

Europejska Konwencja Praw Człowieka przed Trybunałem Konstytucyjnym. O kontroli konstytucyjności umów międzynarodowych i skutkach orzeczeń TK

1. Inspiracją do napisania niniejszego tekstu stały się orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK lub Trybunał), w których stwierdzono zakresową niekonstytucyjność art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹. Po ich lekturze nasuwają się bardziej ogólne pytania co do kompetencji polskiego TK do kontroli konstytucyjności umów międzynarodowych, a także co do skutków takich orzeczeń dla praktyki sądowej². Poza zakresem opracowania pozostaje kwestia składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego i tego, jaki jest skutek uczestniczenia w składzie orzekającym osób wybranych do TK z naruszeniem standardów wynikających z wyroków Trybunału z grudnia 2015 r.

2. Dnia 24 listopada 2021 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok (K 6/21, Dz. U. poz. 2161) stwierdzający, że art. 6 ust. 1 EKPCz jest niezgodny z Konstytucją RP³ – po pierwsze – w zakresie, w jakim pojęciem sądu użytym w tym przepisie obejmuje Trybunał Konstytucyjny, oraz – po drugie – w zakresie, w jakim przyznaje Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka (dalej: ETPCz) kompetencję do oceny legalności wyboru sędziów TK. Impulsem do wydania tego wyroku TK był wyrok ETPCz z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce* (skarga nr 4907/18).

W dniu 10 marca 2022 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł (K 7/21, Dz. U. poz. 643) o niekonstytucyjności art. 6 ust. 1 EKPCz w zakresie, w jakim – po pierwsze – pojęciem „praw i obowiązków o charakterze cywilnym” obejmuje podmiotowe prawo sędziego

¹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; dalej: EKPCz lub Konwencja).

² Przypadki, w których w innych niż Polska krajach dochodziło do prób sądowego podważania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka lub orzeczeń ETPCz, omawia I.C. Kamiński – zob. *idem*, *Konstytucja krajowa (prawo krajowe) jako przeszkoda w wykonaniu i uwzględnieniu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – uwagi o wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 6/21*, EPS 2022, nr 8, s. 4 i nn.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP lub ustawa zasadnicza).

do zajmowania funkcji administracyjnej w strukturze sądownictwa powszechnego w polskim systemie prawnym oraz – po drugie – przy ocenie spełnienia warunku „sądu ustanowionego ustawą” dopuszcza pomijanie przez ETPCz lub sądy krajowe przepisów Konstytucji RP, ustaw oraz wyroków polskiego Trybunału Konstytucyjnego, umożliwia samodzielne kreowanie norm dotyczących procedury nominacyjnej sędziów sądów krajowych przez ETPCz lub sądy krajowe w procesie wykładni Konwencji, upoważnia ETPCz lub sądy krajowe do dokonywania oceny zgodności z Konstytucją RP i Konwencją ustaw dotyczących ustroju sądownictwa, właściwości sądów oraz ustawy określającej ustrój, zakres działania, tryb pracy i sposób wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa.

Impulsem do wydania tego wyroku TK były wyroki ETPCz: z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie *Broda i Bojara przeciwko Polsce* (skargi nr 26691/18 i 27367/18), z dnia 22 lipca 2021 r. w sprawie *Reczkowicz przeciwko Polsce* (skarga nr 43447/19), z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce* (skargi nr 49868/19 i 57511/19) oraz z dnia 3 lutego 2022 r. w sprawie *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce* (skarga nr 1469/20).

Powyższe wyroki Trybunału Konstytucyjnego można zaliczyć do grupy orzeczeń tego organu, których celem było zablokowanie możliwości odwoływania się przez polskie sądy do niektórych orzeczeń europejskich trybunałów – Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) i ETPCz – wskazujących na naruszenie przez Polskę standardów prawa do sądu i rzetelnego procesu w związku z wyborem trzech sędziów TK w grudniu 2015 r. oraz w związku z reformami w obszarze władzy sądowniczej, z których najważniejszą była dokonana w 2017 r. zmiana zasad kształtowania składu Krajowej Rady Sądownictwa⁴.

3. Rozważania należy rozpocząć od stwierdzenia, że Trybunał Konstytucyjny posiada kompetencję do dokonywania następcej kontroli konstytucyjności umów międzynarodowych. Wynika to z art. 188 pkt 1 Konstytucji RP. Przepis ten jest ponadto potwierdzeniem zasady nadrzędności Konstytucji RP (art. 8 ust. 1) względem umów międzynarodowych.

Podstawowym zadaniem TK przystępującego do kontroli konstytucyjności zaskarżonego przepisu prawa jest ustalenie treści normy będącej przedmiotem kontroli. Trybunał z reguły czyni to na podstawie praktyki stosowania zakwestionowanego przepisu, o ile taka istnieje. Zazwyczaj polega to na analizie orzecznictwa sądowego. TK przyjmuje, że jeśli określone rozumienie przepisu utrwaliło się w praktyce – zwłaszcza popartej uchwałami Sądu Najwyższego (dalej: SN) czy Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) – to właśnie takie rozumienie przesądza o treści kontrolowanej normy prawnej⁵. Można więc powiedzieć, że w pewnym sensie wyrok TK stanowi w takich przypadkach pośrednią kontrolę linii orzeczniczej czy nawet konkretnych

⁴ Por. A. Wyrozumski, *Wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawach K 3/21 oraz K 6/21 w świetle prawa międzynarodowego*, EPS 2021, nr 12, s. 27 i nn.

⁵ Zob. np. wyrok TK z dnia 28 października 2003 r., P 3/03, Dz. U. Nr 186, poz. 1823.

orzeczeń, tj. uchwał kształtujących sposób rozumienia kontrolowanego przepisu⁶. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie wywołuje jednak automatycznego skutku wobec orzeczeń sądowych, które zostały wydane na podstawie niekonstytucyjnego przepisu lub wykładni, jaka została zdyskwalifikowana przez TK. Będzie o tym jeszcze mowa w dalszej części niniejszego opracowania.

Wyroki TK, o których była mowa na wstępie, zostały wydane, bazując na takiej samej technice służącej odtworzeniu przedmiotu kontroli, jak ma to miejsce w przypadku przepisów prawa krajowego. Trybunał uznał, że posiada kompetencję do skontrolowania art. 6 Konwencji w rozumieniu ukształtowanym w orzecznictwie ETPCz i do sformułowania sentencji wyroku w taki sposób, aby wykluczyć możliwość stosowania w Polsce określonych norm, wywiedzionych z EKPCz przez Trybunał w Strasburgu. Takie podejście jest błędne, gdyż nie uwzględnia specyfiki sprawy, w której kontrola konstytucyjności dotyczy umowy międzynarodowej⁷.

4. Nieporozumienie wynika stąd, że ustalając zakres kompetencji TK do badania umów międzynarodowych oraz skutki orzeczeń Trybunału w takich sprawach, należy uwzględniać nie tylko zasadę nadrzędności Konstytucji RP (art. 8 ust. 1), ale również zasadę, zgodnie z którą Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP). Ostatnio wskazany przepis modyfikuje treść kompetencji TK do kontroli konstytucyjności prawa.

Jest to związane z faktem, że cechą prawa międzynarodowego – zwłaszcza wielostronnych umów międzynarodowych – jest to, iż państwa będące stronami traktatu nie posiadają nieograniczonej swobody w ustalaniu jego treści w praktyce stosowania prawa, o ile nie chcą narazić się na zarzut naruszenia swoich zobowiązań międzynarodowych. Jak to celnie ujął TK w orzeczeniu dotyczącym polsko-amerykańskiej umowy o ekstradycji, „podczas interpretacji umowy międzynarodowej należy stosować metody interpretacji i narzędzia semantyczne wykształcone w ramach doktryny autonomicznej wykładni w prawie międzynarodowym, w celu ustalenia zgodnej woli państw-stron. W ten sposób unika się sytuacji, że umowa międzynarodowa ma inną treść w każdym ze stosujących ją państw”⁸. Nie powinno więc być tak, że w państwach będących stronami umowy międzynarodowej z jej przepisów wywodzi się odmienne treści. Jest to dyrektywa adresowana do wszystkich organów państwa, w tym do sądów konstytucyjnych. W Polsce jej źródłem jest art. 9 Konstytucji RP.

⁶ Zob. np. wyrok TK z dnia 28 stycznia 2003 r., SK 37/01, Dz. U. Nr 24 poz. 201.

⁷ Na marginesie można odnotować niekonsekwencję w orzecznictwie TK dotyczącą znaczenia prawnego orzeczeń ETPCz będących przyczyną wydania analizowanych wyroków. W niektórych orzeczeniach TK przyjmował, że wyrok ETPCz w sprawie *Xero Flor* jest „nieistniejący” (*sententia non existens*; zob. np. postanowienie TK z dnia 15 czerwca 2021 r., P 7/20, M.P. poz. 557). Tymczasem w sprawie K 6/21 ten sam wyrok został potraktowany – w zasadzie bazując na identycznej argumentacji – jako przesądający o treści normy wynikającej z art. 6 EKPCz. Trudno o racjonalne wyjaśnienie tej rozbieżności w sposób inny niż próba poszukiwania argumentów i formuł prawnych, których skutkiem miałyby być zablokowanie możliwości stosowania tego orzeczenia ETPCz przez sądy i inne organy władzy publicznej.

⁸ Wyrok TK z dnia 21 września 2011 r., SK 6/10, Dz. U. Nr 217, poz. 1293.

W konsekwencji z perspektywy prawa międzynarodowego wykluczone jest, aby na skutek działania krajowych organów władzy publicznej ta sama umowa międzynarodowa była inaczej rozumiana w państwach, które są jej stronami. Sytuacja taka byłaby trudna do pogodzenia z pryncypiami, na jakich opiera się prawo traktatów. Zasada ta powinna być uwzględniana również w toku interpretacji przepisów Konstytucji RP określających zakres kompetencji TK i skutki orzeczeń tego organu. Wymaga tego art. 9 ustawy zasadniczej.

Należy dodać, że organy działające na podstawie prawa międzynarodowego, w tym międzynarodowe trybunały, nie są prawnie zobowiązane do respektowania orzecznictwa krajowych instytucji sądowych, w tym sądów konstytucyjnych, ani nie są związane tym orzecznictwem. Rozstrzyganie pojawiających się rozbieżności między orzecznictwem sądów krajowych i międzynarodowych jest co do zasady kwestią z obszaru polityki zagranicznej.

5. Z punktu widzenia przedstawionego wyżej standardu szczególne znaczenie ma okoliczność, że istnieją umowy międzynarodowe ustanawiające pewne zasady dotyczące wykładni ich postanowień. Sprowadzają się one do tego, że instytucjami upoważnionymi do wykładni postanowień niektórych umów są międzynarodowe organy sądowe. W takich sytuacjach prawo międzynarodowe wyłącza lub ogranicza swobodę krajowego sądu w zakresie interpretacji postanowień traktatu⁹. Oczywiście chodzi tu o TSUE i ETPCz. W przypadku TSUE norma taka wynika z art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁰, a w przypadku ETPCz – z art. 32 Konwencji. Można powiedzieć, że Polska, stając się członkiem UE czy Rady Europy, zaakceptowała to, że ostatni głos w procesie interpretacji prawa europejskiego czy EKPCz będzie należał nie do polskich organów władzy publicznej, w tym sądowniczej, lecz do organów międzynarodowych. Podkreślił to m.in. TK, oceniając konstytucyjność podstaw prawnych przystąpienia Polski do UE. W wyroku z dnia 11 maja 2005 r. (K 18/04, Dz. U. Nr 86, poz. 744) Trybunał wyjaśnił, że „[r]atyfikując Traktat akcesyjny oraz Akt dotyczący warunków przystąpienia, Rzeczpospolita Polska zaakceptowała podział funkcji w ramach systemu organów Wspólnot i Unii Europejskiej. Elementem tego podziału pozostaje przypisanie interpretacji prawa wspólnotowego i troski o jej jednolitość Trybunałowi Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich”. Podobny sposób rozumowania należy odnieść do EKPCz i zawartej w tej umowie międzynarodowej klauzuli wskazującej, że to ETPCz jest organem właściwym do rozpoznania wszystkich spraw dotyczących interpretacji i stosowania Konwencji i jej protokołów. Organy krajowe są zatem związane wykładnią Konwencji przyjętą w orzecznictwie ETPCz¹¹.

Wynika z tego, że treść art. 188 w zw. z art. 9 Konstytucji RP należy odczytywać w taki sposób, że TK, korzystając ze swoich kompetencji, nie może – po pierwsze – przyjmować

⁹ Zob. A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 365–366.

¹⁰ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 13 grudnia 2007 r. – wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016, s. 47).

¹¹ Zob. I. Kondak, *Komentarz do art. 32 EKPCz [w:] Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Tom II*, red. L. Garlicki, Warszawa 2011, s. 103.

takiej wykładni EKPCz, która byłaby sprzeczna z orzecznictwem ETPCz (np. ustalając przedmiot czy wzorzec kontroli krajowego aktu normatywnego), oraz – po drugie – wydać orzeczenia, które zmierzałoby do podważenia zasady wyłącznej kompetencji ETPCz do dokonywania wykładni Konwencji. Również bowiem TK jest adresatem art. 32 EKPCz. Przepis ten powinien być współstosowany z art. 188 pkt 1 Konstytucji RP przy odczytywaniu zakresu właściwości TK do kontroli konstytucyjności umów międzynarodowych, a także z art. 190 Konstytucji RP, określającym skutki wyroków Trybunału.

6. Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że z art. 9 Konstytucji RP, odczytywanego w zw. z art. 32 EKPCz, wynika norma, zgodnie z którą dopóki Polska jest stroną EKPCz, dopóty wyrok krajowego organu władzy publicznej, w tym Trybunału Konstytucyjnego, nie może doprowadzić do podważenia mocy wiążącej, jaką wobec Polski mają orzeczenia ETPCz i zawarta w nich wykładnia Konwencji¹². Norma, o której mowa, znajduje zastosowanie również w postępowaniu sądowym, zwłaszcza w tych sprawach, w których sądy oceniają skutek wyroku TK dla rozstrzygnięcia sporu.

Oczywiście w tym miejscu powstaje pytanie, jak taka teza ma się do zasady nadrzędności Konstytucji RP. Niniejsze opracowanie nie jest miejscem na szerszą ocenę, czy rzeczywiście treści wyprowadzone przez ETPCz we wskazanych na wstępie wyrokach naruszają polską Konstytucję. Niemniej jednak, nawet jeśli przyjęlibyśmy hipotetycznie takie założenie, to w dalszym ciągu nie oznaczałoby, że TK jest upoważniony do „wykrojenia” ze skutkiem powszechnie obowiązującym niekonstytucyjnej treści z przepisu Konwencji. Wszak jedną z naczelných zasad prawa międzynarodowego, którymi Polska jest związana na mocy art. 9 Konstytucji RP, jest nakaz interpretowania umów międzynarodowych w dobrej wierze i z poszanowaniem zasady efektywności oraz celu, jaki przyświecał twórcom traktatu¹³. Celem Europejskiej Konwencji Praw Człowieka było wprowadzenie wspólnych standardów ochrony praw człowieka w państwach będących członkami Rady Europy, które to standardy są definiowane w sposób wiążący dla tych państw w orzecznictwie ETPCz. Wartości, o których mowa, zostały wyrażone przede wszystkim w art. 32 i art. 46 ust. 1 Konwencji. Należy też podkreślić, że w preambule do Konwencji jest mowa o tym, iż „celem Rady Europy jest osiągnięcie większej jedności jej członków”, a „jednym ze sposobów osiągnięcia tego celu jest ochrona oraz rozwój praw człowieka i podstawowych wolności”.

Przyjęcie, że wyrok TK mógłby wywołać następstwa polegające na wyłączeniu stosowania pewnych norm wywiedzionych przez ETPCz z Konwencji, prowadziłoby do naruszenia preambuły, art. 32 Konwencji, a także jej art. 46 ust. 1, zobowiązującego państwa-strony Konwencji do przestrzegania ostatecznych wyroków ETPCz. Dodajmy, że oba te przepisy są objęte domniemaniem konstytucyjności i – co więcej – mają one fundamentalne znaczenie z punktu widzenia zasad członkostwa Polski w Radzie

¹² Por. wyrok ETPCz z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce*, skarga nr 50849/21, HUDOC, § 142–144.

¹³ Zob. M. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, przeł. J.J. Gojło et al., wyd. 2 popr., Poznań 2006, s. 539–541.

Europy¹⁴. Również tę okoliczność sądy zobowiązane są uwzględniać w procesie wymierzania sprawiedliwości.

Sposobem uchylenia ciążącego na państwie i jego organach obowiązku wykonywania orzeczeń ETPCz i stosowania Konwencji w sposób ustalony w orzecznictwie tego Trybunału byłoby wypowiedzenie Konwencji albo doprowadzenie do jej zmiany w trybie określonym w międzynarodowym prawie traktatów i Konstytucji RP¹⁵. Przepisy ustawy zasadniczej, w tym przepisy dotyczące kompetencji TK i skutków orzeczeń tego organu, nie powinny być interpretowane w sposób uzasadniający istnienie sytuacji, w której – z jednej strony – Polska jest mocą własnej suwerennej decyzji członkiem Rady Europy, pozostaje związana Konwencją i obowiązkiem wykonywania wyroków ETPCz, a z drugiej strony – na poziomie krajowym istnieje zakaz wykonania określonego orzeczenia czy grupy orzeczeń tego Trybunału. Wykładnia przepisów Konstytucji RP powinna wykluczać powstanie tego typu paradoksu, sprzecznego z założeniami, na których opiera się prawo międzynarodowe i członkostwo Polski w Radzie Europy. Nie można więc interpretować Konstytucji RP w sposób przyznający Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencję do pozbawienia organów władzy publicznej, w szczególności sądów, upoważnienia do stosowania Konwencji w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie ETPCz¹⁶.

7. Należy dodać, że polski TK nie jest upoważniony do kontroli konstytucyjności aktów stosowania prawa, w tym orzeczeń sądowych. W związku z tym od lat wiele wątpliwości budziło wydawanie przez Trybunał wyroków, których celem było kwestionowanie linii orzeczniczych czy nawet konkretnych orzeczeń sądowych. Dość wspomnieć o kontrowersjach, jakie towarzyszyły wydawaniu tzw. wyroków interpretacyjnych czy aplikacyjnych¹⁷. Z kolei w ostatnim czasie TK podejmuje próby podważania orzeczeń sądowych również w procedurze sporów kompetencyjnych, czy wręcz dokonując bezpośredniej kontroli konstytucyjności uchwał SN¹⁸. Tego typu działania prowokują do stawiania Trybunałowi zarzutów przekraczania swoich kompetencji lub co najmniej obchodzenia konstytucyjnych przepisów wyznaczających kompetencje TK. W konsekwencji w orzecznictwie pojawiają się poglądy, że takim orzeczeniom Trybunału nie

¹⁴ Zgodnie z ogólnymi zasadami prawa traktatów państwa nie mogą powoływać się na prawo wewnętrzne – w tym konstytucyjne – w celu uniknięcia wywiązania się ze zobowiązań płynących z umowy międzynarodowej (art. 27 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r., Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439).

¹⁵ Jak się wydaje, teoretycznie nie można również wykluczyć złożenia przez państwo zastrzeżenia do umowy międzynarodowej lub tzw. deklaracji interpretacyjnej.

¹⁶ Zob. L. Garlicki, *Stosowanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przez sądy krajowe a podporządkowanie sędziego Konstytucji i ustawie*, EPS 2023, nr 11, s. 10–11.

¹⁷ Zob. np. J. Jaworski, *Wyroki aplikacyjne Trybunału Konstytucyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 3, s. 89 i nn.; uchwała SN z dnia 17 grudnia 2009 r., III PZP 2/09, OSP 2010, z. 10, poz. 103.

¹⁸ Zob. wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2020 r., U 2/20, M.P. poz. 376 i postanowienie TK z dnia 21 kwietnia 2020 r., Kpt 1/20, M.P. poz. 379. Zob. P. Tuleja, *Ustrojowe znaczenie uchwały SN z 23.01.2020 r.*, PiP 2020, z. 10, s. 58.

przysługuje moc powszechnie obowiązująca (art. 190 ust. 1 Konstytucji RP), a więc sądy nie są związane ich sentencjami i tym bardziej uzasadnieniami¹⁹.

Wracając do głównego wątku, należy odnotować, że wyroki TK w sprawach, o których była mowa na wstępie, zmierzały do tego, aby ubezpiecznić konkretne orzeczenia ETPCz czy – szerzej rzecz ujmując – do tego, aby wykluczyć możliwość stosowania w Polsce przepisów Konwencji w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Trybunału w Strasburgu. Chodzi również o orzeczenia ETPCz wydane w przyszłości na podstawie analogicznej wykładni Konwencji²⁰. Jednoznacznie wynika to z treści uzasadnień tych orzeczeń²¹. Wskazanymi na wstępie orzeczeniami Trybunał *de facto* przeprowadził kontrolę – po pierwsze – kompetencji ETPCz do dokonania takiej, a nie innej wykładni art. 6 ust. 1 EKPCz oraz – po drugie – ocenił konstytucyjność wyroków ETPCz. Nie zmienia tego sposób, w jaki sformułowano sentencję, polegający na stworzeniu pozorów kontroli konstytucyjności przepisów prawnych. Uzasadnienia wyroków TK, zwłaszcza odczytywane w kontekście wniosków inicjujących postępowania w obu sprawach, nie pozostawiają wątpliwości co do tego, że taka właśnie intencja przyświecała Trybunałowi²².

Uprawnia to do stwierdzenia, że analizowane w niniejszym opracowaniu wyroki TK zostały wydane poza kompetencjami, jakie Konstytucja RP przyznaje temu organowi. Prawidłowym rozstrzygnięciem było umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność orzekania wynikające z tego, że rzeczywistym celem wnioskodawców nie była kontrola norm, lecz konkretnych rozstrzygnięć ETPCz. Tymczasem Trybunał Konstytucyjny nie sprzeciwił się takiemu zabiegowi i, pod pozorem realizacji kompetencji do kontroli konstytucyjności prawa, zamierzał osiągnąć efekt wykluczony przez Konstytucję RP, tj. zablokowanie możliwości sądowego stosowania wyroków ETPCz. Jest to dosyć oczywisty przykład próby obejścia Konstytucji RP²³.

8. Kolejną kwestią, którą trzeba odnotować, jest sposób skonstruowania przez TK przedmiotu kontroli. W cytowanych na wstępie sentencjach wyroków Trybunał przyjął założenie, że z art. 6 ust. 1 EKPCz wynikają pewne treści, a mianowicie że przepis ten:

¹⁹ Por. np. uchwała SN z dnia 5 kwietnia 2022 r., III PZP 1/22, OSNP 2022, nr 10, poz. 95; uchwała SN z dnia 2 czerwca 2022 r., I KZP 2/22, OSNK 2022, nr 6, poz. 22. Należy dodać, że z uwagi na fakt, iż publikacji w Dzienniku Urzędowym podlega tylko sentencja orzeczenia TK, sąd nigdy nie jest związany uzasadnieniem takiego orzeczenia (zob. np. uchwała NSA z dnia 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10, ONSAiWSA 2011, nr 2, poz. 23).

²⁰ Por. E. Łętowska, *Dyskurs prawniczy w Polsce: miejsce i znaczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, EPS 2023, nr 11, s. 18.

²¹ Zob. zwłaszcza fragment uzasadnienia wyroku z dnia 10 marca 2022 r. (K 7/21), w którym stwierdza się, że cztery wskazane tam wyroki ETPCz „nie posiadają dla państwa polskiego atrybutu przewidzianego art. 46 Konwencji (obowiązku wykonalności), jako wydane na podstawie leżącej poza zakresem prawnych zobowiązań państwa”.

²² Zob. A. Wyrozumska, *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (K 6/21) dotyczący orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Xero Flor, które rzekomo „nie istnieje”*, EPS 2023, nr 2, s. 5.

²³ Por. W. Brzozowski, *Obejście konstytucji*, PiP 2014, z. 9, s. 8.

- „przyznaje Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka kompetencję do oceny legalności wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego”;
- „dopuszcza pomijanie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka lub sądy krajowe przepisów Konstytucji, ustaw oraz wyroków polskiego Trybunału Konstytucyjnego”;
- „umożliwia samodzielne kreowanie norm dotyczących procedury nominacyjnej sędziów sądów krajowych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka lub sądy krajowe w procesie wykładni Konwencji”;
- „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”.

Niniejsze opracowanie nie jest miejscem na omawianie treści art. 6 ust. 1 Konwencji. Z pewnością jednak przepis ten nie przyznaje jakichkolwiek kompetencji czy upoważnień ETPCz ani sądom krajowym. Nie jest to bowiem przepis kompetencyjny, ale przepis wyrażający prawo człowieka. Kompetencje ETPCz i sądów krajowych wynikają z zupełnie innych regulacji międzynarodowych i krajowych.

Poza tym niektóre ze wskazanych fragmentów sentencji zawierają błędy merytoryczne. Przykładowo trudno jest wskazać, z jakiego powodu organom międzynarodowym, takim jak ETPCz, należałoby czynić zarzut związany z „pomijaniem [...] zgodności przepisów Konstytucji, ustaw oraz wyroków polskiego Trybunału Konstytucyjnego”. Uznanie, że organy międzynarodowe stosują, czy powinny stosować, prawo krajowe lub orzeczenia krajowe, byłoby całkowitym nieporozumieniem. Ponadto nie wiadomo, z jakich przyczyn czymś niedopuszczalnym miałyby być ocenianie przez sądy krajowe przepisów ustaw z Konwencją czy Konstytucją. Gdy chodzi o zgodność z Konwencją, to jest to przecież wprost przewidziane w art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, a gdy chodzi o zgodność z ustawą zasadniczą, to choćby jej art. 193 jednoznacznie dopuszcza sformułowanie przez sąd takiej oceny i przedstawienie jej do zweryfikowania Trybunałowi Konstytucyjnemu w formie pytania prawnego.

Trudno więc wyjaśnić, jakie znaczenie prawne należy przypisać przywołanym fragmentom sentencji. Odnoszą się one bowiem do norm, które bądź w ogóle nie wynikają ze wskazanego w sentencji przepisu będącego przedmiotem kontroli, bądź też zawierają tezy oparte na nieporozumieniach, a wręcz błędach merytorycznych z zakresu prawoznawstwa i prawa konstytucyjnego. Nie sposób więc uznać, aby te fragmenty miały jakiegokolwiek znaczenie prawne²⁴.

9. Powstaje w tym miejscu pytanie, jaki skutek prawny – zwłaszcza dla orzecznictwa sądowego – mają wskazane na wstępie wyroki TK. Niestety twórcy polskiej Konstytucji,

²⁴ Podobne wątpliwości co do treści sentencji wywołuje wyrok TK z dnia 7 października 2021 r., K 3/21, Dz. U. poz. 1852 – por. M. Florczak-Wątor, *(Nie)skuteczność wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.10.2021, K 3/21. Ocena znaczenia orzeczenia z perspektywy prawa konstytucyjnego*, EPS 2021, nr 12, s. 10–11.

przyznając Trybunałowi kompetencję do kontrolowania umów międzynarodowych, nie dostrzegli potrzeby jednoznacznego określenia skutków wyroku Trybunału o niekonstytucyjności przepisu takiej umowy. Wydaje się bowiem oczywiste, że TK nie może samodzielnie doprowadzić do utraty mocy obowiązującej traktatu lub jego poszczególnych postanowień, tak jak ma to miejsce w przypadku aktów prawa krajowego. Wszak moc obowiązująca umowy międzynarodowej wywodzi się z woli państw-stron takiej umowy, a ponadto TK nie jest konstytucyjnie upoważniony do podjęcia w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej decyzji równoznacznej w swoich skutkach w obszarze prawa międzynarodowego z wypowiedzeniem umowy, złożeniem zastrzeżenia czy deklaracji interpretacyjnej. Ponadto, o czym była już mowa, orzeczenie TK nie posiada mocy prawnej względem organizacji międzynarodowych czy organów sądowych działających w ramach tych organizacji.

Analizując tę kwestię, TK wyraził przed laty pogląd, że stwierdzenie niekonstytucyjności rozporządzenia UE oznaczałoby „pozbawienie aktów unijnego prawa pochodnego możliwości stosowania przez organy polskie i wywierania skutków prawnych w Polsce. Skutkiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego byłoby zatem zawieszenie stosowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej niezgodnych z Konstytucją norm prawa unijnego”²⁵. Jestem zdania, że takiego podejścia nie należy odnosić do umowy międzynarodowej, skoro nie zostało to wprost przesądzone w Konstytucji RP. Tym bardziej TK, o czym była już mowa, nie ma kompetencji do pozbawienia mocą swojego wyroku skutku prawnego wywołanego przez konkretne orzeczenie lub grupę orzeczeń międzynarodowego organu sądowego, w tym ETPCz.

Nie można bowiem domniemywać, że wyrok TK, realizujący zasadę nadrzędności Konstytucji, mógłby równocześnie prowadzić do następstw niedających się w sposób fundamentalny pogodzić z art. 9 Konstytucji RP. Tego typu wniosek mógłby być uzasadniony tylko wówczas, gdyby Konstytucja RP dawała do tego wyraźną podstawę²⁶. W konsekwencji wyważenie wchodzących w grę wartości, służące zapewnieniu zgodności prawa międzynarodowego z Konstytucją RP, jest zadaniem innych organów władzy publicznej – ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Przykładowo wyrok TK o niekonstytucyjności umowy międzynarodowej można by potraktować jako uzasadnienie podjęcia przez Radę Ministrów określonych czynności z zakresu polityki zagranicznej (np. zmierzających do zmiany spornego postanowienia traktatowego) albo przedstawienia Sejmowi projektu ustawy o wyrażeniu zgody na wypowiedzenie umowy międzynarodowej. Na marginesie warto wspomnieć, że w praktyce nie jest niczym nadzwyczajnym, iż istnieją takie wyroki TK, które nie wywołują bezpośrednich skutków prawnych dla systemu prawa i praktyki sądowej, lecz wyłącznie mogą aktualizować pewne kompetencje dla organów odpowiadających za kształt polskiego prawa

²⁵ Wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r., SK 45/09, Dz. U. Nr 254, poz. 1530. Zob. też M. Grzybowski, *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe jako wzorzec i przedmiot kontroli norm* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 342.

²⁶ Por. art. 140a Konstytucji Austrii, w którym wprost wskazano, że wyrok TK co do zasady zakazuje organom władzy publicznej stosowania niekonstytucyjnej umowy międzynarodowej.

(np. wyroki o tzw. pominięciu prawodawczym)²⁷. Do tej grupy orzeczeń można zaliczyć wyroki stwierdzające niekonstytucyjność przepisów umów międzynarodowych, a zwłaszcza tych umów, których postanowienia są w sposób wiążący interpretowane przez międzynarodowe organy sądowe.

Z powyższego wynika, że wykonanie wyroku TK stwierdzającego niekonstytucyjność umowy międzynarodowej jest pozostawione przede wszystkim decyzji organów odpowiedzialnych za prowadzenie polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej. To te organy powinny ustalić, jakiego typu działania należy podjąć, aby doprowadzić do zgodności wiążącego Polskę prawa międzynarodowego z Konstytucją. Rolą TK jest w takiej sytuacji – w imię wyrażonej w preambule Konstytucji RP zasady współdziałania władz – skorzystanie ze swoich kompetencji w taki sposób, aby stworzyć organom odpowiedzialnym za prowadzenie polityki zagranicznej warunki umożliwiające podjęcie decyzji o sposobie wykonania wyroku Trybunału. Powinno to polegać przede wszystkim na odroczeniu wejścia w życie wyroku (art. 190 ust. 3 Konstytucji RP)²⁸. Ponadto przepisy prawa przyznają TK kompetencję do wydawania tzw. postanowień sygnalizacyjnych, które mogą być wykorzystane również w przypadkach, gdy Trybunał dostrzeże niezgodność czy niespójność prawa krajowego (w tym Konstytucji RP) z prawem międzynarodowym²⁹.

10. W przywołanych na wstępie wyrokach TK stwierdził, że ich skutkiem jest zakaz stosowania przez polskie organy władzy publicznej, w tym sądy, art. 6 EKPCz w określonym rozumieniu, wynikającym z orzeczeń ETPCz. Trzeba w związku z tym wyjaśnić, że TK nie ma, poza art. 190 ust. 3 Konstytucji RP, kompetencji do wiążącego określania skutków prawnych swoich orzeczeń względem organów innych władz oraz sądów³⁰. Zastosowanie wyroku Trybunału w konkretnej sprawie, obejmujące ustalenie następstw, jakie wywołał dany wyrok, jest zadaniem z obszaru wymiaru sprawiedliwości, a więc leży w kompetencjach sądów. Interpretacji sądowej podlegają bowiem nie tylko akty normatywne, lecz również orzeczenia TK.

W przeszłości zdarzało się, że sądy nie podzielały stanowiska TK co do istnienia kompetencji Trybunału do wydawania określonego typu orzeczeń ze skutkiem powszechnie obowiązującym. Przykładem są wspomniane już wyżej tzw. wyroki interpretacyjne, stwierdzające w sentencji niekonstytucyjność określonej wykładni przepisu. W uchwale z dnia 17 grudnia 2009 r. (III PZP 2/09, OSP 2010, z. 10, poz. 103) Sąd Najwyższy stwierdził wprost, że tego typu orzeczenia nie tworzą podstawy prawnej do wznowienia postępowania cywilnego. Nie jest więc niczym niespotykanym w polskiej

²⁷ Zob. np. wyrok TK z dnia 13 czerwca 2011 r., SK 41/09, Dz. U. Nr 130, poz. 762. Por. M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 152 i nn.

²⁸ Zob. wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r., SK 45/09, Dz. U. Nr 254, poz. 1530.

²⁹ Por. T. Jaroszyński, *Postanowienie sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego jako instrument zapewnienia efektywności rozporządzeniom wspólnotowym*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 2, s. 73 i nn.

³⁰ Zob. M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 116.

praktyce, że sądy wyrażają odmienny od TK pogląd dotyczący znaczenia prawnego konkretnych orzeczeń Trybunału³¹.

Należy dodać, że gdy przedmiotem kontroli TK jest ustawa czy inny akt prawa krajowego, to skutek prawny wyroku Trybunału nie polega na pozbawieniu mocy obowiązującej orzeczenia sądowego czy grupy orzeczeń wydanych na podstawie niekonstytucyjnej normy. Orzeczenie sądowe oparte na takiej normie może być wzruszone w trybie przewidzianym w przepisach, o których mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP. Zazwyczaj jest to wznowienie postępowania, prowadzące do ponownego rozstrzygnięcia sprawy. Wyrok TK nie powoduje natomiast automatycznego pozbawienia mocy wiążącej jakiegokolwiek orzeczenia sądowego. Może być tak, że wyrok sądu powinien być uchylony na skutek orzeczenia TK, ale w świetle art. 190 ust. 4 Konstytucji RP jest to wynikiem decyzji sądu, a nie samego Trybunału. Skoro zatem wyrok TK nie prowadzi do automatycznego wzruszenia orzeczenia sądu krajowego, to z pewnością skutku takiego nie wywiera wobec orzeczenia trybunału europejskiego.

Ponadto, gdy chodzi o orzeczenia trybunałów europejskich, które zostały oparte na normie uznanej za niekonstytucyjną, to oczywiście trudno mówić, aby taki trybunał był związany art. 190 ust. 4 Konstytucji RP czy miał obowiązek rewizji stanowiska zajętego w swoim orzecznictwie. Ponadto polskie prawo nie przewiduje możliwości pozbawienia na płaszczyźnie prawa krajowego skutku prawnego wyroku wydanego przez sąd międzynarodowy. Co więcej, stworzenie takiej procedury w drodze ustawy byłoby trudne do pogodzenia z art. 9 Konstytucji RP. Przepis art. 190 ust. 4 Konstytucji RP można w takim wypadku rozumieć jako upoważniający polskie sądy do ustalenia, jakie następstwa wywołał wyrok TK dla spraw, w których został zastosowany lub ma zostać zastosowany uznany przez Trybunał za niekonstytucyjny przepis umowy międzynarodowej, którego rozumienie wywodzi się z orzecznictwa trybunału europejskiego.

11. Z powyższych rozważań wynika, że sąd, rozstrzygając sprawę, w której zachodzi konieczność odwołania się do art. 6 EKPCz, posiada upoważnienie do ustalenia, jakie znaczenie dla rozstrzygnięcia mają przywołane na wstępie wyroki TK. Sąd może w szczególności uznać, że ze względu na art. 9 Konstytucji RP w zw. z art. 32 i art. 46 EKPCz, a także art. 27 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów wyroki TK nie wywołały skutku polegającego na uniemożliwieniu zastosowania art. 6 Konwencji w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie ETPCz. Takie stanowisko jest uzasadnione, gdyż – jak wynika z powyższych rozważań – w kompetencji polskiego TK nie mieści się ocena konstytucyjności orzeczeń ETPCz również wówczas, gdy jest dokonana pod pozorem kontroli przepisu Konwencji. A taki, zakazany konstytucyjnie, efekt Trybunał zamierzał osiągnąć. Ta okoliczność nie może pozostać niedostrzeżona w orzecznictwie sądowym.

W tym kontekście warto podkreślić, że wydane w ostatnich latach orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące prawa Unii Europejskiej czy prawa Rady Europy

³¹ Zob. np. wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 r., I OSK 2920/16, niepubl.

obnażają słabość regulacji konstytucyjnej określającej właściwość i skutki wyroków TK. Twórcy polskiej Konstytucji – z jednej strony – nie wykluczyli możliwości następczego skontrolowania przez TK umowy międzynarodowej, jednak – z drugiej strony – nie wyjaśnili, jaki skutek wywołuje wyrok wydany w takim trybie. Zagadnienie to niewątpliwie powinno być wzięte pod uwagę w czasie, gdy w Polsce rozpocznie się poważna dyskusja nad nowelizacją Konstytucji.

Literatura

- Brzozowski W., *Obejście konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 9.
- Florczak-Wątor M., (Nie)skuteczność wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.10.2021, K 3/21. Ocena znaczenia orzeczenia z perspektywy prawa konstytucyjnego, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 12.
- Florczak-Wątor M., *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006.
- Garlicki L., *Stosowanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przez sądy krajowe a podporządkowanie sędziego Konstytucji i ustawie*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023, nr 11.
- Grzybowski M., *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe jako wzorzec i przedmiot kontroli norm* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006.
- Jaroszyński T., *Postanowienie sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego jako instrument zapewnienia efektywności rozporządzeniom wspólnotowym*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 2.
- Jaworski J., *Wyroki aplikacyjne Trybunału Konstytucyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 3.
- Kamiński I.C., *Konstytucja krajowa (prawo krajowe) jako przeszkoda w wykonaniu i uwzględnieniu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – uwagi o wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 6/21*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022, nr 8.
- Kondak I., *Komentarz do art. 32 EKPCz* [w:] *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Tom II*, red. L. Garlicki, Warszawa 2011.
- Łętowska E., *Dyskurs prawniczy w Polsce: miejsce i znaczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023, nr 11.
- Shaw M., *Prawo międzynarodowe*, przeł. J.J. Gojło et al., wyd. 2 popr., Poznań 2006.
- Tuleja P., *Ustrojowe znaczenie uchwały SN z 23.01.2020 r.*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 10.
- Wyrozumska A., *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006.
- Wyrozumska A., *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (K 6/21) dotyczący orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Xero Flor, które rzekomo „nie istnieje”*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023, nr 2.
- Wyrozumska A., *Wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawach K 3/21 oraz K 6/21 w świetle prawa międzynarodowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 12.

Streszczenie

Marcin Wiącek

Europejska Konwencja Praw Człowieka przed Trybunałem Konstytucyjnym. O kontroli konstytucyjności umów międzynarodowych i skutkach orzeczeń TK

Artykuł dotyczy wyroków Trybunału Konstytucyjnego, w których stwierdzono częściową niezgodność z Konstytucją RP art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Celem wyroków było uniemożliwienie stosowania art. 6 Konwencji przez sądy w sposób wskazany w niektórych orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W artykule przeanalizowano zagadnienie dopuszczalności kontroli konstytucyjności umów międzynarodowych, a także kwestię skutków wyroków Trybunału Konstytucyjnego wydanych w odniesieniu do prawa międzynarodowego. W opracowaniu w szczególności podkreślono, że wyrok TK nie może doprowadzić do zakazania stosowania orzeczeń ETPCz, a sądy krajowe mają kompetencję do samodzielnego ustalenia skutków prawnych wyroku TK podczas rozstrzygania konkretnej sprawy sądowej.

Słowa kluczowe: Trybunał Konstytucyjny, Europejski Trybunał Praw Człowieka, skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego, kontrola konstytucyjności prawa międzynarodowego.

Summary

Marcin Wiącek

The European Convention on Human Rights before the Polish Constitutional Court: On Review of the Constitutionality of International Treaties and the Effects of Judgments Issued by the Polish Constitutional Court

This article deals with the judgments of the Polish Constitutional Court which declared Article 6 of the European Convention on Human Rights partially incompatible with the Polish Constitution. The aim of the judgments was to prevent the application of Article 6 of the Convention by Polish courts in the manner indicated in certain judgments of the European Court of Human Rights. The article analyses the issue of the admissibility of review of the constitutionality of international treaties, as well as the issue of the effects of the judgments of the Polish CT issued in relation to international law. In particular, the article emphasizes that a CT judgment cannot lead to a prohibition on applying judgments of the European Court of Human Rights, and that national courts are competent autonomously to determine the legal effects of a CT judgment when deciding a particular court case.

Keywords: Constitutional Court, European Court of Human Rights, legal effects of Constitutional Court judgments, constitutional review of international law.