



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 24.1.2022

Marcin Wiącek

VII.510.112.2021.CW

**Trybunał Konstytucyjny
w Warszawie**

sygn. akt K 7/21

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

W dniu 17 stycznia 2022 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło pismo przewodniczącego składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego przesyłające pismo procesowe Prokuratora Generalnego z dnia 13 stycznia 2022 r. w sprawie o sygn. akt K 7/21. Pismo to zatytułowano jako „Pismo procesowe Prokuratora Generalnego – uzupełnienie wniosku”. W piśmie tym Prokurator Generalny wniósł o uzupełnienie tiret trzeciego wniosku z dnia 9 listopada 2021 r. inicjującego postępowanie w sprawie o sygn. akt K/721 o wzorzec kontroli w postaci art. 188 pkt 2 Konstytucji RP i – w związku z tym nadanie mu następującego brzemienia: „dopuszcza dokonywanie przez sądy krajowe lub międzynarodowe wiążącej oceny zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i rzeszoną Konwencją ustaw dotyczących ustroju sądownictwa, by w ten sposób ustalić spełnienie przesłanki „sądu ustanowionego ustawą”, jest niezgodny z art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji RP”.

W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie przedstawić następujące uwagi.

I. Możliwość dokonywania sądowej kontroli zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi w świetle art. 188 pkt 2 Konstytucji RP

1. Nie powtarzając uwag przedstawionych już wcześniej w piśmie Rzecznika z dnia 17 stycznia 2022 r. należy zauważyć, że kwestia objęta zakresem zastosowania art. 188 pkt 2 Konstytucji RP, a mianowicie dokonywania oceny zgodności przepisów rangi ustawy z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, stanowi odrębny problem ustrojowy w odniesieniu do konstytucyjnych zasad dotyczących kontroli konstytucyjności, a Konstytucja RP przewiduje w tym zakresie inne, szersze uprawnienia przysługujące organom władzy sądowiczej, w tym sądom powszechnym i administracyjnym. Podobnie jak w przypadku pierwotnie sformułowanego zarzutu należy zauważyć, że istotę zarzutu niezgodności art. 6 ust. 1 Konwencji z art. 188 pkt 2 Konstytucji RP stanowi pogląd, zgodnie z którym Trybunałowi Konstytucyjnemu przysługiwać powinien monopol jurysdykcyjny w zakresie wykładni przepisów umów międzynarodowych. Tymczasem z samej jedynie normy zawartej w art. 188 pkt 2 Konstytucji RP nie wynika wyłączność kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do – jak formułuje to Wnioskodawca – „oceny zgodności z [...] rzeczoną Konwencją ustaw dotyczących ustroju sądownictwa”. Wprost przeciwnie, przepis ten stanowi o ograniczeniu kompetencji Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie, precyzując, że dotyczy ona jedynie orzekania o zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, przyznając mu jednak specjalne uprawnienie dokonywania tej kontroli w sposób powszechnie wiążący ze skutkiem derogacyjnym. Wniosek przeciwny jest w sposób oczywisty niezgodny z Konstytucją RP, biorąc pod uwagę treść jej art. 91 ust. 2 w zw. z art. 9, który wskazuje na bezpośrednie stosowanie umów międzynarodowych ratyfikowanych na podstawie ustawy względem ustaw w razie kolizji norm z nich wynikających.
2. W kontekście powyższego w doktrynie prawa mowa jest o koncepcji „pierwszeństwa” umów międzynarodowych ratyfikowanych na podstawie ustawy w stosunku do ustaw. Umowy takie stanowią zgodnie z Konstytucją RP – co wynika także z treści jej art. 188 pkt 1 – źródło prawa hierarchicznie nadrzędne względem ustawy. Zgodnie z wyraźnym brzmieniem art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, który zaadresowany jest do wszystkich

organów stosujących prawo, wskazuje się, że pierwszeństwo to oznacza, że wszystkie te organy, w tym przede wszystkim organy sprawujące wymiar sprawiedliwości, są upoważnione do odmowy zastosowania regulacji ustawowej, która „nie da się pogodzić” z normą zawartą w umowie ratyfikowanej za zgodą wyrażoną w ustawie (zob. P. Bogdanowicz, M. Wiącek, *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego a kompetencje Trybunału Konstytucyjnego. Glosa do postanowienia WSA z dnia 30 maja 2008 r., I SA/Po 1756/07, ZNSA 2009, nr 3, s. 55-74; zob. także M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2003, s. 219).*

3. Stwierdzenie kolizji pomiędzy normą ustawową a normą wynikającą z umowy międzynarodowej ratyfikowanej w drodze ustawy wiąże się z kompetencją organu stosującego prawo – w tym sędziego orzekającego w indywidualnej sprawie – do odmowy zastosowania ustawy, przy czym – co istotne w kontekście dyskutowanego tu zarzutu niekonstytucyjności – kompetencja ta jest w swojej istocie zupełnie różna od kompetencji Trybunału Konstytucyjnego określonej w art. 188 pkt 2 Konstytucji RP i ograniczona jest do płaszczyzny stosowania prawa. Skorzystanie z niej nie prowadzi do derogacji lub unieważnienia przepisu ustawy (zob. P. Bogdanowicz, M. Wiącek, *loc. cit.*, zob. także A. Wróbel, *Stosowanie prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej przez sądy RP*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006, s. 217).
4. Należy zatem uznać, że na gruncie Konstytucji RP kompetencja określona w jej art. 188 pkt 2 oraz kompetencje wynikające z jej art. 91 ust. 2, współistnieją, nie wykluczając się wzajemnie. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 19 grudnia 2006 r. (sygn. akt P 37/05), „zastosowanie, zgodnie z zasadą pierwszeństwa, normy międzynarodowej nie znosi, nie przełamuje ani nie unieważnia normy prawa krajowego, ale ogranicza jedynie zakres jego zastosowania”. Trybunał wyraźnie potwierdził w tym orzeczeniu także możliwość usuwania kolizji między normami prawa międzynarodowego a normami ustawowymi „na poziomie stosowania prawa”, przyznając w dodatku takiemu mechanizmowi „preferencję” z uwagi na jego bardziej „operatywny i elastyczniejszy [charakter] niż kontrola legalności sprawowana przez TK”.

Z uwagi na fakt współistnienia tych kompetencji i różnice między ich istotowymi cechami nie sposób uznać, że art. 6 ust. 1 Konwencji, w zakresie w jakim uprawnia sądy do dokonywania kontroli ustaw z przepisami tejże Konwencji, jako umowy międzynarodowej ratyfikowanej w drodze ustawy, jest niezgodny z Konstytucją RP.

5. Niezależnie od powyższego mogą istnieć przypadki, w których kompetencja określona w art. 188 pkt 2 Konstytucji RP oraz kompetencje wynikające z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP kolidują ze sobą, m. in. w przypadku oceny zgodności z umową międzynarodową przepisów, które były już przedmiotem orzekania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Do takich przypadków nie należy jednak sytuacja, w której Trybunał wydał orzeczenie afirmatywne przesądzające o zgodności określonych przepisów z Konstytucją RP. Wydanie takiego orzeczenia nie stoi na przeszkodzie sądowej kontroli zgodności tych samych przepisów z prawem międzynarodowym na podstawie art. 91 ust. 2 Konstytucji RP w sprawie indywidualnej. Powszechnie obowiązującą mocą objęta jest wyłącznie wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego (zawarta w sentencji wyroku), obejmująca ocenę relacji między określonym przedmiotem kontroli a określonym wzorcem kontroli. Jeżeli zaś ujawni się niezgodność przepisu, który stanowił przedmiot kontroli, z innym wzorcem, to nie ma przeszkód dla skorzystania przez sądy z przysługujących im kompetencji kontrolnych w tym zakresie (zob. *loc. cit.*). Wniosek ten jest szczególnie istotny w kontekście wyroków Trybunału Konstytucyjnego, z którymi orzecznictwo ETPCz jest zdaniem Wnioskodawcy niezgodne, a które były właśnie wyrokami afirmatywnymi.
6. Dodatkowo zaznaczyć należy, że w orzecznictwie i w literaturze wskazuje się, że usunięcie kolizji między prawem międzynarodowym a przepisami ustawy musi mieć miejsce w trybie art. 188 pkt 2 Konstytucji RP jedynie w przypadku norm, które nie mają charakteru bezpośrednio stosowalnego (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2006 r. sygn. P 37/05. OTK-A 2006/11/177; zob. także wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2018 r., II OSK 2743/17, LEX nr 2592501 oraz przywołana w nim glosa A. Wyrozumskiej, Europejski Przegląd Sądowy, III/2007 r., s. 42). Do takiej kategorii norm nie należy Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, która sama nie uzależnia swojego stosowania od implementacji w prawie

krajowym i, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, może być bezpośrednio stosowana (zob. m. in. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 lipca 1997 r. sygn. akt II KKN 313/97; OSNKW 1997, nr 9–10, poz. 85).

7. Biorąc pod uwagę powyższe, **Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że zarzut sformułowany w tiret trzecim wniosku z dnia 9 listopada 2021 r. w zmodyfikowanym brzmieniu wskazanym w piśmie procesowym Prokuratora Generalnego z dnia 13 stycznia 2022 roku nie może być uznany za prawidłowy, a przepis art. 6 ust. 1 Konwencji w tak sformułowanym zakresie nie jest niezgodny z art. 188 pkt 2 Konstytucji RP.** Mylące jest przy tym sformułowane przez Wnioskodawcę w piśmie z dnia 13 stycznia 2021 r. stwierdzenie, że „w polskim porządku prawnym Sąd Najwyższy nie ma uprawnienia do tego rodzaju [abstrakcyjnej] kontroli zgodności ustaw z [...] umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie”. Wnioskodawca zgadza się przy tym, że kompetencja do dokonywania indywidualnej oceny dotyczącej kolizji między tymi aktami przysługuje sądom na gruncie Konstytucji RP, nie wykazał przy tym, w jaki sposób wskazane orzeczenia Sądu Najwyższego lub Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stanowiły przejaw „wiążącej” i „abstrakcyjnej kontroli”, która kolidowałaby z kompetencją TK określoną w art. 188 pkt 2 Konstytucji RP. **W związku z tym Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o umorzenie postępowania w tym zakresie z uwagi na brak wskazania argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności, co stanowi obowiązek wnioskodawcy określony w art. 47 ust. 2 pkt 4 ustawy o trybie postępowania przed TK.**

II. Uwagi dotyczące orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek p. Polsce* (nr skarg 49868/19 i 57511/19)

8. W odniesieniu do wskazanych przez Wnioskodawcę w treści pisma z dnia 13 stycznia 2022 r. dodatkowych uwag dotyczących wyroku w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek p. Polsce* (nr skarg 49868/19 i 57511/19) Rzecznik pragnie podtrzymać w całości stanowisko wyrażone w piśmie z dnia 17 stycznia 2022 r. – zarówno w jego części odnoszącej się do kwestii konieczności umorzenia postępowania, jak i merytorycznych

uwag dotyczących trzech zarzutów sformułowanych we wniosku z dnia 9 listopada 2021 roku. Treść tego wyroku była Rzecznikowi znana w trakcie prac nad stanowiskiem w tej sprawie. Orzeczenie w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek p. Polsce* zostało wydane przed złożeniem przez Prokuratora Generalnego wniosku inicjującego niniejsze postępowanie, w związku z tym trudno uznać, że może on być uwzględniany jako nowa, nieznana wcześniej, okoliczność w niniejszej sprawie. Warto mimo to odnieść się pokrótce do uwag przedstawionych przez wnioskodawcę w piśmie z dnia 13 stycznia 2022 r., w szczególności w celu wskazania, że wydanie tego orzeczenia nie może być uznane za przesłankę pozwalającą na uznanie, że postępowanie w niniejszej sprawie jest dopuszczalne.

9. Po pierwsze, zdaniem wnioskodawcy, wyrokiem w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek p. Polsce* ETPCz „pośrednio” potwierdził zakres normatywny art. 6 ust. 1 Konwencji ustalony w wyroku z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie *Broda i Bojara p. Polsce*. Takiej konkluzji nie sposób jednak wyczytać z treści tego wyroku. W treści pkt 227 uzasadnienia ETPCz wymienił bowiem to orzeczenie jedynie jako przykład zastosowania art. 6 ust. 1 Konwencji w ramach stosowania kryteriów wskazanych w orzeczeniu w sprawie *Vilho Eskelinen* do sporów dotyczących stosunków pracowniczych sędziów, nie odnosząc się do kwestii tego, czy ustalenia i wykładnia dokonane w tym orzeczeniu były dla Trybunału wiążące w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek p. Polsce*.
10. Podobnego mankamentu w interpretacji treści orzeczenia w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek p. Polsce* dopatrzyć się można – jak wskazuje wnioskodawca – w stwierdzeniu, że wnioski Trybunału w tej sprawie „będą miały konsekwencje w innych toczących się lub przyszłych sprawach” (pkt 213). Pełna treść tego fragmentu uzasadnienia wyroku ETPCz brzmi następująco: „Niemniej jednak, biorąc pod uwagę fakt, że ocena Trybunału dotycząca procedury powoływania sędziów z udziałem KRS, która jest kluczowa w niniejszej sprawie, będzie miała bezpośrednie konsekwencje dla innych polskich spraw – w tym w sprawach toczących się lub przyszłych, Trybunał weźmie pod uwagę możliwe konsekwencje niniejszego wyroku dla skarg podnoszących podobne problemy” (tłum. własne). Z fragmentu tego nie wynika, jak postrzega to wnioskodawca, nadanie wykładni

zastosowanej w tym orzeczeniu charakteru normatywnie wiążącego w odniesieniu do przyszłego orzecznictwa.

11. W odniesieniu do powyższego należy wskazać, że Europejski Trybunał Praw Człowieka, orzekając w konkretnej sprawie, nie posiada bowiem tego rodzaju kompetencji, a system Konwencji nie jest oparty o reguły prawa precedensu. Przytoczony fragment wyroku w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek p. Polsce* jest raczej wyrazem przekonania, że jego treść będzie mogła być uwzględniana przez Trybunał w przyszłych sprawach, a także przejawem wykładni systemowej i kontekstowej, uwzględniającej okoliczności niezwiązane bezpośrednio z konkretnym sporem. Wykładnia ta wynika raczej ze specyfiki działania porządków prawa, którą wyraża m. in. teoria integryzmu prawnego, zakładająca, że stosowanie prawa powinno odbywać się poprzez wpisywanie się w ciąg wydanych w przeszłości decyzji orzeczniczych dla zapewnienia obiektywizacji i pewności prawa. Taka deskryptywna obserwacja o charakterze prawoznawczym w żaden sposób nie przekłada się wprost na jakąkolwiek normatywną zasadę pozwalającą na orzekanie Trybunału w określonej sprawie *pro futuro*. Przywołanie tego fragmentu nie jest zatem wystarczające do wykazania jednolitej i stałej praktyki stosowania art. 6 ust. 1 Konwencji, która jest konieczna dla uznania, że orzekanie w niniejszym postępowaniu jest dopuszczalne.
12. W kontekście powyższego należy ponownie wskazać, że fakt, że treść orzeczenia w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek p. Polsce* stanowi (jedynie) kolejny przykład zastosowania przez ETPCz wykładni art. 6 ust. 1 Konwencji odpowiadającej zakresowi zaskarżenia tego przepisu przez Wnioskodawcę w treści wniosku z dnia 9 listopada 2021 r., nie oznacza w żadnej mierze, że „zakres normatywny art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze EKPCz [...] został już jednoznacznie ukształtowany” (str. 5 pisma). W odniesieniu do wypełnienia przesłanek możliwości poddania przepisu kontroli przez Trybunał Konstytucyjny w określonym rozumieniu, które opierają się na badaniu, czy dany sposób wykładni ma charakter „stały, powszechny i jednoznaczny” (zob. wyrok TK z dnia 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03 oraz stanowisko RPO z dnia 17 stycznia 2022 r., pkt 1-8) należy nie tylko wykazać nie tylko sposób interpretacji tego przepisu na gruncie orzecznictwa ETPCz, ale przede wszystkim sądów krajowych. W tym względzie

wnioskodawca sam wskazuje, że istnieje orzecznictwo sądów krajowych, w którym odmawia się zastosowania wskazanej przez ETPCz w przytoczonych przez wnioskodawcę judykatach wykładni, powołując się m. in. na wyrok NSA z dnia 4 listopada 2021 r. w sprawie III FSK 3626/21.

13. Rzecznik pragnie wskazać w kontekście powyższego, że istnieje szereg innych orzeczeń polskich sądów odmawiających zastosowania art. 6 ust. 1 Konwencji w sposób zbieżny z wykładnią, do której odnosi się wnioskodawca w treści zarzutów wnioskodawcy (zob. m. in. postanowienie SN z dnia 13 grudnia 2019 r., II DSI 37/18 oraz postanowienie SN z dnia 27 lutego 2019 r., I NO 18/18). Na chwilę obecną nie sposób uznać, że wykładnia ta ma jednolity, stały i powszechny charakter. Wykazanie braku zaistnienia przesłanek dopuszczalności orzekania nie leży przy tym po stronie uczestników postępowania. To bowiem na wnioskodawcy spoczywa ciężar dowiedzenia **we wniosku**, że zainicjowanie kontroli konstytucyjności w określonym zakresie jest dopuszczalne. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich wnioskodawca ani w treści wniosku z dnia 9 listopada 2021 r., ani w treści pisma z dnia 13 stycznia 2022 r., nie przedstawił w tym względzie wystarczającego uzasadnienia, **w związku z czym Rzecznik podtrzymuje stanowisko wyrażone uprzednio o konieczności umorzenia niniejszego postępowania z uwagi na niedopuszczalność orzekania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o trybie postępowania TK.**

(-) Marcin Wiącek

(podpis na oryginale)