z o.o.) w toczących się przeciwko Polsce sprawach regularnie stwierdza naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji w odniesieniu do prawa do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą. Trybunał w przedmiotowych sprawach przyjmuje jako wadliwą procedurę powoływania sędziów Sądu Najwyższego przy udziale Krajowej Rady Sądownictwa, ukształtowanej na mocy ustawy zmieniającej z 2017 r., kwestionując legalność, niezależność, niezawisłość i bezstronność sędziów powołanych w tej procedurze. Należy wskazać, że wyrokiem 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce (Skarga nr 50849/21) Rzeczpospolita Polska została zobowiązana wprowadzić zmiany ustawodawcze w celu zapewnienia w swoim wewnętrznym porządku prawnym zgodności z wymogami „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą”, a ustawa ta ma objąć wszystkich sędziów powołanych na wniosek KRS, której skład został ukształtowany na mocy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.

2. Wyrokiem z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie sygn. akt K 6/21, opublikowanym w dniu 26 listopada 2021 r. (Dz. U. z 2021 r., poz. 2161) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

„1. Art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze [Konwencji] w zakresie, w jakim pojęciem sądu użytym w tym przepisie obejmuje Trybunał Konstytucyjny, jest niezgodny z art. 173 w związku z art. 10 ust. 2, art. 175 ust. 1 i art. 8 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze konwencji powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim przyznaje Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka kompetencję do oceny legalności wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, został uznany za niezgodny z art. 194 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji art. 89 ust. 1 pkt 2, art. 176 ust. 2, art. 179 w związku z art. 187 ust. 1 w związku z art. 187 ust. 4 oraz z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP.”

Normy wywiedzione przez ETPC z art.6 ust.1 Konwencji zostały usunięte z systemu prawnego z dniem 21 marca 2022 r. Zgodnie z przytoczonym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego K 6/21, wymieniony wyżej przepis utracił moc także w zakresie, w jakim przy ocenie spełnienia warunku „sądu ustanowionego ustawą” umożliwia samodzielne kreowanie norm dotyczących procedury nominacyjnej sędziów sądów krajowych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka lub sądy krajowe w procesie wykładni Konwencji.

3. Zgodnie z tym wyrokiem wymieniony wyżej przepis utracił moc w zakresie jakim, przy ocenie spełnienia warunku „sądu ustanowionego ustawą” upoważnia Europejski Trybunał Praw Człowieka lub sądy krajowe do dokonywania oceny zgodności z Konstytucją i Konwencją ustaw dotyczących ustroju sądownictwa, właściwości sądów oraz ustawy określającej ustrój, zakres działania, tryb pracy i sposób wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa.

4. Wyrokiem z dnia 10 marca 2022 roku. Trybunał Konstytucyjny w sprawie sygnatura akt K7/21 orzekł, że art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2(Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.) w zakresie, w jakim:

1) pojęciem „praw i obowiązków o charakterze cywilnym” obejmuje podmiotowe prawo sędziego do zajmowania funkcji administracyjnej w strukturze sądownictwa powszechnego w polskim systemie prawnym – jest niezgodny z art. 8 ust. 1, art. 89 ust. 1 pkt 2 i art. 176 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) przy ocenie spełnienia warunku „sądu ustanowionego ustawą”:

a) dopuszcza pomijanie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka lub sądy krajowe przepisów Konstytucji, ustaw oraz wyroków polskiego Trybunału Konstytucyjnego,

b) umożliwia samodzielne kreowanie norm dotyczących procedury nominacyjnej sędziów sądów krajowych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka lub sądy krajowe w procesie wykładni Konwencji

– jest niezgodny z art. 89 ust. 1 pkt 2, art. 176 ust. 2, art. 179 w związku z art. 187 ust. 1 w związku z art. 187 ust. 4 oraz z art. 190 ust. 1 Konstytucji,

c) upoważnia Europejski Trybunał Praw Człowieka lub sądy krajowe do dokonywania oceny zgodności z Konstytucją i Konwencją ustaw dotyczących ustroju sądownictwa, właściwości sądów oraz ustawy określającej ustrój, zakres działania, tryb pracy i sposób wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa

– jest niezgodny z art. 188 pkt 1 i 2 oraz z art. 190 ust. 1 Konstytucji.

5. W istniejącym stanie prawnym, ukształtowanym orzecznictwem ETPC zachodzi kolizja między zobowiązaniami Rzeczypospolitej Polskiej wynikającymi z ratyfikowanej umowy międzynarodowej, a Konstytucją, która jest prawem najwyższym (art. 8 Konstytucji). ETPC stwierdza naruszenie Konwencji na podstawie art. 6 ust.1. także i tylko z uwagi na rzekomą wadliwość procedury nominacyjnej sędziego, co ma prowadzić do pozbawienia stron prawa do sądu w rozumieniu Konwencji, co stanowi *ipso facto* zakwestionowanie władzy sędziowskiej w Polsce. Kwestionowanie organów konstytucyjnych Rzeczypospolitej Polskiej, a zwłaszcza jednej z jej władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji) pozostaje w oczywistej sprzeczności z art. 4 Konstytucji RP, a w konsekwencji prowadzi także do zakwestionowania aktów Prezydenta wydanych na podstawie art. 179 w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji. Nie mieści się również w zakresie kompetencji orzeczniczych ETPC.

6. Poddanie postanowień Prezydenta RP o powołaniu do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego kontroli sądów, zarówno krajowych, jak i międzynarodowych, pociągałoby za sobą utratę przez władzę sędziowską przymiotu niezależności, gdyż zwłaszcza w sferze personalnej uzależniona ona byłaby od ocen i decyzji innych organów sądowych, które mogłyby podważać status konkretnej osoby jako umocowanej do orzekania, przy zastosowaniu procedur i w oparciu o kryteria nieznane i niedopuszczalne w świetle Konstytucji RP. Prowadziłoby to do rażącego naruszenia zasady wyrażonej w art. 179 *in fine* Konstytucji RP, zgodnie z którą „sędziowie są powoływani na czas nieoznaczony”. Tymczasem przepisy regulujące powoływanie sędziów nie przewidują możliwości weryfikacji postanowień nominacyjnych Prezydenta RP. Akt powołania sędziego ma charakter ostateczny i nie podlega jakiegokolwiek kontroli ani „instancyjnej” (nie ma bowiem żadnej „instancji” ponad głową państwa), ani w innych trybach. Nie podlega również weryfikacji na drodze postępowania sądowego, w tym postępowania sądowego prowadzonego przed sądem międzynarodowym.

7. Zakwestionowany niniejszym wnioskiem zakres art. 46 ust. 1 Konwencji narusza niezawisłość sędziowską przez to, że prowadzi do wykreowania czynnika krępującego sędziów w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości i wytwarzającego swoisty „efekt mrożący”. Sędzia działa pod presją perspektywy wydania przez ETPC wiążącego Rzeczpospolitą Polską wyroku, w którym w sposób zasadniczy zakwestionuje się jego status sędziego, jego zdolność do orzekania w sposób niezawisły oraz jego zdolność do bycia obiektywnie postrzeganym jako sędzia niezawisły.

8. Wynikającego z art. 46 ust. 1 Konwencji związania Rzeczypospolitej Polskiej wyrokami ETPC zawierającymi opisane wyżej rozstrzygnięcia nie da się pogodzić z art. 178 ust. 1

Konstytucji stwierdzającym, że sędziowie w sprawowaniu swego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Wywierają one na sędziach presję, a wążąc na pozycję traktatową i ustrojową ETPC i jego autorytet siłą tej presji należy ocenić jako znaczącą, w kontekście czego przypomnieć należy, że *„nie może być sędzią bezstronnym sędzia zawisły, a więc taki, który podlega, lub podlegać może, naciskom innych osób, organizacji lub władz, z tej racji, iż mają one w stosunku do niego prawną lub prawno-ekonomiczną przewagę, polegającą na skutecznym wywieraniu tego nacisku. Przewidywanie przez sędziego możliwości wywierania takiego nacisku powodować już może powstanie zagrożenia jego niezależności wewnętrznej (osobistej)”* (wyrok TK z 27 stycznia 1999 r., K 1/98). Podważanie przez ETPC legalności, niezawisłości lub bezstronności sędziego z uwagi na procedurę jego powołania i zakwestionowanie statusu ustrojowego Krajowej Rady Sądownictwa prowadzi też w konsekwencji do powstania dwóch „kategorii” sędziów, działających w odrębnych porządkach normatywnych, granice między którymi to kategoriami wytycza kryterium składu Krajowej Rady Sądownictwa z okresu procedury nominacyjnej. Zasadniczą cechą odróżniającą obie „kategorie” jest fundamentalna odmienność wyniku wartościowania ich statusu jako sędziów wyposażonych w atrybut niezawisłości. W stosunku do sędziów powołanych na wnioski Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej wedle obecnie obowiązującego modelu, status ten i atrybut ulegają apriorycznemu i systemowemu zakwestionowaniu. Zakres postulowanych konsekwencji procesowych tego zanegowania obejmuje rozmaite warianty, różniące się drastycznością rozwiązań: począwszy od uznawania orzeczeń za nieistniejące (*sententia non existens*), poprzez upatrywanie co do nich bezwzględnych przyczyn odwoławczych lub nieważności postępowania, aż po wariant zakładający konieczność indywidualnej kontroli każdego przypadku z osobna (*a casu ad casum*). Wspólną cechą ich wszystkich jest niekonstytucyjność podstawowego założenia tkwiącego u ich podstawy, w myśl którego status sędziego i jego atrybut niezawisłości są funkcją określonego modelu Krajowej Rady Sądownictwa jako jednego z organów uczestniczących w procedurze nominacyjnej i mogą podlegać wartościowaniu w oparciu o to kryterium pomimo faktu powołania sędziego na urząd przez Prezydenta RP.

9. Sytuacji tej nie da się pogodzić ze standardami wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP. Zasada zaufania obywatela do państwa i prawa jest naruszona, jeśli państwo kształtuje prawo sprzeczne, gdyż z jednej strony kreuje w sposób suwerenny swoje władze, w tym władzę sądowniczą, a z drugiej strony upoważnia do wykonywania na podstawie zobowiązań międzynarodowych wypłaty „zadośćuczynienia” za wydane w jego imieniu orzeczenie, tylko

z uwagi na ukształtowanie składu personalnego organu władzy sądowniczej na podstawie prawa uprzednio ustanowionego. Zasada ta doznaje uszczerbku również przez to, że państwo ustanawia procedury powoływania władzy sądowniczej, a obywatel nie ma pewności, czy wyrok, który uzyskał w swojej sprawie nie zostanie w przyszłości podważony ze względu na rzekomo nieprawidłowy status sędziego. Zasada zaufania wymaga, aby obywatel, przekraczając gmach sądu, ufał, że uzyska wiążące rozstrzygnięcie w swojej sprawie. Możliwość podważania statusu sędziego jakiegokolwiek z sądów jest zaprzeczeniem tej zasady, która stanowi fundament polskiego porządku konstytucyjnego. Jednocześnie Konwencja daje prawo obywatelowi do złożenia skargi do ETPC także obejmującej zarzuty naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji. W konsekwencji może uzyskać orzeczenie zobowiązujące Rzeczpospolitą Polską do zapłaty zadośćuczynienia. Ponieważ TK uznał, że zakresowo art. 6 ust. 1 nie obowiązuje, a co za tym rodzi się pytanie o dopuszczalność wykonania takiego zobowiązania przez władze publiczne.

**10.** Z kolei ze względu na treść art. 7 i art. 8 ust. 1 w związku z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP, Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany do takiego pojmowania swej pozycji, że w sprawach zasadniczych, o wymiarze ustrojowym, zachowuje pozycję „sądu ostatniego słowa” w odniesieniu do polskiej Konstytucji. Z tych względów również organy władzy wykonawczej muszą działać z poszanowaniem art. 8 ust. 1 Konstytucji, co oznacza, że nie mogą wykonywać orzeczeń ETPC wydanych *ultra vires*, z przekroczeniem kompetencji, co uprzednio stwierdził Trybunał Konstytucyjny, gdyż orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą (art. 190 ust. 1 Konstytucji RP). Mając na uwadze zasady legalizmu i nadrzędności Konstytucji, jako że status sędziego jest materią konstytucyjną, która opisuje jego pozycję ustrojową, funkcję, sposób powołania i możliwości złożenia z urzędu, wykonanie przez organ władzy publicznej jakiegokolwiek orzeczenia międzynarodowego sądu, które dokonuje oceny tej materii, byłoby zaprzeczaniem zasadom legalizmu i nadrzędności Konstytucji. Z zasady pierwszeństwa umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie wynika wyłącznie pierwszeństwo przed ustawami.

## ZARZUT II

Art. 46 ust. 1 Konwencji w zakresie, w jakim zobowiązuje organy władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie wypłaty zadośćuczynienia lub zwrotu kosztów na rzecz strony oraz zmian

Konstytucji RP i ustaw dotyczących procedury powoływania sędziów i ustroju sądów, które podważają procedurę wyboru sędziów legalność, niezawisłość i bezstronność Trybunału Konstytucyjnego – jest niezgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i prawa wynikającą z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1, art. 9 w zw. z art. 90 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 126 ust. 2 i 3 oraz 190 ust. 1 Konstytucji RP;

1. Uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności z pkt I.1 ma w pełni zastosowanie także do niniejszego zarzutu w zakresie następujących podstaw kontroli: zasady zaufania obywatela do państwa i prawa wynikającej z art. 2, art. 8 ust. 1 i art. 7 w zw. z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP.

2. W odniesieniu jednak do sytuacji sędziów Trybunału Konstytucyjnego podkreślić należy szczególną rolę art. 91 ust. 2 Konstytucji RP. Konsekwencją tej reguły kolizyjnej musi być stwierdzenie, że umowa międzynarodowa nie może mieć pierwszeństwa przed aktem wyższego rzędu niż ustawa – aktem nadustawowym, czyli przed Konstytucją RP. W związku z tym umowa międzynarodowa nie może nakazywać wykonywania orzeczeń organów międzynarodowych, które są sprzeczne z Konstytucją RP. Jako że status sędziów Trybunału Konstytucyjnego wynika wprost z Konstytucji RP, tożsame uwagi ze sformułowanymi powyżej, odnoszą się do dopuszczalności badania przez organy międzynarodowe statusu sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Biorąc pod uwagę, że Trybunał Konstytucyjny uznał art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji za niekonstytucyjny także w zakresie, w jakim przepis ten przyznaje Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka kompetencję do oceny legalności wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, to taki wyrok ETPC stwierdzający naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji – z uwagi na podważenie statusu sędziego Trybunału Konstytucyjnego na terenie jurysdykcji Rzeczypospolitej Polskiej – powinien być niewidoczny.

3. Nadto art. 9 Konstytucji RP zobowiązuje Rzeczpospolitą Polską do przestrzegania wiążącego prawa międzynarodowego, co oznacza, iż ratyfikowana umowa międzynarodowa może wprowadzać wymóg zmiany określonych dziedzin regulowanych w drodze ustawy, a nawet z racji bezpośredniego stosowania części konwencji mogą one wprost zmiany w prawie wewnętrznym wprowadzać. Zasada ta nie dotyczy wyroków międzynarodowych trybunałów, które nie mogą wiązać Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie obowiązujących ustaw, a tym bardziej w odniesieniu do przepisów rangi konstytucyjnej.

4. Powyższą uwagę należy odnieść do realizacji kompetencji, w tym szczególnych kompetencji – prerogatyw przez Prezydenta RP (art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Kompetencje prezydenta nie mogą podlegać ocenie w aktach podkonstytucyjnych, a tym bardziej w wyrokach



trybunałów międzynarodowych, w tym ETPC. W wyroku ETPC nie może zatem zobowiązywać do zniesienia skutku, weryfikacji zadania zrealizowanego przez Prezydenta RP, w tym w szczególności w odniesieniu do powołania sędziów i odebrania ślubowania od kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Przepis Konwencji zobowiązujący do wykonania wyroku w zakresie zakwestionowania skutków realizacji kompetencji przez Prezydenta RP narusza przywołany wzorzec art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

5. Art. 46 ust.1 Konwencji, który nie był przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, zobowiązuje organy władzy publicznej do wykonywania każdego wyroku ETPC, co rodzi pytanie o spójność aksjologiczną systemu prawnego. Spójność ta zostanie zachowana, jeśli wyeliminuje się z niego obowiązek, a zarazem kompetencję organów Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania orzeczeń ETPC naruszających porządek konstytucyjny. Zakresowe uchylenie art. 46 ust. 1 Konwencji wyeliminuje przywołane sprzeczności.

### ZARZUT III

Art. 46 ust. 1 w zw. z art. 25 lit. d Konwencji i 26 ust. 5 Konwencji w zw. z art. 24 ust. 2 lit. b i art. 29 ust. 2 Regulaminu ETPC w zakresie, w jakim zobowiązuje organy władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania wyroków ETPC wydanych w składzie ukształtowanym niezgodnie z art. 26 ust. 4 Konwencji, z pominięciem sędziego wyznaczonego przez Rzeczpospolitą Polską – są niezgodne z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1, art. 9 oraz art. 89 ust. 1 Konstytucji RP.

1. Artykuł 25 lit. d Konwencji upoważnia Zgromadzenie plenarne ETPC do wydania Regulaminu Trybunału, jako aktu o charakterze proceduralnym, regulującym wewnętrzną organizację i sposób postępowania przed Trybunałem. Redakcja art. 25 lit. d Konwencji nie przewiduje możliwości zamieszczania w Regulaminie – będącym aktem wewnętrznym ETPC – żadnych regulacji, które mogłyby stanowić modyfikację bądź uzupełnienie treści Konwencji. Art. 26 ust. 4 Konwencji, który stanowi zasadę, że „w składzie Izby i Wielkiej Izby zasiada z urzędu sędzia wybrany z ramienia zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony. W przypadku braku takiego sędziego albo gdy sędzia taki nie jest w stanie zasiadać, funkcję sędziego pełni inna osoba wybrana przez Przewodniczącego Trybunału z listy uprzednio przedłożonej przez tę Stronę”. Od reguły tej Konwencja nie przewiduje żadnych wyjątków.

2. Rozumienie zaskarżonych przepisów Konwencji tj. art. 25 lit. d i art. 26 ust. 5 podlega modyfikacji w Regulaminie ETPC Zaskarżone przepisy w rozumieniu wyznaczonym treścią

art. 24 ust. 2 lit. b i art. 29 ust. 2 Regulaminu ETPC zezwalają, aby do udziału w sprawie Przewodniczący Izby wyznaczał w charakterze sędziego *ad hoc* innego sędziego z wyboru spoza listy sędziów *ad hoc* złożonej przez Układającą się Stronę, czego konsekwencją może być to, że w składzie Wielkiej Izby lub Izby nie zasiądzie żaden sędzia wskazany przez zainteresowaną Układającą się Stronę (czy to w ramach wyboru sędziego z ramienia tej Strony, czy to w ramach listy sędziów *ad hoc* przedłożonej przez tę Stronę). Art 46 Konwencji nakazuje zaś wykonanie wyroku Trybunału, w którym nie zasiadał sędzia z ramienia Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Ponieważ Regulamin ETPC nie podlegał procedurze ratyfikacyjnej w trybie art. 89 Konstytucji RP, to już z tej racji żadne z jego uregulowań nie może samoistnie wpływać modyfikująco na normy wiążące Rzeczpospolitą Polską, w tym w obszarze wykraczającym poza zakres jej Konwencyjnych zobowiązań, a dotyczące w szczególności tzw. materii ustawowej, to jest spraw uregulowanych w ustawie bądź dla których Konstytucja wymaga ustawy (art. 89 ust. 1 pkt 5 Konstytucji RP). *A minori ad maius* tym bardziej z postanowień Regulaminu nie mogą wynikać dla Rzeczypospolitej Polskiej jakiegokolwiek zobowiązania odnoszące się do legislacji, zwłaszcza zaś Regulamin nie może kreować kompetencji ETPC, zmieniać rozumienie przepisów Konwencji, a tym samym kreować odmienne normy prawa międzynarodowego od wynikających pierwotnie z danych przepisów Konwencji.

4. Podkreślenia wymaga w tym miejscu, iż zgodnie z art. 57 ust. 1 Konwencji państwa, w tym Rzeczypospolita Polska nie mają uprawnienia do składania zastrzeżeń do poszczególnych przepisów Konwencji w sytuacji nawet radykalnej zmiany ich rozumienia wywołanej przyjęciem przez Trybunał Regulaminu. Jedynym zatem mechanizmem pozwalającym na uwzględnienie suwerennej decyzji Rzeczypospolitej w zakresie związania nowym rozumieniem, nowym zakresem, nowymi instytucjami kreowanymi poprzez zmianę przepisu Konwencji w Regulaminie ETPC jest kontrola przepisu ze wzorcem konstytucyjnym, w szczególności w zakresie związania Rzeczypospolitej Polskiej zakresem przepisu z art. 9 Konstytucji RP. Zaskarżone przepisy art.

5. Właściwość ETPC określona jest w art. 32 Konwencji i dotyczy interpretacji i stosowania Konwencji i jej protokołów. W rezultacie Konwencja przewiduje możliwość stwierdzenia przez ETPC naruszenia Konwencji i jej protokołów oraz orzekania słusznego zadośćuczynienia na rzecz pokrzywdzonej strony. Żaden jej przepis nie upoważnia jednak ETPC do nakładania na Układającą się Stronę obowiązków ustawodawczych, to jest wprowadzania na poziomie krajowego porządku prawnego określonych rozwiązań ustawowych. W konsekwencji przepis

art. 26 ust. 5 w zakresie w jakim podlega modyfikacji w przywołanych przepisach Regulaminu ETPC narusza przepis art. 9 Konstytucji RP, nie ma charakteru wiążącego przepisu prawa międzynarodowego. Podobnie przez art. 25 lit d. Konwencji w zakresie, w którym stanowi podstawę wydania Regulaminu zmieniającego treść art. 26 ust. 5 Konwencji narusza przepis art. 9 Konstytucji RP.

6. Regulamin ETPC nie może stanowić elementu krajowego porządku prawnego (art. 91 ust. 1 Konstytucji RP), czerpie swoją moc z umowy międzynarodowej, na podstawie której został wydany, może być stosowany tylko w granicach, na które ta umowa międzynarodowa zezwala. Jak wskazano wyżej, zaskarżone przepisy Regulaminu zawierają postanowienia modyfikujące Konwencję, przez co wykraczają poza to, na co Rzeczpospolita Polska wyraziła zgodę, ratyfikując Konwencję. W konsekwencji zaskarżone przepisy Regulaminu zostały pośrednio wprowadzone do polskiego porządku prawnego, z naruszeniem reguł ich wprowadzenia. Ich legalne wprowadzenie do polskiego porządku prawnego – jako modyfikujące Konwencję – wymagałoby odrębnej ratyfikacji, oczywiście przy założeniu, że *de lege lata* akt tego rodzaju (uchwała Zgromadzenia plenarnego ETPC) w ogóle podlegać może ratyfikacji w świetle przepisów rozdziału III Konstytucji RP. Rada stoi na stanowisku, iż nie jest możliwa ratyfikacja tego rodzaju aktu, możliwe jest co najwyżej inkorporowanie jego treści do umowy międzynarodowej.

7. Ponadto podnieść należy brak promulgacji Regulaminu. Zgodnie z art. 88 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie aktu prawa powszechnie obowiązującego jest jego ogłoszenie w dzienniku urzędowym, co jest standardem wynikającym z zasady demokratycznego państwa prawnego. Tak więc, dodatkowo fakt, że ani Regulamin, ani jego kolejne zmiany, nie zostały nigdy opublikowane ani w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, ani w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, sprawia, że nie powinien on mieć mocy wiążącej w polskim porządku prawnym i nie powinien być stosowany w świetle art. 9 Konstytucji RP.

8. Wyrok wydany przez ETPC w składzie, w którym pominięto sędziego wyznaczonego przez Rzeczpospolitą Polską w rzeczywistości, w świetle powyższych naruszeń wzorców konstytucyjnych, nie stanowi wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z uwagi na nieprawidłowe ukształtowanie składu. Jest to wyrok nieistniejący (*sententia non existens*). Zaskarżone przepisy pozwalające na takie nieprawidłowe ukształtowanie składu i nakładające obowiązek wykonania tego wyroku (art. 46 ust. 1 Konstytucji RP) skutkują tym samym naruszeniem wzorca określonego w art. 2 Konstytucji w zakresie zaufania obywatel do państwa

i prawa. Naruszają wzorzec określony w art. 7 Konstytucji w zakresie, w którym nakazują organom władzy publicznej działanie poza granicami prawa i bez umocowania w prawie, w szczególności poprzez nakaz zmiany prawa stanowiącego ustawowo i samej Konstytucji RP. W zakresie obowiązków Rzeczypospolitej Polskiej nakazem zmiany Konstytucji naruszają zasadę nadrzędności Konstytucji RP (art. 8 ust. 1 RP).

Mając na uwadze powyższe zarzuty, Krajowa Rada Sądownictwa wnosi jak w *petitum* wniosku.



Przewodniczący

Krajowej Rady Sądownictwa

sędzia Dagmara Pawełczyk-Woicka