

**Stanowisko Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 sierpnia 2021 r.**  
**Dotyczące postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o sygnaturze K 6/21**

W związku z wnioskiem Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

1. art. 6 ust. 1 zd. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej Konwencja lub EKPC), sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej Protokołami nr 3, 5, 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284, dalej EKPC), w zakresie, w jakim pojęcie „sąd” użyte w tym przepisie obejmuje Trybunał Konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej z art. 2, art. 8 ust. 1, art 10 ust. 2, art 173 i art. 175 ust. 1 Konstytucji RP;
2. art. 6 ust. 1 zd. 1 konwencji wskazanej w punkcie 1, w zakresie, w jakim utożsamia wynikającą z tego przepisu gwarancję rozpatrzenia indywidualnej sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o prawach i obowiązkach danego podmiotu o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej z kompetencją Trybunału Konstytucyjnego do orzekania w sprawie hierarchicznej zgodności określonych w Konstytucji RP przepisów i aktów normatywnych, a przez to pozwala objąć postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wymogami wynikającymi z art. 6 EKPC z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 79 ust. 1, art. 122 ust. 3 i 4, art. 188 pkt 1 3 i 5 i art. 193 Konstytucji RP;
3. art. 6 ust. 1 zd. 1 konwencji wskazanej w punkcie 1, w zakresie, w jakim obejmuje dokonywanie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka oceny legalności procesu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego w celu ustalenia, czy Trybunał Konstytucyjny jest niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą z art. 2, art. 8 ust. 1, art 89 ust. 1 pkt 3 i art. 194 ust. 1 Konstytucji RP.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych pragnie poinformować następująco:

Artykuł 6 ust. 1 zd. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: „EKPC”) stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej.

Na wstępie należy zauważyć, że Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: „ETPC”) nie jest organem dokonującym wiążącej wykładni prawa krajowego. ETPC wielokrotnie stwierdzał w swym orzecznictwie, że rolę w tym zakresie mają organy pozwanego państwa, a przede wszystkim sądy.

Ponadto orzeczenia ETPC są wydawane z uwzględnieniem konkretnych okoliczności danej sprawy, dlatego w innych okolicznościach innej sprawy wyrok ETPC może być odmienny. W tym względzie nie należy uznawać orzeczeń ETPC za formę abstrakcyjnej kontroli prawa krajowego czy też abstrakcyjnego ustalania zakresu normatywnego postanowień EKPC. Do ustalania treści normatywnej art. 6 ust. 1 zd. 1 EKPC w oparciu o orzecznictwo ETPC należy zatem podchodzić z uwzględnieniem tych stwierdzeń.

Z tym zastrzeżeniem należy zauważyć, że ETPC obejmuje niekiedy postępowania przed sądami konstytucyjnymi zakresem stosowania art. 6 ust. 1 zd. 1 EKPC oraz że dotąd trudno było przyjąć, aby czynił to bezwarunkowo (zob. wyroki ETPC w sprawach *Kraska p. Szwajcarii*, nr 13942/88, 19 kwietnia 1993 r.; *Pauger p. Austrii*, nr 16717/90, 28 maja 1997 r.; *Pierre-Bloch p. Francji*, nr 24194/94, 21 października 1997 r.; *Kremar i Inni p. Republice Czeskiej*, nr 35376/97, 3 marca 2000 r.; *Klein p. Niemcom*, nr 33379/96, 27 lipca 2000 r.; *Tricković p. Słoweni*, nr 39914/98, 12 czerwca 2001 r. oraz *Sofjer p. Republice Czeskiej*, nr 31419/04, 8 listopada 2007 r.). Należy także zauważyć, iż dla uznania, że mamy do czynienia z „sądem” w rozumieniu art. 6 ust. 1 zd. 1 EKPC, wynik postępowania przed sądem konstytucyjnym musi być decydujący dla praw i obowiązków cywilnych skarżącego (zob. wyroki ETPC z dnia 16 września 1996 r., *Silfirnann p. Niemcom*, Raport 1996-IV; 8 stycznia 2004 r., *Voggenreiter p. Niemcom*, nr 47169/99).

Kompleksowy przegląd orzecznictwa dotyczący tej problematyki zaprezentował w opinii odrębnej do wyroku *Xero Flor w Polsce Sp. z o.o. p. Polsce* sędzia Krzysztof Wojtyczek, który orzecznictwo ETPC podsumował w następujący sposób<sup>1</sup>:

i) Konwencja nie wymaga zagwarantowania prawa dostępu do sądu (ani do jakiegokolwiek innego organu pozasądowego) właściwego do uchylenia lub unieważnienia aktu normatywnego, nawet jeżeli taki dostęp jest przewidziany w określonej formie w prawie krajowym;

ii) art. 6 EKPC ma zastosowanie do postępowań przed sądami konstytucyjnymi, jeżeli postępowania dotyczą indywidualnych spraw lub indywidualnych aktów prawnych, zwłaszcza jeżeli sąd konstytucyjny jest uprawniony do uchylenia w takim postępowaniu indywidualnego orzeczenia sądu;

iii) art. 6 EKPC został uznany – w niektórych przypadkach – za znajdujący zastosowanie do postępowania przed sądem konstytucyjnym w następstwie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, w postępowaniu:

a) dotyczącym aktu normatywnego odnoszącego się do zamkniętego zbioru indywidualnych sytuacji, lub

---

<sup>1</sup> pkt 14.7 opinii odrębnej sędziego K. Wojtyczka do wyroku sprawie *Xero Flor w Polsce Sp. z o.o. p. Polsce*, nr 4907/18, 7 maja 2021 r.

b) przed sądami konstytucyjnymi w sprawach dotyczących przewlekłości postępowań; Trybunał stwierdził w tym kontekście, że decyzja sądu konstytucyjnego była nie tylko bezpośrednio decydująca dla prawa cywilnego skarżącego, ale ponadto sąd powszechny był obowiązany poczekać na decyzję sądu konstytucyjnego, zanim mógł wydać orzeczenie;

iv) art. 6 EKPC – w pozostałych przypadkach – został wyraźnie uznany za niemający zastosowania do postępowań, w których strony sporu dążą do unieważnienia aktów prawa pierwotnego lub wtórnego, ponieważ nie są one bezpośrednio decydujące dla praw i obowiązków o charakterze cywilnym tych stron (nawet jeśli taki rodzaj postępowania został przewidziany w krajowym systemie prawnym i nawet jeśli istnieje możliwość wznowienia postępowania cywilnego po stwierdzeniu naruszenia Konstytucji);

v) art. 6 EKPC został uznany za znajdujący zastosowanie do określonych postępowań, w których strony sporu dążą do unieważnienia aktu prawa pierwotnego lub wtórnego bezpośrednio wpływającego na ich prawa podmiotowe, jeżeli właściwy organ (sąd konstytucyjny) ma obowiązek ustalenia, czy prawa podmiotowe wnioskodawców zostały naruszone oraz jeżeli organ ten jest uprawniony do podjęcia skutecznych środków naprawczych odnoszących się do indywidualnej sytuacji wnioskodawcy.

Podsumowując, sędzia Wojtyczek stwierdził, że orzecznictwo ETPC dotyczące zastosowania art. 6 EKPC nie udziela jednoznacznej odpowiedzi na postawione pytanie o kwestię, czy art. 6 EKPC ma zastosowanie do kontroli konstytucyjności aktów normatywnych. Zawiera sprzeczności i niemożliwe jest odnalezienie spójnego systemu. W każdym razie wyłączenie możliwości zastosowania art. 6 EKPC w kontroli konstytucyjności aktów normatywnych wydaje się raczej regułą, natomiast wyroki i decyzje uznające art. 6 EKPC za mający zastosowanie do kontroli konstytucyjności norm prawnych wydają się stanowić raczej wyjątki, uzasadnione określonymi konkretnymi względami (*ibidem*).

Z drugiej jednak strony należy zauważyć, że w opinii sędziego Wojtyczka kluczowe pytanie dotyczące przedmiotowej problematyki brzmi: czy rozstrzygnięcie o prawach cywilnych obejmuje ustalenie konstytucyjności obowiązujących norm prawnych określających zakres tych praw (*ibidem*, pkt 15.7). Przypomniał w tym względzie, że w orzecznictwie ETPC wyrażenie „rozstrzygnięcie o prawach o charakterze cywilnym” rozumiane jest następująco: „... aby art. 6 ust. 1 miał zastosowanie w swoim aspekcie „cywilnym”, musi zachodzić spór (z fr. „*contestation*”) co do „prawa”, o którym można powiedzieć – w oparciu o co najmniej dające się uzasadnić przesłanki – że jest uznawane w przepisach krajowych, niezależnie od tego, czy owo prawo jest chronione Konwencją” (*Baka p. Węgrom* [WI], nr 20261/12, § 100, 23 czerwca 2016 r.) (*ibidem*, pkt 16). Jak zauważył sędzia Wojtyczek, przy takim podejściu nie powinno mieć znaczenia, czy spór dotyczy prawa uznanego tylko

w zwykłej ustawie, czy w Konstytucji. Wszystkie okoliczności faktyczne i prawne sporu dotyczącego prawa: czy to roszczenia na podstawie zwykłej ustawy, czy też roszczenia na podstawie konstytucji, powinny być objęte prawem chronionym na podstawie art. 6 EKPC (*ibidem*).

Jak dalej stwierdził sędzia Wojtyczek, treść art. 6 ust. 1 zd. 1 EKPC przemawia zatem za następującą wykładnią: *ilekroć strona postępowania podnosi dające się uzasadnić roszczenie dotyczące swoich praw o charakterze cywilnym, nawet jeśli owo roszczenie ma podstawę w przepisach konstytucyjnych, z którymi kolidują przepisy zwykłej ustawy określające treść praw cywilnych, stronie przysługuje prawo do rozstrzygnięcia jej roszczenia w drodze sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia w rozsądnym terminie, przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą (ibidem)*. I dalej kontynuuje: *Innymi słowy: każdy, kto ubiega się o rozstrzygnięcie o swoich prawach o charakterze cywilnym, nawet jeśli jego/jej roszczenie ma podstawę w przepisach konstytucyjnych, z którymi kolidują przepisy zwykłej ustawy określające treść praw cywilnych, jest uprawniony do uzyskania takiego rozstrzygnięcia: (i) przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą (ii) w rzetelnym postępowaniu, oraz (iii) w rozsądnym terminie (ibidem)*.

W rezultacie, jak sugeruje sędzia Wojtyczek, art. 6 EKPC gwarantuje prawo dostępu do sądu mającego właściwość do uchylenia lub unieważnienia aktu normatywnego, ilekroć strona postępowania podnosi dające się uzasadnić roszczenie o uchylenie lub unieważnienie niekonstytucyjnych przepisów dotyczących jego praw o charakterze cywilnym. Dostęp ten może mieć w szczególności postać orzeczenia w sprawie kwestii konstytucyjnej wydanego przez sąd właściwy do rozpoznania sprawy indywidualnej, skierowania pytania prawnego o zgodność z konstytucją do sądu konstytucyjnego lub skargi konstytucyjnej (*ibidem*).

W tym kontekście należy ponownie przypomnieć, że wyroki ETPC nie stanowią formy abstrakcyjnej oceny zgodności prawa krajowego z Konwencją, a są jedynie rozstrzygnięciem, czy w danych okolicznościach konkretnej sprawy skutek zastosowania tych przepisów wobec skarżącego był lub nie był zgodny z Konwencją.

W uzupełnieniu do powyższych wywodów warto wskazać, że skarga konstytucyjna do polskiego Trybunału Konstytucyjnego została uznana przez ETPC za skuteczny środek odwoławczy w rozumieniu art. 35 ust. 1 EKPC. Na istnienie tego środka powołuje się rząd polski w postępowaniach przed ETPC, w których zarzut naruszenia ma swoje źródło w prawie krajowym. ETPC wskazywał przy tym, że celem art. 35 ust. 1 EKPC, który określa zasadę wyczerpania krajowych środków odwoławczych, jest zapewnienie państwowym możliwości zapobieżenia lub naprawienia zarzucanych im naruszeń, zanim skarżący zdecydują się na wniesienie skargi do ETPC. Stanowi to wyraz respektowania przez ETPC zasady subsydiarności i umożliwia ocenienie zarzutów dotyczących zgodności prawa z Konwencją najpierw przez organ krajowy, a więc podmiot w pełni znający okoliczności prawne i sytuację pozwanego państwa.

Na kanwie szeregu polskich spraw ETPC określił okoliczności, w których skarżący mógł być zobowiązany do skorzystania ze skargi konstytucyjnej w celu wyczerpania krajowych środków odwoławczych. Zatem skarga konstytucyjna może stanowić skuteczny środek odwoławczy w rozumieniu Konwencji, gdy: (a) indywidualna decyzja, która prawdopodobnie naruszyła Konwencję, została podjęta w bezpośrednim zastosowaniu przepisu prawa krajowego, mogącego być uznanym za niekonstytucyjny, oraz (b) przepisy proceduralne mające zastosowanie do kontroli takiej decyzji indywidualnej pozwalają, po wydaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niekonstytucyjność ustawy, albo na unieważnienie tej decyzji, albo na wznowienie procedury, w której została ona wydana (zob. *Szott Medyńska p. Polsce* (dec.), nr 47414/99, 9 października 2003 r.; *Pachla p. Polsce* (dec.), nr 8812/02, 8 listopada 2005 r.; *Liss p. Polsce* (dec.), nr 14337/02, 16 marca 2010 r.).

Następnie należy również zauważyć, że zgodnie z powszechnie przyjętym poglądem, wyrażanym także przez sam ETPC, wyroki ETPC mają charakter deklaratoryjny i pozostawiają państwom wybór środków do zastosowania w krajowym systemie prawnym celem wypełnienia obowiązków wynikających z art. 46 EKPC (zob. *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) p. Szwajcarii* (nr 2), nr 32772/02, 30 czerwca 2009 r., § 61; *Marckx p. Belgii*, nr 6833/74, § 58, 13 czerwca 1979 r., Seria A nr 31; *Lyons i Inni p. Zjednoczonemu Królestwu* (dec.), nr 15227/03, 8 lipca 2003 r.; *Krčmář i Inni p. Republice Czeskiej* (dec.), nr 69190/01, 30 marca 2004 r.). Wyrok ETPC ogranicza się, co do zasady, do stwierdzenia faktu naruszenia EKPC oraz ewentualnego określenia kwoty słusznego zadośćuczynienia. Wyrok taki nie wywołuje natomiast skutku o bezpośrednio kasatoryjnym czy anulacyjnym charakterze ani wobec orzeczenia (sprawy), na tle której został wydany, ani – tym bardziej – wobec innych rozstrzygnięć sądowych, aktów administracyjnych czy aktów normatywnych. Wykonanie wyroku (określenie sposobu tego wykonania) należy do państwa pozwanego, a dopiero należytość tego wykonania podlega ocenie Komitetu Ministrów<sup>2</sup>.

W chwili gdy wyrok ETPC staje się ostateczny, zgodnie z przyjętymi przez Komitet Ministrów zasadami nadzoru nad wykonywaniem wyroków, pozwane państwo ma obowiązek przedłożenia Komitetowi Ministrów, w terminie 6 miesięcy, planu działań, które zamierza podjąć, ewentualnie raportu z działań już podjętych w celu wykonania ostatecznego wyroku ETPC. Informacje przedkładane przez państwo w ww. dokumentach są następnie analizowane przez właściwe organy Rady Europy oraz delegacje państw zasiadających w Komitecie Ministrów, które mogą zgłosić do nich uwagi lub poprosić o dodatkowe wyjaśnienia i przyjąć w tym celu stosowne decyzje. Nadzór nad wykonaniem wyroku ETPC przez Komitet Ministrów odbywa się co do zasady na specjalnych

---

<sup>2</sup> zob. L. Garlicki, Rola sędziego krajowego w procesie wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka; <https://mszarch.polemb.eu/msz/msz.gov.pl/resource/Rola%20siedziogo%20krajowego%20w%20procesie%20wykonywania%20orzeczen%20Europejskiego%20Trybunalu%20Praw%20Czlowieka.docx>

posiedzeniach w formacie praw człowieka, które zwoływane są obecnie cztery razy w roku. W ramach swoich uprawnień Komitet Ministrów może podejmować szereg działań o charakterze prawnym i politycznym.

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten mark]*