



KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW
MINISTER – CZŁONEK RADY MINISTRÓW

Michał Dworczyk

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPL.	2021 -11- 05
ZAL.	NR



RPW/91325/2021 P
Data: 2021-11-05

Warszawa, 29 października 2021 r.

BPRM.5090.1.6.2021(2)

Pan
Marcin WIĄCEK
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

odpowiadając, w imieniu Prezesa Rady Ministrów, na Pana pismo z dnia 15 września 2021 r.¹ dotyczące wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce* (skarga nr 4907/18) – w którym ETPC uznał, że w składzie polskiego Trybunału Konstytucyjnego (TK) zasiada osoba do tego nieuprawniona, ponieważ jeden z sędziów TK miał zostać wybrany z oczywistym naruszeniem prawa krajowego, co powoduje naruszenie przez Polskę art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC) – pragnę przedstawić poniższe stanowisko.

Wynikające z art. 6 ust. 1 EKPC prawo każdego do właściwego, niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu znajduje swój odpowiednik w art. 45 Konstytucji RP i stanowi jedno z najbardziej fundamentalnych praw osobistych zarówno w polskim porządku prawnym, jak i w systemie konwencyjnym. Możliwość dochodzenia swoich praw na drodze prawnej, w sposób unormowany powszechnie obowiązującymi przepisami prawa stanowi istotę państwa prawnego. Zasada praworządności, również zagwarantowana w ustawie zasadniczej, ma upewnić każdego człowieka, że polski system prawny zawsze będzie stał na straży prawidłowego stosowania prawa. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, które zapewnia prawa i wolności jednostce nie tylko przez właściwe tworzenie oraz stosowanie prawa krajowego, ale także przez aktywny udział w międzynarodowych strukturach czuwających nad przestrzeganiem praw człowieka. Jedną z takich organizacji jest Rada Europy. Dla wszystkich organów państwowych priorytetem pozostaje dbałość o właściwe tworzenie i stosowanie prawa, które zawsze musi odbywać się w poszanowaniu godności człowieka. W tym zakresie, gwarantowane przez art. 45 Konstytucji RP prawo do właściwego, niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu nie może być w żaden sposób pomijane czy uszczuplane. Należy przy tym pamiętać, że w Rzeczypospolitej Polskiej prawem nadrzędnym jest Konstytucja RP, a wszelkie czynności szeroko rozumianej administracji rządowej i samorządowej zawsze dokonywane są na podstawie i w granicach prawa, zgodnie z zasadą legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji, której zakresu zastosowania nie można ograniczyć na podstawie jakiegokolwiek interpretacji art. 9 Konstytucji, statuującego, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.

Prezes Rady Ministrów jest zaniepokojony faktem, że organy międzynarodowe zarzucają nieprawidłowości w funkcjonowaniu władzy sądowniczej w Polsce. Z rosnącym zaniepokojeniem odnotowuje także rozbieżności w orzecznictwie zarówno sądów krajowych, jak i te powstałe między sądami krajowymi a instytucjami międzynarodowymi, które

¹ Znak: VII.510.147.2019.PF.

wzmagają niepewność co do prawa i prowadzą do zagrożenia bezpieczeństwa prawnego obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Podobne rozbieżności występowały w przeszłości, choć nie przybierały takiej skali (*vide* np. mająca moc zasady prawnej uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego – Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 17 grudnia 2009 r., sygn. akt III PZP 2/09, w istocie kwestionująca kompetencje Trybunału Konstytucyjnego do wydawania wyroków interpretacyjnych). Zdiagnozowana sytuacja nie może jednak uzasadniać pomijania zasad polskiego ustroju i kompetencji, które ustawa zasadnicza przyznaje poszczególnym organom państwowym. Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy sądowniczej, która to władza, zgodnie z Konstytucją RP, jest niezależna i odrębna od pozostałych dwóch – ustawodawczej i wykonawczej, co wynika nie tylko z art. 10 Konstytucji, ale i art. 173 ustawy zasadniczej *explicite* wskazującego, iż trybunały, w tym Trybunał Konstytucyjny, są władzą odrębną i niezależną od innych władz.

Premier, jako organ egzekutywy, nie podejmuje nawet prób działań, które wykraczają poza przyznane mu kompetencje, ani nie ingeruje w funkcjonowanie innych władz, w tym sądowniczej. Prezes Rady Ministrów odpowiada politycznie przed Sejmem, który decyduje zarówno o treści tworzonego prawa, jak i o obsadzie wielu konstytucyjnych organów państwa, w tym Trybunału Konstytucyjnego. Ta ostatnia kompetencja, tj. funkcja kreacyjna w przypadku sędziów sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych realizowana jest przy udziale Prezydenta Rzeczypospolitej, jako że mianowanie sędziów jest, zgodnie z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP, jego specjalną prerogatywą, wykonywaną w sposób dyskrecjonalny, a zarazem niebędącą przejawem funkcji administrowania, co znajduje odzwierciedlenie w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 24 października 2017 r., sygn. akt K 3/17, oraz cytowane tam orzecznictwo), jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego (postanowienie z dnia 9 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1891/11).

Wskazać należy, że zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, a więc zarówno wyroki, jak i postanowienia, które rozstrzygają sprawę merytorycznie, tj. co do istoty, są ostateczne², na co – mimo wszystko – wskazuje również cytowana w piśmie Pana Rzecznika uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2011 r., sygn. akt I OPS 3/10: „W przekonaniu Naczelnego Sądu Administracyjnego «orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego» w autonomicznym rozumieniu przyjętym na gruncie art. 190 ust. 1 Konstytucji jest wyłącznie akt, którym Trybunał rozstrzyga merytorycznie sprawę (...)”. Postępowanie w sprawie wyłączenia sędziego jest postępowaniem incydentalnym, ma swój osobny cel, który rozstrzyga co do istoty – jak wskazuje Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 8 kwietnia 1997 r., sygn. akt I CZ 22/97, postępowania te: „zamykają jakiś fragment sprawy, jej boczny nurt, rozstrzygają kwestie wpadkowe bądź też finalizują postępowanie pomocnicze albo czynności przygotowawcze”. Zwrócić należy uwagę, że wniosek o wyłączenie sędziego jest rozpoznawany przez skład trzech sędziów Trybunału, zgodnie z art. 37 pkt 3 lit. d ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), podobnie jak np. wniosek o zbadanie zgodności innych niż ustawa aktów normatywnych z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, które bez wątplenia korzystają z ostateczności i powszechnego obowiązywania. Jest to więc „orzeczenie Trybunału”. Co więcej, wskazać należy, że Trybunał Konstytucyjny wydaje ostateczne i powszechnie obowiązujące orzeczenia w formie postanowień m.in. w przypadku stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz powierzeniu Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonania jego obowiązków (art. 89 oraz art. 103 ust. 2 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym) oraz rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi

² W doktrynie stwierdza się, że „orzeczenie” w rozumieniu art. 190 Konstytucji to rezultat czynności TK „mający formę wyroku lub postanowienia rozstrzygającego co do istoty sprawę należącą do konstytucyjnej kompetencji TK, wydawany po przeprowadzeniu stosownego postępowania przez sędziów TK działających jako skład orzekający w konkretnej sprawie” A. Mączyński, J. Podkowik, komentarz do art. 190, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, nb. 22.

konstytucyjnymi organami państwa (art. 103 ust. 2 pkt 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym). Trudno więc wskazać powód, dla którego powyższe orzeczenia – niewątpliwie rozstrzygające sprawę merytorycznie – korzystałyby z przymiotu mocy ostatecznej, o której mowa w art. 190 ust. 1 Konstytucji, a orzeczenie o odmowie wyłączenia sędziego, wydane również w formie postanowienia, które rozstrzyga postępowanie incydentalne co do istoty, a więc merytorycznie – już nie. Podkreślić również należy, że od rozważanego postanowienia nie przysługuje żaden środek zaskarżenia ani nie istnieje w porządku prawnym żaden tryb pozwalający na jego wzruszenie czy podważenie.

Należy również zwrócić uwagę na fakt, że Trybunał Konstytucyjny w polskim porządku prawnym nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości, jako że Konstytucja w art. 175 powierza te rolę Sądowi Najwyższemu, sądom powszechnym, sądom administracyjnym oraz sądom wojskowym. Kompetencje TK sprowadzają się do dokonywania hierarchicznej i abstrakcyjnej kontroli norm. W doktrynie i orzecznictwie podkreśla się również, że tryb wszczęcia postępowania przed TK – wniosek uprawnionego podmiotu, pytanie prawne czy też skarga konstytucyjna – nie ma wpływu na charakter postępowania (jedyne różnice wynikające z trybu wszczęcia dla samego postępowania mogą mieć miejsce w przypadku ustalania zakresu kognicji Trybunału), które zawsze polega na orzekaniu o zgodności normy prawnej hierarchicznie niższej z normami hierarchicznie wyższymi³, a nie polega bezpośrednio na zapewnieniu ochrony prawnej jednostkom w taki sposób jak wymiar sprawiedliwości. Tym samym z punktu widzenia polskiego ustroju nie można stwierdzić, że postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym mieści się w formule „przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej”, o której mowa w art. 6 ust. 1 EKPC.

Niezależnie od powyższych okoliczności pragnę także podkreślić, że brak jest podstaw merytorycznych do kontestowania argumentacji zawartej w postanowieniach Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2021 r., sygn. akt P 7/20, oraz z dnia 31 sierpnia 2021 r., sygn. akt K 3/21, oddalających wnioski RPO o wyłączenie ze składu orzekającego sędziów, wobec których znajdują zastosowanie tezy zawarte w wyroku ETPC. Prezes Rady Ministrów zapoznał się z zawartą w tych postanowieniach argumentacją i uznając ich ostateczność, w pełni się do niej przychyła.

Z wyrazami szacunku

Minister - Członek Rady Ministrów

Michał Dworczyk

Do wiadomości:

Pan Zbigniew Rau, Minister Spraw Zagranicznych

Pan Zbigniew Ziobro, Minister Sprawiedliwości

³ „Istotą sądownictwa konstytucyjnego jest dokonywanie hierarchicznej zgodności norm. Nie zmienia tego okoliczność, że najczęściej przepisy ustrojowe poszczególnych krajów powierzają wyspecjalizowanym organom powołanym do tej kontroli w modelu skoncentrowanym także i inne kompetencje. Nie inaczej rzecz się ma i z Trybunałem Konstytucyjnym w Polsce. Oprócz hierarchicznej zgodności norm, orzeka on w sprawie czasowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta (art. 131 ust. 1), o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych (art. 188 pkt 4) oraz rozstrzyga spory kompetencyjne między centralnymi, konstytucyjnymi organami państwa (art. 189)” (M. Zubik, „Akt normatywny” jako przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. 31, s. 732). O kognicji jako jedynej różnicy przy trybie wszczęcia postępowania zob. *ibidem*, s. 733-734.

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW

 THE CHANCELLERY OF THE PRIME MINISTER

BPRM. 5090.1.6.2021(2)

Kancelaria Ogólna w KPRM
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

OPLATA POBRANA
TAXE PERCUE-POLOGNE
Umowa 440336/W(2020/24)
z Poczta Polska S.A.
Nadano w FUP Warszawa 133

BIURO RZECZNIKA
PRAW OBYWATELSKICH

WPL. 2021 -11- 05

ZAL. NR



BIURO RZECZNIKA PRAW
OBYWATELSKICH
Al. Solidarności 77
00-090 WARSZAWA

Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

R

KPRM



11A611703