

**Ekspertyza dotycząca zastosowania artykułu 6 Europejskiej
Konwencji Praw Człowieka do sądów konstytucyjnych
Państw-Stron, sporządzona na prośbę Rzecznika Praw
Obywatelskich w kontekście sprawy K 6/21
rozpoznawanej przez Trybunał Konstytucyjny**

4 listopada 2021

Podsumowanie

W ekspertyzie rozważono możliwość zastosowania art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC) do sądów konstytucyjnych Państw-Stron. Artykuł 6 EKPC gwarantuje jednostkom prawo do sprawiedliwego rozpoznania sprawy przed sądem ustanowionym ustawą za każdym razem, gdy w grę wchodzi kwestie ich praw i obowiązków o charakterze cywilnym lub odpowiedzialności karnej. Państwa-Strony Konwencji wyraźnie przyznały Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka kompetencję do dokonywania wykładni i stosowania tego przepisu. W rezultacie, Trybunał ma uprawnienie do kontroli zgodności krajowych systemów sądownictwa z art. 6 EKPC. Obok innych wymogów, sąd lub trybunał musi być niezależny i bezstronny, wolny od nieuzasadnionej ingerencji ze strony władzy wykonawczej, a także musi składać się z osób o najwyższych kwalifikacjach wybranych zgodnie z prawem krajowym.

W utrwalonym orzecznictwie, sięgającym lat pięćdziesiątych XX wieku, Trybunał w Strasburgu wypowiedział się jasno, że pomimo szczególnej roli, sądy konstytucyjne będą wchodziły w zakres pojęcia „sądu” za każdym razem, gdy wykonują funkcję sądową. W orzeczeniach dotyczących m.in. sądów konstytucyjnych w Niemczech, Francji, Austrii czy Szwajcarii, uznano, że sądy te będą podlegały wymogom z art. 6 EKPC w każdym przypadku, gdy postępowanie ma decydujące znaczenie dla praw lub obowiązków jednostki lub może mieć wpływ na wynik sporu przed sądami powszechnymi. Kryterium „sądu ustanowionego ustawą” dotyczy powoływania sędziów i wymaga, by takie powołania były zgodne z prawem krajowym.

W ekspertyzie stwierdzono, że Trybunał Konstytucyjny objęty jest pojęciem „sądu” za każdym razem, gdy orzekanie przez ten organ o hierarchicznej zgodności przepisów i aktów normatywnych z konstytucją ma decydujące znaczenie dla praw i obowiązków jednostki – co oznacza, że w sprawach, które dotyczą tych kwestii, wchodzi on w zakres zastosowania art. 6 EKPC. Jednocześnie zgodność z polskimi wymogami konstytucyjnymi powołań sędziów do Trybunału Konstytucyjnego ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia prawa do rzetelnego procesu sądowego.

O Bingham Centre for the Rule of Law

Bingham Centre for the Rule of Law jest niezależną i bezstronną organizacją, której celem jest promowanie rządów prawa na całym świecie. Powołane w 2010 roku, jako część *British Institute for International and Comparative Law* (BIICL), *Bingham Centre* realizuje inspirującą misję Toma Bingham – świata, w którym każde społeczeństwo rządzi się zasadami praworządności „w interesie dobrego sprawowania władzy oraz pokoju w kraju i na świecie”. Rt Hon. Lord Bingham of Cornhill KG był najwybitniejszym brytyjskim sędzią swojego pokolenia, który zwińczył swoją karierę pozostawiając nam prawdopodobnie najlepsze świadectwo tego, co rządy prawa znaczą w praktyce i dlaczego są tak ważne w każdym cywilizowanym społeczeństwie – zbyt ważne, by pozostać wyłącznie domeną sądów i prawników. Jednym z naszych strategicznych celów jest ożywienie dyskusji na temat znaczenia i wagi rządów prawa w procesie politycznym.

- Prowadzimy niezależne, skrupulatne i wysokiej jakości badania i analizy najistotniejszych obecnie kwestii związanych z rządami prawa, w tym zagrożeń dla praworządności – zarówno w Wielkiej Brytanii, jak i na świecie.
- Wnosimy strategiczny i bezstronny wkład w tworzenie polityk, stanowienie prawa czy podejmowanie decyzji w celu obrony i rozwoju praworządności, przedstawiając praktyczne zalecenia i wnioski oparte na naszych badaniach.
- Organizujemy wydarzenia, takie jak wykłady, konferencje, „okrągłe stoły”, seminaria czy webinaria, w celu pobudzenia, informowania i kształtowania debaty na temat rządów prawa jako praktycznego konceptu wśród osób zaangażowanych w tworzenie polityk, stanowienie prawa i podejmowanie decyzji, a także szerszej publiczności.
- Budujemy potencjał państwa prawa na wiele sposobów, w tym poprzez prowadzenie szkoleń, doradztwo, ekspercką pomoc techniczną czy kultywowanie przywództwa w dziedzinie praworządności.
- Przyczyniamy się do budowania i utrzymywania społeczności rządów prawa – zarówno w Wielkiej Brytanii, jak i na świecie.

www.binghamcentre.biicl.org

Niniejsza opinia została przygotowana przez pracowników Bingham Centre for the Rule of Law: dra Olivera Garnera, Maurice Wohl Research Fellow in European Rule of Law oraz Patryka Wachowca, Research Fellow and Training Co-ordinator in European Rule of Law, we współpracy z prof. drem Rickiem Lawsonem, profesorem prawa europejskiego na Uniwersytecie w Lejdzie (Niderlandy).

Spis treści

Podsumowanie	2
1. Wstęp	5
Stan faktyczny	5
Struktura ekspertyzy.....	5
2. Ramy prawne.....	6
Polska jako Wysoka Umawiająca się Strona Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.....	6
Konwencja oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka.....	6
Deklaracja Kopenhaska (2018).....	7
Konwencja Wiedeńska o Prawie Traktatów	8
3. Prawo do rzetelnego procesu sądowego (art. 6 EKPC): uwagi ogólne	8
Znaczenie prawa do rzetelnego procesu sądowego (art. 6 EKPC)	8
Szeroka definicja „sądu” lub „trybunału” w rozumieniu art. 6 EKPC.....	9
Skład „sądu” lub „trybunału” w rozumieniu art. 6 EKPC	10
Sądy konstytucyjne jako „sądy” w rozumieniu art. 6 EKPC	11
Obowiązek odwołania do sądu lub trybunału konstytucyjnego w kontekście wymogu wyczerpania krajowych środków zaskarżenia	13
4. Zastosowanie art. 6 EKPC do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym ..	14
Wyrok w sprawie <i>Xero Flor</i> i szeroka definicja sądu lub trybunału.....	14
Rozważania na temat powołań sędziów w sprawie <i>Xero Flor</i>	16
Czy art. 6 EKPC ma zastosowanie do wszystkich rodzajów postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym?	18
5. Wnioski końcowe	19

1. Wstęp

Stan faktyczny

7 maja 2021 r. Izba Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) wydała wyrok w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce*¹. Trybunał stwierdził, że doszło do dwóch naruszeń prawa skarżącego do rzetelnego procesu sądowego, o którym mowa w art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC). Po pierwsze, naruszenie to miało miejsce na skutek nierozpoznania przez polskie sądy zarzutów dotyczących niekonstytucyjności prawa mającego zastosowanie w sprawie, a tym samym przez niewywiązanie się z obowiązku uzasadnienia rozstrzygnięcia. Po drugie, Trybunał w Strasburgu uznał również, że doszło do naruszenia gwarantowanego w art. 6 ust. 1 EKPC prawa do „sądu ustanowionego ustawą” z powodu nieprawidłowości przy powołaniu jednego z sędziów Trybunału Konstytucyjnego, który brał udział w rozpoznaniu sprawy skarżącego. Polski rząd nie zdecydował się na złożenie wniosku o skierowanie sprawy do Wielkiej Izby, w związku z czym wyrok ten stał się ostateczny 7 sierpnia 2021 roku².

24 listopada 2021 roku Trybunał Konstytucyjny rozpozna sprawę z wniosku Prokuratora Generalnego zarejestrowaną pod sygnaturą K 6/21. We wniosku zwrócono się o zbadanie zgodności z przepisami Konstytucji RP: (1) zakresu w jakim pojęcie „sądu”, o którym mowa w art. 6 ust. 1 EKPC, obejmuje Trybunał Konstytucyjny; (2) zrównania gwarancji rozpatrzenia indywidualnej sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności oskarżenia w sprawie karnej, w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC, z kompetencją Trybunału Konstytucyjnego do orzekania o hierarchicznej zgodności przepisów i aktów normatywnych określonych w konstytucji; oraz (3) objęcia przez art. 6 ust. 1 EKPC oceny przez ETPC legalności procesu powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

31 października 2021, Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do *Bingham Centre for the Rule of Law* prośbę o sporządzenie ekspertyzy dotyczącej zastosowania art. 6 EKPC do sądów konstytucyjnych Państw-Stron, w kontekście sprawy K 6/21 rozpoznawanej przez Trybunał Konstytucyjny, w której Rzecznik jest uczestnikiem postępowania. Odpowiadając na tę prośbę, w analizie rozważono wszystkie trzy kwestie: czy Trybunał Konstytucyjny, jako jeden z sądów konstytucyjnych, mieści się w definicji sądu w rozumieniu art. 6 EKPC; czy postępowanie przed tym organem dotyczy praw i obowiązków o charakterze cywilnym oraz odpowiedzialności karnej; a także czy jego skład może podlegać kontroli. Wszystkie te zagadnienia są ze sobą wzajemnie powiązane i odnoszą się do analizy możliwości zastosowania art. 6 EKPC do sądów konstytucyjnych w kontekście postępowania w sprawie K 6/21.

Struktura ekspertyzy

W rozdziale 2 przedstawiono ogólne ramy prawne istotne z punktu widzenia możliwości zastosowania art. 6 EKPC do sądów konstytucyjnych Państw-Stron. W pierwszej części omówiono kontekst Polski jako Wysokiej Układającej się Strony EKPC; druga część dotyczy podstaw mocy wiążącej Konwencji i wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka; w trzeciej części omówiono niedane potwierdzenie tych zobowiązań w Deklaracji Kopenhaskiej z 2018 roku; czwarta część dotyczy znaczenia Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów.

Rozdział 3 prezentuje ogólne rozważania na temat prawa do rzetelnego procesu sądowego, o którym mowa w art. 6 EKPC. W pierwszej części szczegółowo omówiono znaczenie prawa do rzetelnego procesu sądowego; w drugiej wyjaśniono szerokie pojęcie „sądu” lub „trybunału”

¹ Skarga nr 4907/18.

² Na podstawie art. 44 EKPC.

w rozumieniu art. 6 EKPC; trzecia część omawia szczegółowo zastosowanie tego szerokiego pojęcia do sądów konstytucyjnych; w czwartej części opisano obowiązek odwołania do sądu lub trybunału konstytucyjnego w kontekście wymogu wyczerpania środków odwoławczych.

W rozdziale 4 rozważono zastosowanie art. 6 EKPC do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym. Pierwsza część dotyczy objęcia szerokim pojęciem „sądu” lub „trybunału” Trybunału Konstytucyjnego w sprawie *Xero Flor*; w drugiej omówiono włączenie procesu powoływania sędziów do wymogów prawa do „sądu ustanowionego ustawą” w rozumieniu art. 6 EKPC; w części trzeciej rozważono czy wymogi art. 6 EKPC mają zastosowanie do wszystkich rodzajów postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Rozdział 5 zawiera konkluzje ekspertyzy i podsumowuje nasz pogląd na możliwość zastosowania art. 6 EKPC do sądów konstytucyjnych.

2. Ramy prawne

Polska jako Wysoka Układająca się Strona Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

Rzeczpospolita Polska przystąpiła do Rady Europy, poprzez ratyfikację jej Statutu, 26 listopada 1991 roku. W ten sposób zaakceptowała, zgodnie z art. 3 Statutu, zasady rządów prawa oraz korzystania przez wszystkie osoby znajdujące się pod jej jurysdykcją z praw człowieka i podstawowych wolności, a także zobowiązała się do szczerej i skutecznej współpracy w realizacji celów Rady Europy. Omawiając wniosek Polski o członkostwo w Radzie Europy, Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy wyraziło pozytywną opinię, zauważając m.in., że nowelizacja konstytucji z 7 kwietnia 1989 roku „utorowała drogę dla szeregu reform, które [...] usuwają przeszkody uniemożliwiające Polsce przystąpienie do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka”³. Oczywiście polska konstytucja zmieniała się od tego czasu, jednak warto zauważyć, że Zgromadzenie Parlamentarne oparło swoją zgodę na przystąpienie Polski do Rady Europy na założeniu, że nie występuje już sprzeczność między EKPC a konstytucją. Jakikolwiek późniejsze zmiany w prawie krajowym nie mogły wpłynąć na tę ocenę.

Rzeczywiście, 26 listopada 1991 roku Polska podpisała Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – zwaną powszechnie jako Europejska Konwencja Praw Człowieka (dalej jako EKPC lub Konwencja). 19 stycznia 1993 roku Polska ratyfikowała Konwencję, w rezultacie czego w tym dniu Konwencja weszła w życie w stosunku do Polski⁴. Jak zauważył Europejski Trybunał Praw Człowieka: „[...] ratyfikacja Konwencji przez państwo zakłada, że wszelkie prawo obowiązujące w tym momencie na jego terytorium powinno być zgodne z Konwencją. Gdyby tak nie było, dane państwo ma możliwość złożenia zastrzeżenia w odniesieniu do konkretnych przepisów Konwencji (lub Protokołów), których nie jest w stanie przestrzegać z powodu dalszego obowiązywania swojego prawa”⁵. Polska nie dokonała żadnych zastrzeżeń. Ponadto, na żadnym etapie procesu zmierzającego do ratyfikacji Konwencji przez Polskę, nie zidentyfikowano, a nawet nie podnoszono kwestii potencjalnej sprzeczności między Konwencją a polską konstytucją.

Konwencja oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka

Zgodnie z art. 1 EKPC: „Wysokie Układające się Strony zapewniają każdemu człowiekowi, podlegającemu ich jurysdykcji, prawa i wolności określone w Rozdziale I niniejszej Konwencji”. W celu zapewnienia przestrzegania zobowiązań Wysokich Umawiających się

³ PACE, *Report „Poland’s application for membership of the Council of Europe”*, dokument nr 6289, 19 sierpnia 1990 r., pkt 7. Zob. również Opinię nr 154 z 2 października 1990 r.

⁴ W kolejnych latach Polska ratyfikowała także wszystkie protokoły do Konwencji, z wyjątkiem Protokołu 12 i 16.

⁵ Decyzja ETPC z 23 stycznia 2002, *Silvenko i inni przeciwko Łotwie* (skarga nr 48321/99), pkt 60.

Stron, art. 19 Konwencji przewiduje ustanowienie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Właściwość Trybunału, jak wynika z art. 32 EKPC, rozciąga się na wszystkie sprawy dotyczące interpretacji i stosowania Konwencji.

Zgodnie z art. 46 ust. 1 Konwencji, Wysokie Układające się Strony zobowiązują się do przestrzegania ostatecznego wyroku Trybunału we wszystkich sprawach, w których są stronami. Tym samym, z chwilą ratyfikacji Konwencji, państwo przyjmuje na siebie bezwarunkowy obowiązek przestrzegania ostatecznych wyroków Trybunału w Strasburgu, a więc stosowania standardów konwencyjnych zgodnie z wykładnią Trybunału.

„Ostateczne wyroki” zdefiniowane są w art. 44 EKPC; należą do nich wyroki Wielkiej Izby, a także wyroki Izby, o ile w ciągu trzech miesięcy nie złożono wniosku o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby, względnie gdy taki wniosek został odrzucony. Możliwość złożenia wniosku o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby, po wydaniu wyroku przez Izbę, reguluje art. 43 EKPC. Procedura ta umożliwia każdej ze stron postępowania podniesienie, że w sprawie w grę wchodzi „poważne zagadnienie dotyczące interpretacji lub stosowania Konwencji lub jej Protokołów lub istotna kwestia o znaczeniu ogólnym” (ust. 2). Jeśli taki wniosek zyska akceptację, wyrok Izby zostaje uchylony w celu zastąpienia go nowym, ostatecznym, wyrokiem Wielkiej Izby⁶. Oczywiście zdarzają się sytuacje, w których strona postępowania – skarżący lub pozwany rząd – zdecydowanie nie zgadza się z ustaleniami Izby. Procedura przekazania z art. 43 jest przeznaczona właśnie dla takich sytuacji. Jeśli jednak strona nie skorzysta z prawa do złożenia wniosku o przekazanie sprawy, należy przyjąć, że akceptuje ona wyrok Izby, który w związku z tym staje się „ostateczny” i wiążący. Każda inna konkluzja podważałaby zasadę pewności prawa i w istocie sam system ustanowiony w celu zbiorowego egzekwowania zobowiązań podjętych przez Wysokie Umawiające się Strony.

Wykonywanie wyroków nadzorowane jest przez Komitet Ministrów. W ramach procesu monitoringu przez Komitet Ministrów, pozwane państwo zachowuje swobodę wyboru środków, za pomocą których wywiąże się ze swoich zobowiązań określonych w art. 46, o ile środki te są zgodne z wnioskami zawartymi w wyroku Trybunału⁷. W swoim orzecznictwie Trybunał podkreślał znaczenie skutecznego wykonywania jego wyroków w dobrej wierze oraz w sposób zgodny z „wnioskami i duchem” tych wyroków⁸. Jeśli Komitet Ministrów uzna, że państwo odmawia podporządkowania się ostatecznemu wyrokowi w sprawie, w której jest stroną, może skorzystać z postępowania przeciwnaruszeniowego (art. 46 ust. 4 EKPC).

Deklaracja Kopenhaska (2018)

Na przestrzeni lat państwa Rady Europy organizowały szereg konferencji wysokiego szczebla w celu przeglądu skuteczności systemu przewidzianego przez Konwencję. Ostatnia z takich konferencji miała miejsce w Kopenhadze w 2018 roku. W deklaracji, która została przyjęta przy tej okazji, państwa członkowskie „potwierdziły swoje głębokie i trwałe zobowiązanie do przestrzegania konwencji” (pkt 1). Zauważyły, że obecnie Konwencja włączona jest do krajowych porządków prawnych Państw-Stron (pkt 8) i podkreśliły „odpowiedzialność organów krajowych za zagwarantowanie praw i wolności określonych w Konwencji” (pkt 9). W związku z tym, w deklaracji wezwano Państwa-Strony do „dalszego wzmocnienia wdrażania Konwencji na poziomie krajowym [...] w szczególności poprzez [...] tworzenie i ulepszanie krajowych środków odwoławczych” (pkt 16). Jeśli chodzi o rolę Trybunału, w deklaracji stwierdzono, że:

⁶ Wyrok ETPC z 12 lipca 2001 r., *K i T przeciwko Finlandii* (skarga nr 25702/94), pkt 140.

⁷ Wyroki ETPC: z 29 maja 2019, *Ilgar Mammadov przeciwko Azerbejdżanowi (postępowanie przeciwnaruszeniowe)* (skarga nr 15172/13), pkt 147–156; z 22 czerwca 2004 r., *Broniowski przeciwko Polsce* (skarga nr 31443/96), pkt 192.

⁸ Wyrok ETPC z 11 października 2011 r., *Emre przeciwko Szwajcarii (nr 2)* (skarga nr 5056/10), pkt 75.

26. Trybunał [...] wiążąco interpretuje Konwencję zgodnie z odpowiednimi normami i zasadami międzynarodowego prawa publicznego, a w szczególności w świetle Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów, uwzględniając odpowiednio współczesne uwarunkowania.

W ten sposób rola Trybunału w zakresie wiążącej wykładni Konwencji, określona w art. 32 EKPC, została ponownie uznana na najwyższym politycznym szczeblu.

Konwencja Wiedeńska o Prawie Traktatów

Konwencja Wiedeńska o Prawie Traktatów z 23 maja 1969, do której odwołuje się Deklaracja Kopenhaska, została po raz pierwszy przywołana przez Trybunał w 1975 roku. Zawarte w niej reguły interpretacji stanowiły dla Trybunału wskazówkę do wykładni art. 6 EKPC sprawie *Golder*⁹. Konwencja wiedeńska – do której Rzeczpospolita Polska przystąpiła 2 lipca 1990 roku – zawiera również kilka postanowień istotnych z punktu widzenia niniejszej ekspertyzy:

Preambuła, paragraf trzeci

*Stwierdzając, że zasady dobrowolnej zgody i dobrej wiary oraz *pacta sunt servanda* są powszechnie uznane,*

Artykuł 26: *Pacta sunt servanda*

Każdy będący w mocy traktat wiąże jego strony i powinien być wykonywany w dobrej wierze.

Artykuł 27: Prawo wewnętrzne a przestrzeganie traktatów

Strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nią traktatu.

Wykonywanie zobowiązań międzynarodowych wynikających z traktatu wiążącego dane państwo spoczywa na państwie jako całości, tj. na wszystkich jego organach. W istocie, zgodnie z ugruntowanymi zasadami prawa międzynarodowego dotyczącymi odpowiedzialności państwa, wszystkie organy państwowe mogą naruszyć prawo międzynarodowe¹⁰. Znajduje to odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału w Strasburgu, zgodnie z którym nie rozróżnia się rodzaju danego przepisu lub środka; żadna część „jurysdykcji” państw członkowskich nie jest wyłączona spod kontroli na podstawie Konwencji. „To zatem w odniesieniu do ich »jurysdykcji« jako całości – która zazwyczaj wykonywana jest w pierwszej kolejności przez konstytucję – od Państw-Stron wymaga się działania zgodnie z Konwencją”¹¹.

3. Prawo do rzetelnego procesu sądowego (art. 6 EKPC): uwagi ogólne

Znaczenie prawa do rzetelnego procesu sądowego (art. 6 EKPC)

Prawo do rzetelnego procesu sądowego, wyrażone w art. 6 EKPC, zajmuje ważne miejsce w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Jest ono istotne w sensie ilościowym, gdyż jest powoływane najczęściej przed Trybunałem w Strasburgu; znacznie ponad 25 proc. naruszeń stwierdzonych przez Trybunał dotyczy art. 6. Prawo do rzetelnego

⁹ Wyrok ETPC z 21 lutego 1975 r., *Golder przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (skarga nr 4451/70), pkt 29 i nast.

¹⁰ *Articles on the Responsibility of States for International Wrongful Acts* (ARSIWA, 2001), art. 4: „Działanie każdego organu państwa uważa się za działanie tego państwa w świetle prawa międzynarodowego, niezależnie od tego, czy organ ten pełni funkcje ustawodawcze, wykonawcze, sędziowskie czy jakiegokolwiek inne [...]”.

¹¹ Wyrok ETPC z 30 stycznia 1998 r., *Zjednoczona Komunistyczna Partia Turcji i inni przeciwko Turcji* (skarga nr 19392/92), pkt 29.

procesu sądowego jest także ważne z punktu widzenia jego znaczenia zarówno dla jednostki, jak i całego społeczeństwa. Jest ono jednym z podstawowych elementów składających się na rządy prawa, których akceptacja, jak już wskazano, jest jednym z warunków członkostwa w Radzie Europy¹². Trybunał zawsze uznawał, że w społeczeństwie demokratycznym „fundamentalne znaczenia ma to, aby sądy cieszyły się zaufaniem publicznym”¹³. Prawie 40 lat temu, w 1982 roku, Trybunał zauważył, że „sądy, aby mogły wzbudzać niezbędne zaufanie w społeczeństwie, należy również wziąć pod uwagę kwestię ich wewnętrznej organizacji”¹⁴. Mając na względzie znaczenie prawa do rzetelnego procesu, Trybunał wielokrotnie podkreślał, że „artykuł 6 ust. 1 nakłada na Państwa-Strony obowiązek zorganizowania systemu sądownictwa w taki sposób, aby ich sądy mogły spełniać każdy z jego wymogów”¹⁵.

Gwarancje, które składają się na prawo do rzetelnego procesu sądowego mają zastosowanie we wszystkich sprawach dotyczących sporów (fr. *contestations*) w zakresie praw i obowiązków o charakterze cywilnym lub w przypadku rozstrzygnięcia zarzutów karnych. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem, aby art. 6 ust. 1 miał zastosowanie w jego aspekcie cywilnym, musi istnieć „spór” co do „prawa”, o którym można powiedzieć, przynajmniej na podstawie argumentów niepozbawionych podstaw, że jest uznawane w prawie krajowym – niezależnie od tego, czy jest chronione na mocy samej Konwencji. Spór ten musi być rzeczywisty i poważny; może odnosić się nie tylko do faktycznego istnienia prawa, ale także do jego zakresu lub sposobu wykonywania; i wreszcie wynik postępowania musi być bezpośrednio decydujący dla danego prawa – jedynie luźne powiązanie lub odległe konsekwencje nie będą wystarczające do zastosowania art. 6 ust. 1¹⁶. Należy podkreślić, że niektóre kluczowe pojęcia, takie jak „prawa i obowiązki o charakterze cywilnym”, „oskarżenie w sprawie karnej” mają autonomiczne znaczenie, tzn. rozumiane są odrębnie na gruncie EKPC, którą ostatecznie i wiążąco interpretuje Europejski Trybunał Praw Człowieka¹⁷.

Szeroka definicja „sądu” lub „trybunału” w rozumieniu art. 6 EKPC

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, sięgającym lat osiemdziesiątych, pojęcie „sądu” ma charakter autonomiczny – to czy dany organ jest „sądem” w rozumieniu art. 6 EKPC nie zależy od jego klasyfikacji w prawie krajowym. Przeciwnie, na gruncie art. 6 EKPC, pojęcie „sądu” ma znaczenie materialne, które związane jest z wykonywaniem przez organ funkcji sądowej, tzn. rozstrzygnięciem spraw w ramach przyznanych prawem kompetencji i po przeprowadzeniu postępowania w określony sposób¹⁸. Podejście to oznacza, że „sąd”, w autonomicznym rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC, obejmuje szereg organów wykonujących funkcje sądowe. Stąd wymogi art. 6 EKPC, odnoszące się np. do bezstronności, mają zastosowanie także do ławników¹⁹. W podobnym duchu Trybunał uznał, że prawo dostępu do sądu, wynikające z art. 6 EKPC, niekoniecznie musi być rozumiane jako dostęp do sądu w jego klasycznym rozumieniu, tj. organu włączonego w standardowy system sądowniczy danego państwa. „Sądem” może być zatem organ powołany do rozstrzygnięcia ograniczonej

¹² Zob. również Komisja Wenecka, *Rule of Law checklist*, CDL-AD(2016)007rev, 2016, s. 20–28.

¹³ Zob. np. wydane przez lata wyroki ETPC: z 24 maja 1989 r., *Hauschildt przeciwko Danii* (skarga nr 10486/83), pkt 48; z 26 lutego 1993 r., *Padovani przeciwko Włochom* (skarga nr 13396/87), pkt 27; z 3 lipca 2012 r., *Mariusz Lewandowski przeciwko Polsce* (skarga nr 66484/09), pkt 41; z 16 lutego 2021, *Meng przeciwko Niemcom* (skarga nr 1128/17), pkt 42.

¹⁴ Wyrok ETPC z 1 października 1982 r., *Piersack przeciwko Belgii* (skarga nr 8692/79), pkt 30.

¹⁵ Zamiast wielu zob. wyroki ETPC: z 27 lutego 1992, *Tusa przeciwko Włochom* (skarga nr 13299/87), pkt 17; z 30 kwietnia 2020 r., *Keaney przeciwko Irlandii* (skarga nr 72060/17), pkt 87.

¹⁶ Zamiast wielu zob. wyroki ETPC: z 6 kwietnia 2000 r., *Athanassoglou i inni przeciwko Szwajcarii* (skarga nr 27644/95), pkt 43; z 25 września 2018 r., *Denisov przeciwko Ukrainie* (skarga nr 76639/11), pkt 44.

¹⁷ Zamiast wielu zob. wyrok ETPC z 28 czerwca 1978 r., *König przeciwko Niemcom* (skarga nr 6232/73), pkt 88.

¹⁸ Zob. np. wyroki ETPC: z 22 października 1984 r., *Sramek przeciwko Austrii* (skarga nr 8790/79), pkt 36; z 30 listopada 1987 r., *H. przeciwko Belgii* (skarga nr 8950/80), pkt 50; z 29 kwietnia 1988, *Belilos przeciwko Szwajcarii* (skarga nr 10328/83), pkt 64.

¹⁹ Zamiast wielu zob. wyroki ETPC: z 10 czerwca 1996 r., *Pullar przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (skarga nr 22399/93), pkt 30; z 9 maja 2000 r., *Sander przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (skarga nr 34129/96), pkt 22.

liczby konkretnych spraw, pod warunkiem, że zawsze spełnia on odpowiednie gwarancje²⁰. Podobnie, przyjęto, że w pewnych okolicznościach także sądy arbitrażowe powinny spełniać wymogi przewidziane w art. 6 ust. 1 Konwencji²¹.

Skład „sądu” lub „trybunału” w rozumieniu art. 6 EKPC

Zgodnie z art. 6 EKPC, „sąd” lub „trybunał” musi spełniać szereg dalszych wymogów. Powinien być ustanowiony na mocy ustawy, co dotyczy także jego składu²²; powinien być niezależny, w szczególności od władzy wykonawczej, i bezstronny; powinny istnieć gwarancje przeciwko naciskom z zewnątrz; uwzględnia się także długość kadencji jego członków²³. W celu zapewnienia, że autonomia sądownictwa nie jest zagrożona przez nieuzasadniony wpływ z zewnątrz lub z wewnątrz, muszą istnieć odpowiednie zabezpieczenia proceduralne. Dlatego też decyzje wpływające na karierę sędziów, takie jak przeniesienie do sądu niższej instancji w drodze postępowania dyscyplinarnego, powinny co do zasady podlegać kontroli sądowej²⁴.

W jednym z ostatnich wyroków Wielka Izba dodała, że nieodłącznym elementem samego pojęcia „sądu” jest to, że w jego składzie zasiadają sędziowie, którzy spełniają wymagania kompetencji technicznych i nieskazitelnosci moralnej do wykonywania funkcji sądowych wymaganych w państwie opartym na praworządności. Trybunał podkreślił ogromne znaczenie rygorów procesu mianowania zwykłych sędziów w celu zapewnienia, by na stanowiska sędziowskie mianowani byli najlepiej wykwalifikowani kandydaci – zarówno pod względem kompetencji technicznych, jak i moralnej nieskazitelnosci. Jak zauważył Trybunał, nie ulega wątpliwości, że im sąd jest wyżej umiejscowiony w hierarchii sądowej, tym bardziej rygorystyczne kryteria wyboru należy stosować. Ponadto oczywiste jest, że sędziowie niezawodowi mogą podlegać innym kryteriom wyboru, szczególnie jeśli chodzi o wymagane kompetencje techniczne. W opinii Trybunału, taki wybór oparty na kompetencjach nie tylko zapewnia zdolność techniczną organu sądowego do sprawowania wymiaru sprawiedliwości jako „sąd”, ale ma również zasadnicze znaczenie dla zapewnienia zaufania publicznego do wymiaru sprawiedliwości i służy jako dodatkowa gwarancja osobistej niezawisłości sędziów²⁵.

Na przestrzeni lat skład sądu był przedmiotem wielu skarg. Przykładowo, Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził naruszenie art. 6 EKPC w ponad 100 sprawach dotyczących składów Sądów Bezpieczeństwa Państwowego w Turcji²⁶; uznał, że doszło do naruszenia w odniesieniu do składu sądów wojskowych w Zjednoczonym Królestwie²⁷; stwierdził również

²⁰ Wyrok ETPC z 8 lipca 1986 r., *Lithgow i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (skarga nr 9006/80), pkt 201.

²¹ Wyrok ETPC z 20 maja 2021 r., *Beg S.p.a. przeciwko Włochom* (skarga nr 5312/11), pkt 143.

²² Zob. np. wyrok ETPC z 28 lutego 2002 r., *Lavents przeciwko Łotwie* (skarga nr 58442/00), pkt 114. Warto przytoczyć w całości ten fragment: „Trybunał przypomina, że zgodnie z art. 6 ust. »sąd« musi być zawsze »ustanowiony ustawą«. Wyrażenie to odzwierciedla zasadę rządów prawa, wpisaną w cały system Konwencji i jej Protokołów. W istocie organ, który nie został ustanowiony zgodnie z wolą ustawodawcy, sąd nieustanowiony zgodnie z intencją ustawodawcy będzie w nieunikniony sposób pozbawiony legitymacji wymaganej w społeczeństwie demokratycznym do rozstrzygania spraw jednostek. Wyrażenie »ustanowiony ustawą« odnosi się nie tylko do podstawy prawnej samego istnienia sądu, ale także do składu orzekającego w każdej sprawie [...]. »Ustawa«, o której mowa w tym przepisie, to zatem nie tylko przepisy dotyczące ustanawiania i właściwości organów sądowych, ale także wszelkie inne przepisy prawa krajowego, których nieprzestrzeganie powoduje, że udział jednego lub kilku sędziów w rozpatrywaniu sprawy jest nieprawidłowy. Obejmują one przepisy odnoszące się do przepisów dotyczących niezależności członków sądu, długości ich mandatów oraz bezstronności [...]. Nieprzestrzeganie przez sąd powyższych przepisów będzie w zasadzie oznaczało naruszenie art. 6 ust. 1 [...]. Trybunał jest zatem właściwy do orzekania w tej kwestii o zgodności z przepisami prawa krajowego. Jednakże, biorąc pod uwagę ogólną zasadę, że interpretacja ustawodawstwa krajowego należy przede wszystkim do samych sądów krajowych, Trybunał uważa, że powinien kwestionować ich ocenę jedynie w przypadkach rażącego naruszenia tego ustawodawstwa [...].

²³ Zob. np. wyrok ETPC z 29 kwietnia 1988, *Belilos przeciwko Szwajcarii* (skarga nr 10328/83), pkt 64.

²⁴ Wyrok ETPC z 9 marca 2021 r., *Bilgen przeciwko Turcji* (skarga nr 1571/07), pkt 96.

²⁵ Wyrok ETPC z 1 grudnia 2020 r., *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii* (skarga nr 26374/18), pkt 220–222.

²⁶ Zaczynając od wyroku ETPC z 9 czerwca 1998 r., *Incal przeciwko Turcji* (skarga nr 22678/93), pkt 65–73.

²⁷ Zaczynając od wyroku ETPC z 25 lutego 1997 r., *Findlay przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (skarga nr 22107/93), pkt 70–80.

naruszenia w całej gamie spraw, w których udział jednego lub kilku sędziów w składzie był sprzeczny z prawem krajowym²⁸.

Sądy konstytucyjne jako „sądy” w rozumieniu art. 6 EKPC

Biorąc pod uwagę powyższe, nie jest zaskoczeniem, że także sądy i trybunały konstytucyjne mogą być objęte pojęciem „sądu” w rozumieniu art. 6 EKPC²⁹. Choć konkretne funkcje sądów konstytucyjnych różnią się w zależności od państwa, odgrywają one szczególną rolę i cieszą się specjalnym statusem. Z utrwalonego orzecznictwa strasburskiego, sięgającego lat dziewięćdziesiątych, wynika jednak, że wspomniana charakterystyka sądów konstytucyjnych nie jest sama w sobie wystarczająca do niestosowania art. 6 ust. 1 EKPC do postępowań przed tymi organami³⁰.

W istocie, w orzecznictwie można znaleźć wiele przykładów, w których Trybunał w Strasburgu oceniał postępowania przed sądami konstytucyjnymi z punktu widzenia art. 6 EKPC:

- zarówno postępowania wszczęte z inicjatywy jednostek, jak i wnioski sądów składane do niemieckiego *Bundesverfassungsgericht*³¹;
- postępowania przed austriackim *Verfassungsgerichtshof*³²;
- postępowania przed francuską *Conseil constitutionnelle*³³;
- skargi konstytucyjne (*staatsrechtliche Beschwerden*) rozpoznawane przez szwajcarski *Bundesgericht*³⁴;
- skargi konstytucyjne (*ústavní stížnost*) rozpoznawane przez czeski *Ústavní soud*³⁵;
- zarówno postępowania, w których sądy mogą kierować pytania w sprawie zgodności z konstytucją (*cuestión de inconstitucionalidad*)³⁶, jak postępowania zainicjowane indywidualną skargą (*amparo*)³⁷ przed hiszpańskim Trybunałem Konstytucyjnym;
- skargi konstytucyjne przed chorwackim *Ustavnom sudu*³⁸.

Nie oznacza to jednak, że nigdy nie kwestionowano możliwości zastosowania art. 6 EKPC do sądów konstytucyjnych. Szczególnie w połowie lat dziewięćdziesiątych Trybunał w Strasburgu zajmował się sprawami, w których niektóre pozwane rządy twierdziły, że art. 6 EKPC nie ma zastosowania do „ich” sądów konstytucyjnych. Zasadniczo wysuwano dwa argumenty. Pierwszy z nich odnosił się do tego, że sądy konstytucyjne, ze względu na swój charakter, strukturę i właściwość, nie są objęte zakresem zastosowania art. 6 ust. 1 EKPC. Argument ten sam w sobie nigdy nie okazał się skuteczny. W tym względzie znamienne jest podejście Trybunału w sprawie, która dotyczyła słoweńskiego Sądu Konstytucyjnego:

²⁸ Na przykład wyrok ETPC z 30 maja 2013 r., *Zeynalov przeciwko Azerbejdżanowi* (skarga nr 31848/07), pkt 29–32 i cytowane tam orzecznictwo.

²⁹ Takie jest w istocie założenie Komisji Weneckiej, *Rule of Law checklist*, CDL-AD(2016)007rev, 2016, s. 28: „Prawo do rzetelnego procesu sądowego nakłada obowiązek wykonywania orzeczeń wszystkich sądów, w tym tych właściwych w sprawach konstytucyjnych”.

³⁰ Wyrok ETPC z 27 lipca 2000 r., *Klein przeciwko Niemcom* (skarga nr 33379/96), pkt 29.

³¹ Wyroki ETPC: z 16 września 1996 r., *Süssmann przeciwko Niemcom* (skarga nr 20024/92), pkt 34–41; z 1 lipca 1997 r., *Pammel przeciwko Niemcom* (skarga nr 17820/91), pkt 53; decyzje ETPC: z 4 października 2001 r., *Teuschler przeciwko Niemcom* (skarga nr 47636/99); z 12 maja 2009 r., *Greenpeace e. V. przeciwko Niemcom* (skarga nr 18215/06).

³² Wyrok ETPC z 28 maja 1997 r., *Pauger przeciwko Austrii* (skarga nr 16717/90), pkt 47–49.

³³ Wyrok ETPC z 21 października 1997 r., *Pierre-Bloch przeciwko Francji* (skarga nr 24194/94), pkt 48.

³⁴ Wyrok ETPC z 3 marca 2000 r., *Krčmář przeciwko Szwajcarii* (skarga nr 13942/88), pkt 26.

³⁵ Wyroki ETPC: z 3 marca 2000 r., *Krčmář i inni przeciwko Republice Czeskiej* (skarga nr 35376/97), pkt 36; z 21 czerwca 2005 r., *Milatová i inni przeciwko Republice Czeskiej* (skarga nr 61811/00), pkt 36.

³⁶ Wyrok ETPC z 23 czerwca 1993 r., *Ruiz-Mateos przeciwko Hiszpanii* (skarga nr 12952/87), pkt 35 i 55–60.

³⁷ Wyrok ETPC z 25 listopada 2003 r., *Soto Sanchez przeciwko Hiszpanii* (skarga nr 66990/01), pkt 35.

³⁸ Decyzja ETPC z 12 października 2010 r., *Jankoović przeciwko Chorwacji* (skarga nr 43440/98), s. 6–7.

36. Trybunał przypomina, że jest w pełni świadomy szczególnej roli i statusu sądu konstytucyjnego, którego zasnaniem jest czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji przez władzę ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską, i który w tych państwach, które przewidziały prawo do indywidualnej skargi, zapewnia obywatelom dodatkową ochronę ich konstytucyjnych praw na poziomie krajowym [...].

37. Trybunał badał kwestię zastosowania art. 6 ust. 1 Konwencji do postępowań przed sądem konstytucyjnym w wielu sprawach i konsekwentnie utrzymywał, że postępowanie przed tym sądem co do zasady nie wykracza poza zakres art. 6 ust. 1 [...].³⁹

Drugi argument przeciwko zastosowaniu art. 6 do sądów konstytucyjnych dotyczy tego, że ani nie rozstrzygają one, w odniesieniu do jednostek, o ich „prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym”, ani o odpowiedzialności karnej. Uzasadnia się to w ten sposób, że rola sądów konstytucyjnych polega raczej na ogólnym zapewnieniu przestrzegania prawa konstytucyjnego, co ma miejsce poprzez kontrolę na poziomie „abstrakcyjnym”. Jeśli argument ten byłby słuszny, to prowadziłoby on do wniosku, że art. 6 EKPC nie ma zastosowania do postępowań przed tym organem. Trybunał w Strasburgu nie wykluczył możliwości, że artykuł 6 EKPC nie ma zastosowania do niektórych postępowań przed sądami konstytucyjnymi, jednak ocenia ten zasadność tego argumentu indywidualnie w konkretnej sprawie.

W sprawie *Ruiz-Mateos* z 1993 roku, ustawa przewidywała wyłączenie grupy spółek wymienionych w załączniku do niej. Akcjonariusze tych spółek argumentowali, że środek ten miał charakter konkretny i szczególny, pomimo że jego źródłem była ustawa. Skarżący podkreślali, że nie mogliby kwestionować wyłączenia w sądach cywilnych, chyba że ustawa zostałaby uznana za nieważną, zaś rozstrzygnąć o tym mógł jedynie Sąd Konstytucyjny po przekazaniu mu zagadnienia przez sąd powszechny. W tej konkretnej sytuacji Trybunał w Strasburgu zauważył, że stwierdzenie przez Sąd Konstytucyjny nieważności zaskarżonych przepisów doprowadziłoby sądy cywilne do uwzględnienia roszczeń skarżących. W tej sprawie zarówno postępowanie cywilne, jak i przed Sądem Konstytucyjnym wydawały się ze sobą na tyle powiązane, że rozpatrywanie ich oddzielnie byłoby sztuczne i znacznie osłabiłoby ochronę praw skarżących. Trybunał zauważył, że podnosząc kwestie zgodności z konstytucją, skarżący korzystali z jedynej, i pośredniego, dostępnego im środka zaskarżenia ingerencji w prawo własności. W związku z tym art. 6 znalazł zastosowanie⁴⁰.

Trzy lata później, w sprawie *Süssmann* z 1996 roku, wnioskodawca zaskarżył obniżenie dodatkowej emerytury. W trakcie postępowania w Niemczech złożył skargę do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (*Bundesverfassungsgericht*) dotyczącą niektórych zmian w regulaminie funduszu emerytalnego. W Strasburgu argumentował, że Federalny Trybunał Konstytucyjny nie rozpatrzył jego sprawy w rozsądnym terminie. Rząd niemiecki podnosił, że art. 6 EKPC nie ma zastosowania do tego postępowania. Istniejąca wówczas Europejska Komisja Praw Człowieka była innego zdania – uznała, że jeśli w państwie utworzono sąd konstytucyjny, państwo to ma obowiązek zapewnienia stronom postępowania przed tym organem podstawowych gwarancji określonych w art. 6. Trybunał orzekł, że odpowiednim testem, jaki ma zastosowanie w tym przypadku jest to „czy rezultat postępowania przed sądem konstytucyjnym może mieć wpływ na wynik sporu przed sądami powszechnymi”. Trybunał uznał następnie, że:

³⁹ Wyrok ETPC z 12 czerwca 2001 r., *Tričković przeciwko Słowenii* (skarga nr 39914/98), pkt 36–37.

⁴⁰ Wyrok ETPC z 23 czerwca 1993 r., *Ruiz-Mateos przeciwko Hiszpanii* (skarga nr 12952/87), pkt 35 i 55–60.

42. Spór o wysokość emerytury skarżącego miał charakter majątkowy i bezsprzecznie dotyczył prawa o charakterze cywilnym w rozumieniu art. 6 [...] Jedyną drogą, na której pan Süßmann mógł dochodzić dalszego rozstrzygnięcia tego sporu, była skarga, w której podnosił naruszenie konstytucyjnego prawa do własności. Postępowanie przed Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym dotyczyło więc sporu o prawo o charakterze cywilnym.

[...] W niniejszej sprawie, gdyby Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał, że zmiany w systemie dodatkowych świadczeń emerytalnych dla członków służby cywilnej naruszyły konstytucyjne prawo do własności i uchylił zaskarżone decyzje, prawa pana Süßmanna zostałyby przywrócone. W ten sposób otrzymałby pełną kwotę początkowej emerytury dodatkowej.

44. Postępowanie przed Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym było zatem bezpośrednio rozstrzygające dla sporu dotyczącego prawa skarżącego o charakterze cywilnym⁴¹.

Trybunał uznał zatem, że art. 6 ust. 1 miał zastosowanie w tym postępowaniu. To samo podejście zastosowano w późniejszych sprawach, np. w 2001 roku w odniesieniu do postępowania przed Sądem Konstytucyjnym Słowenii:

39. Trybunał zauważa, że zaskarżone postępowanie dotyczyło wniosku skarżącego o zaliczkę na poczet emerytury wojskowej. Trybunał powtarza, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem miarodajnym testem przy ustalaniu czy postępowanie wchodzi w zakres art. 6 ust. 1, nawet jeśli ma miejsce przed sądem konstytucyjnym, jest to, czy jego wynik ma decydujące znaczenie dla określenia praw i obowiązków o charakterze cywilnym dla skarżącego⁴².

Jest zatem oczywiste, że sam fakt, iż postępowanie toczyło się przed sądem konstytucyjnym nie wystarcza do wyłączenia go z zakresu zastosowania art. 6 ust. 1. Istotne jest to, czy jego wynik ma „decydujące znaczenie” dla „praw i obowiązków o charakterze cywilnym” lub „może mieć wpływ na wynik sporu przed sądami powszechnymi”.

Obowiązek odwołania do sądu lub trybunału konstytucyjnego w kontekście wymogu wyczerpania krajowych środków zaskarżenia

W związku z powyższym zrozumiałe jest, że rządy argumentowały, iż jednostki powinny kierować skargi do krajowego sądu konstytucyjnego, aby spełnić wymóg wyczerpania krajowych środków zaskarżenia (art. 35 ust. 1 EKPC). Zarzut ten podnoszony był przez rządy Turcji⁴³, Albanii⁴⁴, Niemiec⁴⁵ (także w 2021 roku)⁴⁶, a także, i to stosunkowo często, przez Polskę⁴⁷. Zasadność tego zarzutu zależy od dostępności i skuteczności środków odwoławczych w danej sprawie.

⁴¹ Wyrok EKPC z 16 września 1996 r., *Süssmann przeciwko Niemcom* (skarga nr 20024/92), pkt 42–44.

⁴² Wyrok ETPC z 12 czerwca 2001 r., *Tričković przeciwko Słowenii* (skarga nr 39914/98), pkt 36–39.

⁴³ Zob. np. decyzja ETPC z 29 stycznia 2019 r., *Elçi przeciwko Turcji* (skarga nr 63129/15), pkt 39–56.

⁴⁴ Zob. np. decyzja ETPC z 1 grudnia 2009 r., *Jakupi przeciwko Albanii* (skarga nr 11186/03).

⁴⁵ Zob. np. wyrok ETPC z 22 marca 2012 r., *Ostermünchner przeciwko Niemcom* (skarga nr 36035/04), pkt 51.

⁴⁶ Decyzja ETPC z 7 września 2021 r., *Köhler przeciwko Niemcom* (skarga nr 3443/18).

⁴⁷ Decyzje ETPC: z 11 czerwca 2002 r., *Pasławski przeciwko Polsce* (skarga nr 38678/97) („Rząd stwierdził ponadto, że skarga konstytucyjna była »najwłaściwszym« środkiem odwoławczym w niniejszej sprawie. Została ona wprowadzona do prawa krajowego 17 października 1997 roku, gdy weszła w życie nowa konstytucja. Rząd podkreślił, że jeśli skarżący był niezadowolony z wyniku postępowania przed sądami cywilnymi, mógł złożyć skargę do Trybunału Konstytucyjnego. Gdyby wygrał sprawę, Trybunał Konstytucyjny mógłby unieważnić zaskarżone przepisy, które naruszały prawa skarżącego przyznane w Konwencji, a on sam mógłby złożyć wniosek

4. Zastosowanie art. 6 EKPC do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym

Wyrok w sprawie *Xero Flor* i szeroka definicja sądu lub trybunału

W wyroku w sprawie *Xero Flor*⁴⁸, Europejski Trybunał Praw Człowieka powtórzył, a w konsekwencji zastosował do Trybunału Konstytucyjnego swoją utrwaloną, szeroką definicję „sądu” lub „trybunału” w rozumieniu art. 6 EKPC. Rząd polski nie wystąpił o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby. Należy to oceniać jako wyraz akceptacji tego wyroku, niezależnie od jakiegokolwiek politycznej krytyki jego następstw.

191. Trybunał przypomina, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w tej kwestii, odpowiednim kryterium do ustalenia, czy postępowanie objęte jest zakresem art. 6 ust. 1 Konwencji, nawet jeśli jest prowadzone przed sądem konstytucyjnym, jest odpowiedź na pytanie, czy jego wynik ma decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym skarżącego [...] ⁴⁹.

194. Trybunał przyjmuje do wiadomości argumenty Rządu dotyczące statusu i kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Prawdą jest, że zgodnie z Konstytucją Trybunał Konstytucyjny nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości. Jednocześnie Konstytucja definiuje Trybunał Konstytucyjny jako organ sądowy, którego głównym zadaniem jest kontrola zgodności prawa z Konstytucją. Jego sędziowie są niezawisli w sprawowaniu swojego urzędu (zob. art. 195 ust. 1 Konstytucji). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, „sąd” (*tribunal*) w materialnym znaczeniu tego terminu charakteryzuje jego funkcja sądowa, to znaczy rozstrzyganie spraw należących do jego właściwości na podstawie przepisów prawa, po postępowaniu prowadzonym w przepisany sposób. Musi również spełniać szereg dalszych wymagań, takich jak „niezależność, w szczególności od władzy wykonawczej; bezstronność; czas trwania kadencji jego członków” [...]. Trybunał nie ma wątpliwości, że Trybunał Konstytucyjny powinien być traktowany jako „sąd” (*tribunal*) w autonomicznym znaczeniu art. 6 ust. 1 ⁵⁰.

Trybunał przedstawił argumenty polskiego rządu, które Prokurator Generalny stara się obecnie podnieść w dwóch pierwszych zarzutach swojego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 6/21:

Konstytucja celowo rozróżnia sądy i trybunały (por. art. 10 ust. 2 i art. 173) oraz przyznaje im odrębne funkcje i kompetencje. W Konstytucji użyto odrębnego nazewnictwa w odniesieniu do tych organów, zaś w rozdziale VIII, zatytułowanym „Sądy i trybunały”, znalazły się przepisy wspólne dla obu grup (art. 173–174), a także przepisy szczególne dla sądów (art. 175–185), dla Trybunału Konstytucyjnego (art. 188–197) oraz dla Trybunału Stanu (art. 198–201) ⁵¹.

o wznowienie postępowania na podstawie art. 401 Kodeksu postępowania cywilnego. Sądy cywilne mogłyby wówczas przyznać mu odszkodowanie, gdyż zaskarżone przepisy już by nie obowiązywały.”). W orzecznictwie Trybunału można znaleźć wiele podobnych argumentów podnoszonych przez polski rząd, zob. decyzje ETPC: z 9 października 2003 r., *Szott-Medyńska przeciwko Polsce* (skarga nr 47414/99); z 8 listopada 2005 r., *Pachla przeciwko Polsce* (skarga nr 8812/02); z 17 stycznia 2006 r., *Wiącek przeciwko Polsce* (skarga nr 19795/02); z 21 listopada 2006 r., *Tereba przeciwko Polsce* (skarga nr 30263/04); z 15 stycznia 2008 r., *Łaskiewicz przeciwko Polsce* (skarga nr 28481/03), pkt 68; z 16 marca 2010 r., *Liss przeciwko Polsce* (skarga nr 14337/02); z 7 września 2010 r., *Urban przeciwko Polsce* (skarga nr 29690/06); z 7 października 2014 r., *Hösl-Daum i inni przeciwko Polsce* (skarga nr 10613/07), pkt 42.

⁴⁸ Wyrok ETPC z 7 maja 2021 r., *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce* (skarga nr 4907/18).

⁴⁹ *Ibid.*, pkt 191 (pominięto odesłania).

⁵⁰ *Ibid.*, pkt 194 (pominięto odesłania).

⁵¹ *Ibid.*, pkt 178.

Jednakże, jak już zauważono, Trybunał w Strasburgu już w latach osiemdziesiątych przyjął podejście materialne, czy też funkcjonalne, zgodnie z którym o tym, czy dany organ kwalifikuje się jako podlegający wymogom prawa do rzetelnego procesu z art. 6 ust. 1 EKPC, nie decyduje stosowane nazewnictwo. Co istotne, ETPC nie uznaje również rozdziału między „rozstrzygnięciem o prawach lub obowiązkach o charakterze cywilnym” – co polski rząd określał w sprawie *Xero Flor* jako „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości” – a rolą sądu konstytucyjnego polegającą na orzekaniu o „hierarchicznej zgodności przepisów i aktów normatywnych określonych w Konstytucji RP”. Uznaje się bowiem, że także wykonywanie tej drugiej funkcji może być niezbędne dla zapewnienia realizacji tej pierwszej przy rozstrzygnięciu o prawach jednostek o charakterze cywilnym:

Na wstępie Trybunał zauważa, że zgodnie z prawem polskim wniesienie skargi konstytucyjnej jest dopuszczalne w celu zakwestionowania zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach jednostki albo o jej obowiązkach określonych w Konstytucji (zob. art. 79 Konstytucji). Zauważa też, że art. 79 Konstytucji regulujący prawo do skargi konstytucyjnej znajduje się w podrozdziale „Środki ochrony wolności i praw” rozdziału II Konstytucji zatytułowanego „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, co sugeruje, że ma on służyć jako środek prawny przeciwko naruszeniom konstytucyjnych praw i wolności. Ponadto jest to środek prawny powiązany z konkretną decyzją sądową lub administracyjną, której podstawa prawna rzekomo naruszyła owe prawa i wolności⁵².

W konkretnym stanie faktycznym w sprawie *Xero Flor*, w której zarzucono, że określenie wysokości odszkodowania w formie rozporządzenia narusza wymóg ustawowej regulacji ograniczeń konstytucyjnego prawa do własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP), ETPC uznał, że spełniona została przesłanka warunkująca możliwość zastosowania art. 6 EKPC (tj. rozstrzygnięcie jest decydujące dla praw i obowiązków o charakterze cywilnym). Bazując na utrwalonym orzecznictwie, przedstawionym wyżej, Trybunał uznał, że:

Mając na uwadze powyższe, Trybunał stwierdza, że podnoszona kwestia zgodności powołanych przepisów z Konstytucją była nierozdzielnie związana z roszczeniem skarżącej spółki, a zatem miała znaczenie dla rozstrzygnięcia o jej prawach o charakterze cywilnym⁵³.

[...] Rząd nie wykazał, iż orzeczenie stwierdzające niekonstytucyjność powołanego przepisu [art. 5 rozporządzenia] nie wpłynęłoby na prawo skarżącej spółki do odszkodowania⁵⁴.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał stwierdza, że postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym miało charakter bezpośrednio decydujący dla prawa cywilnego dochodzonego przez skarżącą spółkę. W związku z tym Trybunał stwierdza, że w niniejszej sprawie art. 6 ust. 1 miał zastosowanie do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym⁵⁵.

W sprawie *Xero Flor*, Europejski Trybunał Praw Człowieka – stosując swoje orzecznictwo dotyczące art. 6 EKPC i sądów konstytucyjnych do Trybunału Konstytucyjnego – doszedł do konkluzji, że organ ten jest objęty wymogiem przestrzegania prawa do rzetelnego procesu sądowego, kiedy orzeka o konstytucyjności przepisów, które mogą mieć bezpośredni wpływ

⁵² *Ibid.*, pkt 196.

⁵³ *Ibid.*, pkt 203.

⁵⁴ *Ibid.*, pkt 207.

⁵⁵ *Ibid.*, pkt 209.

na prawa i obowiązki o charakterze cywilnym skarżących. Wniosek, jaki należy wyciągnąć z tego wyroku dla postępowania w sprawie K 6/21 jest taki, że Trybunał Konstytucyjny musi być *prima facie* uznany za „sąd” dla celów art. 6 EKPC, biorąc pod uwagę jego definicję, charakter i funkcje określone w Konstytucji RP.

Rozważania na temat powołań sędziów w sprawie Xero Flor

Po ustaleniu, że Trybunał Konstytucyjny spełnia definicję „sądu” z art. 6 EKPC, Europejski Trybunał Praw Człowieka rozważył czy doszło do naruszenia wymogu „ustanowienia ustawą” w związku z procesem powoływania członków Trybunału Konstytucyjnego. Dla ustalenia tej kwestii, Trybunał w Strasburgu zastosował trójstopniowy test – ustanowiony we wcześniejszym orzecznictwie⁵⁶ – na który składają się następujące elementy: (1) czy naruszenie prawa krajowego miało charakter oczywisty; (2) jeśli tak, to naruszenie to musi być oceniane w świetle przedmiotu i celu, jakim jest zapewnienie zdolności wykonywania swoich zadań przez sądy bez nadmiernej ingerencji; oraz (3) jak skuteczna była kontrola przez sądy krajowe konsekwencji prawnych naruszeń przepisów dotyczących powoływania sędziów, o ile taka kontrola miała miejsce⁵⁷?

Stosując pierwszy element testu do Trybunału Konstytucyjnego, ETPC uznał, że doszło do rażącego naruszenia polskich przepisów dotyczących nominacji sędziowskich:

268. [...] Trybunał stwierdza, że wybór trzech sędziów, w tym sędziego M.M., do Trybunału Konstytucyjnego w dniu 2 grudnia 2015 r. nastąpił z naruszeniem art. 194 ust. 1 Konstytucji, czyli zasady, zgodnie z którą sędzia powinien być wybrany przez Sejm, w którego kadencji przypada dzień wystąpienia wakatów na stanowisku sędziowskim⁵⁸.

Trybunał w Strasburgu oparł swoje rozważania na wyrokach Trybunału Konstytucyjnego dotyczących procedury powoływania jego sędziów. ETPC uznał, że skutkiem wyroków TK z 2015 i 2016 roku nie było jedynie formalne stwierdzenie niezgodności przepisów z Konstytucją RP, ale także uznanie na gruncie faktów, że powołania trzech sędziów, którzy nie zostali dopuszczeni do orzekania, były ważne, a w konsekwencji nieważne był kolejne powołania.

260. [...] Trybunał stwierdza, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. K 34/15) miał kluczowe znaczenie dla określenia zasad prawnych mających zastosowanie do sporu wokół wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

267. W tym kontekście Trybunał przywiązuje szczególną wagę do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 sierpnia 2016 r. (sygn. K 39/16). W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawowa zasada nakazująca Prezesowi Trybunału Konstytucyjnego dopuszczenie do składu orzekającego trzech sędziów wybranych w dniu 2 grudnia 2015 r. byłaby równoznaczna z działaniem sprzecznym z wcześniejszymi wyrokami Trybunału [...]. W ten sposób Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał – wbrew temu, co twierdził Rząd – że skutkiem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego było uznanie ważności wyboru trzech sędziów w dniu 8 października 2015 r.

⁵⁶ Test ten został ustanowiony w wyroku ETPC z 1 grudnia 2020 r., *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii* (skarga nr 26374/18), pkt 243.

⁵⁷ Wyrok ETPC z 7 maja 2021 r., *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce* (skarga nr 4907/18), pkt 249–251.

⁵⁸ *Ibid.*, pkt 268.

Należy zauważyć, że ETPC przyznał także, że ustawa z 25 czerwca 2025 roku, przyjęta przez Sejm VII kadencji, która umożliwiła wybór dwóch sędziów, których kadencja upłynęła już po wyborach parlamentarnych, była niekonstytucyjna.

264. [Trybunał Konstytucyjny] [s]twierdził też, że podstawa prawna wyboru pozostałych dwóch sędziów w dniu 8 października 2015 r. była niezgodna z Konstytucją, gdyż zezwoliła ustępującemu Sejmowi na obsadzenie miejsc zwalnianych już po wygaśnięciu kadencji tego Sejmu. Stwierdzenie to zostało oparte na zasadzie wynikającej z art. 194 ust. 1 Konstytucji, że sędziego Trybunału Konstytucyjnego wybiera Sejm tej kadencji, w trakcie której przypada data wystąpienia wakatu na danym stanowisku sędziowskim. Trybunał zauważa w związku z tym, że Sejm VII kadencji przekroczył swoje uprawnienia przy wyborze dwóch sędziów na stanowiska zwalniane w grudniu 2015 r. [...].

Można zatem przyjąć, że gdyby doszło do sytuacji przeciwnej, w której wszystkich pięciu sędziów wybranych przez Sejm VII kadencji objęłoby swoje mandaty, to taki skład Trybunału Konstytucyjnego nie spełniłby o najmniej pierwszego elementu omawianego testu *Ástráðsson*.

Następnie, ETPC stwierdził, że drugi etap testu związany z przeciwdziałaniem nadmiernemu wpływowi [na sąd] także został spełniony za sprawą sposobu, w jaki doszło do powołania sędziów.

279. Trybunał zauważa, że wybór trzech sędziów w dniu 2 grudnia 2015 r. oraz ich zaprzysiężenie miały miejsce tuż przed wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny wyroku w sprawie o sygn. K 34/15. Jego zdaniem przyspieszone działania Sejmu VIII kadencji i Prezydenta RP, którzy byli świadomi nieuniknionego wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, budzą wątpliwości jako nieprawidłowa ingerencja tych organów w proces wyboru sędziów konstytucyjnych⁵⁹.

281. Trybunał uważa, że nieprzestrzeganie przez organy ustawodawcze i wykonawcze odpowiednich orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących ważności wyboru sędziów sądu podważyło cel wymogu „ustanowionej ustawą” polegający na ochronie sądownictwa przed bezprawnymi wpływami zewnętrznymi. [...]⁶⁰.

Wreszcie, Trybunał uznał, że także trzeci etap testu – dotyczący tego, czy kwestia prawa do „sądu ustanowionej ustawą” została skutecznie zbadana przez sądy krajowe, i czy zapewniono środki odwoławcze – został spełniony z uwagi na to, że „w prawie polskim nie istniała żadna procedura, zgodnie z którą skarżąca spółka mogłaby kwestionować zarzucane uchybienia w procesie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego [...]. Nie zapewniono zatem żadnych środków odwoławczych”⁶¹. ETPC stwierdził zatem, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji, ponieważ:

skarżącej spółce odmówiono prawa do „sądu ustanowionej ustawą” z powodu udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym sędziego M.M., którego wybór dotknięty był poważnymi nieprawidłowościami naruszającymi istotę tego prawa⁶².

Ocena powołań sędziowskich w kontekście ustalenia, czy prawo do rzetelnego procesu sądowego z art. 6 EKPC zostało naruszone, jest kluczowym elementem badania czy sąd

⁵⁹ *Ibid.*, pkt 279.

⁶⁰ *Ibid.*, pkt 281.

⁶¹ *Ibid.*, pkt 288.

⁶² *Ibid.*, pkt 290.

został „ustanowiony ustawą”⁶³. Ta część orzeczenia w sprawie *Xero Flor* nie stanowiła nowości – wcześniej w sprawie *Ástráðsson* Wielka Izba uznała, że zignorowanie przez ministra wymogu podjęcia decyzji o nominacji sędziego po przeprowadzeniu odpowiedniego postępowania i oceny stanowiło poważną nieprawidłowość, która naruszyła istotę prawa do sądu ustanowionego ustawą. Trybunał w Strasburgu podsumował te rozważania, łączące powołania sędziów i art. 6, w sprawie *Xero Flor*:

245. W odniesieniu do wyrażenia „ustanowiony” Trybunał odniósł się do celu tego wymogu, jakim jest ochrona sądownictwa przed bezprawnymi wpływami zewnętrznymi, w szczególności ze strony władzy wykonawczej, ale także władzy ustawodawczej, lub wpływami w ramach samego wymiaru sprawiedliwości. W związku z tym uznał, że procedura powoływania sędziów stanowi nieodłączny element pojęcia „ustanowiony ustawą” i wymaga ścisłej kontroli. [...]⁶⁴.

ETPC włącza również do wspomnianego testu element kontroli prowadzonej przez sądy krajowe:

251. [...] ewentualna kontrola przez sądy krajowe skutków prawnych naruszenia przepisów krajowych dotyczących powoływania sędziów – z punktu widzenia praw jednostki wynikających z Konwencji – odgrywa istotną rolę w ustalaniu, czy takie naruszenie stanowiło naruszenie prawa do „sądu ustanowionego ustawą”, a zatem stanowi element testu. Ocena skutków prawnych takiego naruszenia musi być dokonana przez sądy krajowe na podstawie odpowiedniego orzecznictwa dotyczącego Konwencji i wywodzonych z niej zasad [...].

Wyjaśnia to, dlaczego ocena nominacji sędziowskich z punktu widzenia art. 6 ust. 1 EKPC przez Trybunał nie jest sprzeczna z konstytucjami Państw-Stron, lecz działa jako uzupełnienie procedur krajowych, które zapewniają niezależne i bezstronne sądownictwo celem zagwarantowania każdemu prawa do rzetelnego procesu.

Czy art. 6 EKPC ma zastosowanie do wszystkich rodzajów postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym?

Sprawę *Xero Flor* można uznać za jednoznaczne potwierdzenie, że art. 6 EKPC ma zastosowanie do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, gdy dotyczą one praw o charakterze cywilnym lub odpowiedzialności karnej jednostek. Pojawia się jednak pytanie, czy oznacza to, że prawo do rzetelnego procesu sądowego ma zastosowanie do wszystkich rodzajów postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zgodnie ze swoim wcześniejszym orzecznictwem, ETPC potwierdził możliwość zastosowania art. 6 EKPC do różnych środków umożliwiających jednostce skierowanie skargi do Trybunału Konstytucyjnego:

189. Nie ma zatem znaczenia w tym zakresie, czy Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył sprawę w następstwie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (pytania prawnego) [...], czy też skargi konstytucyjnej przeciwko orzeczeniu sądu [...].

190. To samo dotyczy sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny bada skargę wniesioną bezpośrednio przeciwko przepisom prawa, jeżeli ustawodawstwo krajowe przewiduje taki środek [...]⁶⁵.

Nie wyczerpuje to jednak rodzajów postępowań, w jakich Trybunał Konstytucyjny może orzekać o hierarchicznej zgodności przepisów i aktów normatywnych z konstytucją. Artykuł

⁶³ Wyrok ETPC z 1 grudnia 2020 r., *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii* (skarga nr 26374/18).

⁶⁴ Wyrok ETPC z 7 maja 2021 r., *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce* (skarga nr 4907/18), pkt 245.

⁶⁵ *Ibid.*, pkt 189–190.

191 ust. 1 Konstytucji RP wskazuje podmioty, które mogą występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami w sprawach określonych w art. 188 [ust. 1]⁶⁶. Jedyny warunek merytoryczny określony jest w ust. 2, z którego wynika, że „podmioty, o których mowa [wyżej], mogą wystąpić z takim wnioskiem, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania”⁶⁷. W art.192 doprecyzowano ponadto, że z wnioskami w sprawach określonych w art. 189, dotyczących sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, wystąpić mogą Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i Prezes Najwyższej Izby Kontroli. Wreszcie, podobny przykład można znaleźć w art. 122 ust. 3 Konstytucji RP – na który powołuje się Prokurator Generalny – zgodnie z którym „Przed podpisaniem ustawy Prezydent Rzeczypospolitej może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją”⁶⁸.

Te przykłady kontroli „abstrakcyjnej” można teoretycznie rozumieć wąsko, jako niezwiązane z żadnymi konkretnymi prawami o charakterze cywilnym lub odpowiedzialnością karną jednostek, ponieważ są one odrębne od postępowań toczących się przed „normalnymi” sądami. Można twierdzić, że kiedy Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga wyłącznie o „hierarchicznej zgodności przepisów i aktów normatywnych określonych w konstytucji”, to jego działalność nie wchodzi w zakres art. 6 EKPC i gwarancji rzetelnego procesu, gdyż postępowania takie nie mają – zgodnie z tym, co stwierdził Europejski Trybunał Praw Człowieka – skutku „bezpośrednio rozstrzygającego” dla praw dochodzonych przez jednostki. Jednakże nie można wykluczyć, że podmioty niepaństwowe – ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, a także kościoły i inne związki wyznaniowe – kierując wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, mogą dążyć do rozstrzygnięcia co najmniej ich praw o charakterze cywilnym. W takim przypadku postępowania te mogą być również postrzegane jako objęte zakresem zastosowania art. 6 EKPC.

5. Wnioski końcowe

Ratyfikacja przez Polskę Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w 1993 roku – bez składania zastrzeżeń – zakłada, że wszelkie prawo obowiązujące na terytorium państwa musi być zgodne z Konwencją. Ratyfikacja oznacza także uznanie właściwości Europejskiego Trybunału Praw Człowieka we wszystkich sprawach dotyczących interpretacji i stosowania Konwencji. Tak, jak inne Wysokie Umawiające się Strony, Polska zobowiązana są do przestrzegania ostatecznych wyroków Trybunału. Jak miało to miejsce w sprawie *Xero Flor*, jeśli strona nie skieruje wniosku o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby, należy uznać, że zaakceptowała ostateczny wyrok. W swoim orzecznictwie Trybunał w Strasburgu podkreślił, że prawo do rzetelnego procesu sądowego, o którym mowa w art. 6 EKPC, oznacza nałożenie obowiązku na państwa do zorganizowania ich systemów sądownictwa w taki sposób, aby spełniały wymogi tego przepisu, co dotyczy także kwestii ich organizacji wewnętrznej.

W orzecznictwie sięgającym lat osiemdziesiątych ETPC uznał, że termin „sąd” w rozumieniu art. 6 EKPC ma znaczenie autonomiczne i odnosi się do wykonywania przez organ funkcji sądowej. Stąd, w licznych sprawach Trybunał w Strasburgu uznał, że sądy konstytucyjne mogą mieścić się w tej definicji. Pomimo ich szczególnej roli i statusu, w tym kompetencji do abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa krajowego, Trybunał stwierdził, że postępowania przed sądami konstytucyjnymi są objęte zakresem zastosowania art. 6 EKPC, gdy są rozstrzygające dla praw i obowiązków o charakterze cywilnym lub mogą wpływać na

⁶⁶ Artykuł 191 ust. 1 Konstytucji RP.

⁶⁷ Artykuł 191 ust. 2 Konstytucji RP.

⁶⁸ Artykuł 122 ust. 3 Konstytucji RP.

wyniki sporów przed sądami powszechnymi. W konsekwencji, kiedy Trybunał Konstytucyjny ocenia zgodność przepisów i aktów normatywnych z konstytucją w sprawach, których wynik będzie miał wpływ na prawa i obowiązki jednostek o charakterze cywilnym – tak, jak w sprawie *Xero Flor* – organ ten będzie się jednoznacznie mieścił w ramach definicji „sądu” dla celów art. 6 EKPC.

Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził również, że na spełnianie wymogu „sądu ustanowionego ustawą”, o którym mowa w art. 6 EKPC, może mieć wpływ proces powoływania sędziów. W wyroku w sprawie *Xero Flor* zastosowano ustanowiony wcześniej trójstopniowy test, na który składa się: (1) oczywiste naruszenie prawa krajowego; (2) naruszenie, które wpływa na zdolność sądownictwa do wykonywania swoich funkcji bez nieuzasadnionej ingerencji ze strony innych władz; oraz (3) istnienie kontroli sądowej w zakresie skutków prawnych takiego naruszenia. W sprawie *Xero Flor* nie ustanowiono żadnych nowych zasad – zastosowano jedynie wcześniejsze standardy, zgodnie z którymi, aby organ mógł być uznany za „sąd ustanowiony ustawą” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC, sam proces powoływania sędziów musi być zgodny z krajowymi wymogami konstytucyjnymi gwarantującymi poszanowanie rządów prawa i podział władz.

Charles Clore House
17 Russell Square
London WC1B 5JP

T 020 7862 5151
E binghamcentre@biicl.org

www.binghamcentre.biicl.org

The Bingham Centre for the Rule
of Law is a constituent part of the
British Institute of International and
Comparative Law (www.biicl.org).

Registered Charity No. 209425