



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Marcin Wiącek

VII.510.112.2021.CW

**Trybunał Konstytucyjny
w Warszawie**

sygn. akt K 7/21

Wniosek uczestnika postępowania o wyłączenie sędziego

Na podstawie art. 41 ust. 1 w związku z art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.):

– Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o wyłączenie członka składu orzekającego Mariusza Muszyńskiego od udziału w rozpoznawaniu sprawy o sygn. akt K 7/21.

Uzasadnienie

1. W związku z wyznaczeniem przez Trybunał Konstytucyjny (TK) jako członka składu orzekającego Trybunału w sprawie o sygn. akt K 7/21 Pana Mariusza Muszyńskiego zachodzi potrzeba ukształtowania tego składu w sposób zapewniający, że będzie on właściwie obsadzony i obejmować będzie jedynie osoby, których legitymacja do orzekania w Trybunale Konstytucyjnym nie budzi jakichkolwiek wątpliwości prawnych. Prawidłowe ukształtowanie składu TK orzekającego w niniejszej sprawie jest istotne ze względu na znaczenie orzeczenia TK w płaszczyźnie prawa międzynarodowego, w szczególności wynikające z art. 9 Konstytucji RP w związku z obowiązkiem przestrzegania przez organy władzy Rzeczypospolitej Polskiej zobowiązań wynikających z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej jako: „EKPC”). Z uwagi na te okoliczności skład orzekający w niniejszej sprawie powinien być wolny od jakichkolwiek zastrzeżeń prawnych, które mogłyby w przyszłości prowadzić do prób kwestionowania mocy obowiązującej wyroku Trybunału.

2. Biorąc pod uwagę powyższe, obowiązkiem Rzecznika Praw Obywatelskich, będącego uczestnikiem postępowania w niniejszej sprawie, jest zwrócenie uwagi Trybunału Konstytucyjnego na znaczenie prawne wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie *Xero Flor przeciwko Polsce* (skarga nr 4907/18). Z wyroku tego wynika, że członek składu orzekającego TK w tej sprawie został wybrany do Trybunału Konstytucyjnego z oczywistym naruszeniem prawa.

3. W razie nieuwzględnienia wyroku w sprawie *Xero Flor* ewentualny wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 7/21 będzie wydany z naruszeniem art. 6 ust. 1 EKPC. Może to w przyszłości doprowadzić do kolejnego orzeczenia ETPC stwierdzającego naruszenie przez Polskę powyższego przepisu Konwencji.

4. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich prawidłową formą zasygnalizowania wątpliwości prawnych, o których mowa, jest wniosek o wyłączenie sędziego objętego wyrokiem ETPC w sprawie *Xero Flor*.

Trybunał Konstytucyjny jako „sąd” w rozumieniu Konwencji

5. Mając na względzie wyrok ETPC w sprawie *Xero Flor*, a także dotychczasowe orzecznictwo ETPC, z perspektywy prawa międzynarodowego postępowanie przed polskim Trybunałem Konstytucyjnym powinno spełniać wymogi rzetelnego procesu określone w art. 6 ust. 1 Konwencji. Pogląd o tym, że do postępowania przed TK stosuje się zasady wynikające z prawa do sądu i rzetelnego procesu, był obecny również w dotychczasowym orzecznictwie samego Trybunału. Należy w szczególności wskazać, że w postanowieniu pełnego składu z dnia 22 października 2003 r. (sygn. akt P 21/02) Trybunał Konstytucyjny uznał, że postępowanie przed tym organem „podporządkowane jest” zasadom wynikającym z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i art. 6 ust. 1 EKPC. Odstąpienie od tego poglądu prawnego wymagałoby wydania rozstrzygnięcia w pełnym składzie Trybunału (zob. art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK). Sytuacja taka nie miała, jak dotąd, miejsca. Dlatego też pogląd wyrażony w postanowieniu o sygn. akt P 21/02 należy uznać za aktualny i w dalszym ciągu wiążący mniejsze składy Trybunału.

6. Z orzecznictwa ETPC wynika, że Trybunał ten jest uprawniony do analizowania postępowań przed sądem konstytucyjnym państwa-strony Konwencji w świetle wymogów prawa do rzetelnego procesu przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą, zwłaszcza gdy wynik postępowania jest bezpośrednio lub pośrednio rozstrzygający o prawach lub obowiązkach skarżącego¹. Konkluzje takie wynikają również z wcześniejszego orzecznictwa ETPC w sprawach dotyczących Polski. W szczególności, w decyzji z dnia 9 października 2003 r. w sprawie *Szott-Medyńska i inni przeciwko Polsce* ETPC uznał, że skarga konstytucyjna może być skutecznym środkiem prawnym w rozumieniu Konwencji i skarżący może być zobowiązany wystąpić z nią do Trybunału Konstytucyjnego zanim przedstawi skargę Trybunałowi w Strasburgu. Z kolei w świetle wyroku z dnia 20 września 2018 r. w sprawie *Solska i Rybicka przeciwko Polsce*, należy uznać, że również postępowanie wszczęte pytaniami prawnymi skierowanymi do Trybunału Konstytucyjnego przez sądy objęte są zakresem Konwencji.

¹ Zob. m.in. wyrok ETPC z 23.06.1993 r. *Ruiz-Mateos precz. Hiszpanii*; wyrok ETPC z 16.09.1996 r. *Gerhard Süßmann precz. Niemcom*; wyrok ETPC z 8.01.2004 r. *Voggenreiter precz. Niemcom*; wyrok ETPC z 16.03.2010 r. *Orsus i in. precz. Chorwacji*; wyrok ETPC z 26.07.2011 r. *Juricic precz. Chorwacji*; wyrok ETPC z 13.01.2011 r. *Kübler precz. Niemcom*.

Konsekwencje wyroku ETPC w sprawie *Xero Flor*

7. W sprawie będącej tłem wyroku *Xero Flor* orzekał Pan prof. Mariusz Muszyński, wybrany na stanowisko sędziowskie w TK przez Sejm RP w dniu 2 grudnia 2015 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka – przywołując orzecznictwo TK (m. in. wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15) – stwierdził, że wybór ten był dokonany w sposób niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP. Zdaniem ETPC wybór trzech osób na stanowisko sędziego TK w dniu 2 grudnia 2015 r. stanowił oczywiste naruszenie prawa krajowego z uwagi na fakt, że osoby te wybrano na miejsca prawidłowo obsadzone, gdyż Sejm RP VIII kadencji nie posiadał kompetencji do uchylecia skutków wcześniejszych uchwał o wyborze sędziów TK, podjętych przez Sejm RP VII kadencji. Z tych przyczyn ETPC stanął na stanowisku, że Trybunał Konstytucyjny w składzie, w którym zasiadał Pan Mariusz Muszyński, nie był sądem ustanowionym ustawą w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC.

8. W świetle wyroku w sprawie *Xero Flor* każde orzeczenie TK wydane z udziałem osoby, której wybór do Trybunału został oceniony jako oczywiste naruszenie prawa, będzie niezgodne z art. 6 EKPC. Każda jednostka, której sytuacja prawna zostanie ukształtowana w drodze takiego orzeczenia TK, będzie mogła wystąpić ze skargą indywidualną do Trybunału Strasburskiego. Skoro ETPC już raz uznał – ostatecznym orzeczeniem – że udział osoby wadliwie wybranej do TK przesądza o naruszeniu art. 6 ust. 1 Konwencji, to podobnych konkluzji można oczekiwać w rozstrzyganiu kolejnych skarg opartych na tych samych zarzutach. Obowiązkiem wszystkich organów państwa – w tym Trybunału Konstytucyjnego – jest zminimalizowanie ryzyka wystąpienia tego typu następstw.

9. Z przedstawionych przyczyn sędziowie powołani do Trybunału Konstytucyjnego w sposób, który ETPC uznał za naruszający wymóg sądu ustanowionego ustawą, nie powinni wykonywać czynności orzeczniczych. Istnieje bowiem ryzyko, że każde orzeczenie TK, mające skutki dla praw i wolności gwarantowanych przez Europejską Konwencję Praw Człowieka, a zapadłe z udziałem wskazanych osób, będzie wadliwe na gruncie art. 6 ust. 1 EKPC. Może to zagrozić pewności prawa oraz stabilności orzeczeń sądowych, a także sytuacji prawnej jednostek.

Konsekwencje wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 6/21

10. Dnia 24 listopada 2021 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok (sygn. akt K 6/21), w którym stwierdził, że art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze EKPC w zakresie, w jakim pojęciem sądu użytym w tym przepisie obejmuje Trybunał Konstytucyjny, jest niezgodny z art. 173 w związku z art. 10 ust. 2, art. 175 ust. 1 i art. 8 ust. 1 Konstytucji. Ponadto TK stwierdził, że powyższy przepis w zakresie, w jakim przyznaje Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka kompetencję do oceny legalności wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji. Wyrok ten został opublikowany w Dzienniku Ustaw z dnia 26 listopada 2021 r. pod poz. 2161 i ma charakter ostateczny i powszechnie obowiązujący (art. 190 ust. 1 Konstytucji).

11. Niezależnie od powyższego wykonanie wyroku ETPC w sprawie *Xero Flor* w dalszym ciągu stanowi obowiązek polskich organów władzy publicznej. W świetle bowiem Konstytucji RP, będącej najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, wyroki Trybunału Konstytucyjnego nie rodzą skutków prawnych w zakresie obowiązywania aktów prawa w płaszczyźnie prawa międzynarodowego. Wyrok TK nie pozbawił mocy obowiązującej wyroku ETPC w sprawie *Xero Flor*. Wynika to między innymi z ogólnej zasady, wyrażonej w art. 190 ust. 4 Konstytucji, że akty stosowania prawa wydane na podstawie przepisu uznanego za niekonstytucyjny (w tym przypadku art. 6 ust. 1 EKPC) nie są automatycznie pozbawione mocy prawnej. Ponadto Konstytucja RP, określając w art. 188 zakres właściwości TK, nie przyznaje temu organowi kompetencji do pozbawiania mocy wiążącej orzeczeń wydawanych przez organy sądowe działające na podstawie ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych. Przedmiotem kontroli TK może być tylko umowa międzynarodowa, a nie akt stosowania prawa wydany na jej podstawie (np. orzeczenie międzynarodowego trybunału). W konsekwencji wyrok TK nie wywołuje bezpośrednich skutków prawnych względem tego typu aktów.

12. W konsekwencji art. 9 Konstytucji RP sprzeciwia się uznaniu, iż akt pochodzący od podmiotu działającego na podstawie umowy międzynarodowej, którego stroną jest Polska – w tym orzeczenie sądu międzynarodowego – jest pozbawiony mocy obowiązującej z perspektywy prawa międzynarodowego. W polskim porządku prawnym, który –

w odróżnieniu od regulacji zawartych w konstytucjach niektórych innych państw – nie przewiduje kontroli przez organy władzy sądowniczej orzeczeń sądów międzynarodowych, uchylenie się od obowiązku respektowania orzeczenia sądu międzynarodowego byłoby możliwe jedynie w następstwie decyzji o wypowiedzeniu traktatu stanowiącego podstawę zobowiązania się przez Polskę do przestrzegania orzeczeń takiego sądu (tu: Europejskiej Konwencji Praw Człowieka) lub w następstwie orzeczenia sądu konstytucyjnego o niezgodności takiego traktatu z ustawą zasadniczą. W niniejszej sprawie żadna z takich sytuacji nie miała miejsca.

13. Opierając się na przedstawionych wyżej założeniach, należy dojść do wniosku, że wyrok TK o sygn. akt K 6/21 nie powinien stać na przeszkodzie uwzględnieniu niniejszego wniosku o wyłączenie członka składu orzekającego. W szczególności uwzględnienie niniejszego wniosku nie prowadziłyby do naruszenia zasady ostateczności i powszechnie obowiązującej mocy orzeczeń TK. Trzeba dodać, że zgodnie z zasadą powszechnego prawa międzynarodowego państwo nie może powoływać argumentów odwołujących się do prawa wewnętrznego celem uzasadnienia bądź usprawiedliwienia niewywiązania się ze zobowiązania międzynarodowego. Zasada ta została potwierdzona również w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów², której stroną jest Polska. Zasada, o której mowa, nie stoi również w sprzeczności z wyrażoną w art. 8 ust. 1 Konstytucji RP zasadą nadrzędności Konstytucji w systemie prawa RP, obejmującą również prawo międzynarodowe.

14. Ponadto należy podkreślić, że zgodnie z art. 46 ust. 1 EKPC strony Konwencji zobowiązały się „do przestrzegania ostatecznego wyroku Trybunału we wszystkich sprawach, w których są stronami”. Przepis ten nie był przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o jego ewentualnej niekonstytucyjności. W dalszym ciągu wiąże on w pełni wszystkie organy państwa, w tym Trybunał Konstytucyjny. Biorąc pod uwagę treść tego przepisu w związku z art. 9 Konstytucji RP uznać należy, że Rzeczpospolita Polska jest zobowiązana do wykonania ostatecznego wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a nadzór nad jego wykonaniem sprawować będzie Komitet Ministrów Rady Europy (art. 46 ust. 2 EKPC). Obowiązek wykonania orzeczenia ETPC ciąży przy tym na wszystkich organach państwa, a więc również na Trybunale Konstytucyjnym.

² Art. 27 Konwencji wiedeńskiej z dnia 23 maja 1969 r. o prawie traktatów (Dz. U. z 1990 r., nr 74, poz. 439).

15. W orzecznictwie TK od dawna utrwalony jest pogląd, że polskie prawo – w tym Konstytucja RP – powinno być interpretowane w sposób przychylny wobec międzynarodowych zobowiązań RP (zob. np. wyrok TK z dnia 24 listopada 2003 r., sygn. akt K 26/03). Założenie to powinno również przyświecać interpretacji przepisów określających skutki orzeczeń TK w sprawach, w których oceniano konstytucyjność przepisów prawa międzynarodowego. Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie w związku z tym podkreślić, że wyrażona w art. 190 ust. 1 Konstytucji RP zasada ostateczności i powszechnie obowiązującej mocy orzeczeń TK nie powinna być traktowana jako przeszkoda w realizacji ciężącej na RP powinności wykonania orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (art. 46 EKPC).

Podsumowanie

Uwzględnienie niniejszego wniosku umożliwiłoby Trybunałowi Konstytucyjnemu zapewnienie, że orzeczenie w sprawie K 7/21 zostanie wydane przez skład orzekający, który na płaszczyźnie międzynarodowej nie będzie budził wątpliwości co do jego właściwego ukształtowania. Nieuwzględnienie niniejszego wniosku może prowadzić do tego, że – po pierwsze – wyrok TK wydany w niniejszym postępowaniu zostanie w przyszłości zakwestionowany przez organy międzynarodowe oraz – po drugie – że skutki prawne wyroku będą podważane przez polskie sądy powołujące się na zobowiązania ciężące na RP wynikające z prawa międzynarodowego. Sytuacja taka może prowadzić do następstw trudnych do pogodzenia z zasadami konstytucyjnymi, w tym z zasadami pewności prawa oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Niezastosowanie wyroku *Xero Flor* może także powodować ryzyko odpowiedzialności finansowej państwa w ramach analogicznych skarg kierowanych przez jednostki do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Z uwagi na powyższe Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi jak na wstępie.