



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

© Ministerstwo Sprawiedliwości, www.gov.pl/sprawiedliwosc [Translation already published on the official website of the Polish Ministry of Justice]. Permission to re-publish this translation has been granted by the Polish Ministry of Justice for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC

© Ministerstwo Sprawiedliwości, www.gov.pl/sprawiedliwosc [Tłumaczenie zostało już opublikowane na oficjalnej stronie Ministerstwa Sprawiedliwości]. Zezwolenie na publikację tego tłumaczenia zostało udzielone przez Ministerstwo Sprawiedliwości wyłącznie w celu zamieszczenia w bazie Trybunału HUDOC

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA

SEKCJA PIERWSZA

SPRAWA XERO FLOR w POLSCE sp. z o.o. przeciwko POLSCE

(Skarga nr 4907/18)

WYROK

Art. 6 ust. 1 (aspekt konstytucyjny) • Sąd ustanowiony ustawą • Poważne nieprawidłowości podważające ważność wyboru sędziego zasiadającego w składzie orzekającym Trybunału Konstytucyjnego, który rozpoznawał skargę konstytucyjną skarżącą spółki • Zastosowanie art. 6 ust. 1 wobec postępowania w przedmiocie skargi konstytucyjnej bezpośrednio decydującego dla dochodzonego prawa cywilnego • Zastosowanie trójstopniowego testu sformułowanego w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson*

Art 6 ust. 1 (aspekt cywilny) • Sprawiedliwe rozpatrzenie • Niedostateczne uzasadnienie odmowy skierowania przez sąd pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego

STRASBURG

7 maja 2021 r.

OSTATECZNY

07/08/2021

Wyrok ten stał się ostateczny zgodnie z warunkami określonymi w art. 44 ust. 2 Konwencji. Może on podlegać korekcie wydawniczej.

W sprawie Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce,
Europejski Trybunał Praw Człowieka (Seksja Pierwsza), zasiadając jako
Izba w składzie:

Ksenija Turković, *Przewodnicząca*,
Krzysztof Wojtyczek,
Gilberto Felici,
Erik Wennerström,
Raffaele Sabato,
Lorraine Schembri Orland,
Ioannis Ktistakis, *sędziowie*,

oraz Renata Degener, *Kancelarz Sekcji*,
mając na uwadze

skargę (nr 4907/18) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej wniesioną
do Trybunału na podstawie art. 34 Konwencji o ochronie praw człowieka
i podstawowych wolności („Konwencji”) przez spółkę z ograniczoną
odpowiedzialnością Xero Flor w Polsce („skarżącą spółkę”) w dniu
3 stycznia 2018 r.;

decyzję o zakomunikowaniu Rządowi polskiemu („Rządowi”) sprawy
dotyczącej zarzutów niedostatecznego uzasadnienia odmowy skierowania
przez sąd pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego, nieposiadania
przez Trybunał Konstytucyjny cech sądu ustanowionego ustawą ze względu
na domniemaną nieważność wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego
i zmniejszenia wysokości odszkodowania, oraz o uznaniu za niedopuszczalną
pozostałej części skargi;

uwagi przedstawione przez pozwanego Rząd oraz przekazane w odpowiedzi
uwagi skarżącej spółki,

uwagi przedstawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich
Rzeczypospolitej Polskiej oraz Helsińską Fundację Praw Człowieka, którym
Przewodnicząca Sekcji zezwoliła na wystąpienie z interwencją;

decyzję o przyznaniu pierwszeństwa sprawie na podstawie Reguły 41
Regulaminu Trybunału;

obradując na posiedzeniu niejawnym w dniu 30 marca 2021 r.

wydaje następujący wyrok, który w tym dniu został przyjęty:

WPROWADZENIE

1. Skarżąca spółka zarzuciła w szczególności, że sądy powszechne
nie przedstawiły należycie powodów odmowy skierowania pytania prawnego
do Trybunału Konstytucyjnego¹.

¹ Trybunał zwraca uwagę, że w treści jego wyroków i decyzji polski Trybunał Konstytucyjny jest
konsekwentnie określany mianem „Trybunału Konstytucyjnego” (zob. m.in., *Bronowski przeciwko
Polsce* [WI], nr 31443/96, ETPC 2004-V). Niektóre organy Rady Europy, w szczególności Komisja
Wenecka, a także inne organizacje międzynarodowe posługują się terminem „Sąd Konstytucyjny”.
Trybunał będzie w dalszym ciągu używał nazwy „Trybunał Konstytucyjny”, zgodnie z dotychczasową

Skarżąca spółka zarzuciła również, że jeden z sędziów zasiadających w składzie Trybunału Konstytucyjnego rozpoznającym jej skargę konstytucyjną został wybrany niezgodnie z prawem krajowym. Skarżąca spółka powołała się na art. 6 ust. 1 Konwencji.

FAKTY

2. Stroną skarżącą jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Lesznie Dolnym. Reprezentował ją P. Piątek, adwokat praktykujący w Zielonej Górze.

3. Rząd polski („Rząd”) reprezentowany był przez swojego pełnomocnika J. Sobczaka z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

I. OKOLICZNOŚCI SPRAWY DOTYCZĄCE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

A. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 25 czerwca 2015 r.

4. W dniu 10 lipca 2013 r. ówczesny Prezydent RP skierował do Sejmu RP projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

5. W dniu 25 czerwca 2015 r. Sejm przyjął ustawę o Trybunale Konstytucyjnym. Art. 19 ust. 1 tej ustawy stanowił, że prawo zgłaszania kandydata na sędziego Trybunału, przysługuje Prezydium Sejmu oraz grupie co najmniej 50 posłów. Art. 19 ust. 2 tej ustawy stanowił, że wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału Konstytucyjnego składa się do Marszałka Sejmu nie później niż 3 miesiące przed dniem upływu kadencji sędziego Trybunału.

6. Art. 137 tej ustawy (jeden z przepisów przejściowych) stanowił, że w przypadku sędziów Trybunału Konstytucyjnego, których kadencja upływa w roku 2015, termin na złożenie wniosku, o którym mowa w art. 19 ust. 2, wynosi 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Ustawa weszła w życie w dniu 30 sierpnia 2015 r.

7. Art. 21 ust. 1 tej ustawy stanowił, że osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego składa wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ślubowanie o określonej treści.

B. Wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego w dniu 8 października 2015 r.

8. W dniu 8 października 2015 r., na swoim ostatnim posiedzeniu, Sejm VII kadencji przyjął uchwały w sprawie wyboru pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego: trzech sędziów (R.H., A.J. i K.S.) w miejsce sędziów,

praktyką. Jednocześnie przy cytowaniu innych źródeł zachowany zostanie termin „Sąd Konstytucyjny”.

których kadencja upływała z dniem 6 listopada 2015 r., oraz dwóch sędziów w miejsce sędziów, których kadencja miała upłynąć odpowiednio w dniach 2 i 8 grudnia 2015 r.

9. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, wybrany w dniu 24 maja 2015 r., nie odebrał ślubowania od żadnego z sędziów wybranych przez Sejm VII kadencji w dniu 8 października 2015 r.

10. W dniu 23 października 2015 r. grupa posłów z opozycyjnej wówczas partii Prawo i Sprawiedliwość złożyła wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, kwestionując m.in. konstytucyjność art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, gdyż – jak argumentowali – ustanowił on procedurę naruszającą prawo przyszłego Sejmu VIII kadencji do wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Wniosek został wycofany w dniu 10 listopada 2015 r., w związku z czym Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie.

11. W dniu 17 listopada 2015 r. grupa posłów partii Platforma Obywatelska złożyła do Trybunału Konstytucyjnego taki sam wniosek, jak wniosek wycofany w dniu 10 listopada 2015 r. (sygn. K 34/15).

12. W dniu 25 października 2015 r. został wybrany nowy Sejm VIII kadencji. Jego pierwsze posiedzenie odbyło się w dniu 12 listopada 2015 r., zatem zgodnie z Konstytucją kadencja poprzedniego Sejmu dobiegła końca poprzedniego dnia.

C. Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. zmieniająca ustawę o Trybunale Konstytucyjnym

13. W dniu 13 listopada 2015 r. grupa posłów nowej większości sejmowej składającej się przede wszystkim z posłów Prawa i Sprawiedliwości złożyła projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

14. W dniu 19 listopada 2015 r. Sejm w trybie pilnym przyjął ustawę o zmianie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym („ustawa zmieniająca z dnia 19 listopada 2015 r.”). W dniu 20 listopada 2015 r. ustawę przyjął Senat RP, a Prezydent RP podpisał ją jeszcze tego samego dnia. Ustawa weszła w życie w dniu 5 grudnia 2015 r.

15. Ustawa zmieniająca z dnia 19 listopada 2015 r. zmieniła treść art. 21 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, który odtąd stanowił, że osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału składa ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej „w terminie 30 dni od dnia wyboru”. W art. 21 dodano również nowy ust. 1a w brzmieniu: „1a. Złożenie ślubowania rozpoczyna bieg kadencji sędziego Trybunału”.

16. Ustawa zmieniająca z dnia 19 listopada 2015 r. uchyliła ponadto art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i zastąpiła go nowym art. 137a. Artykuł ten przewidywał nowy termin na zgłaszanie kandydatów na stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego, na których kadencja upływała w 2015 r., wynoszący siedem dni od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej z dnia 19 listopada 2015 r.

17. W dniu 23 listopada 2015 r. grupa posłów opozycji złożyła do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją kilku przepisów ustawy zmieniającej z dnia 19 listopada 2015 r. (sygn. K 35/15). W tym samym dniu z podobnym wnioskiem wystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich. Dwa kolejne wnioski złożyły Krajowa Rada Sądownictwa oraz Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego – odpowiednio w dniach 24 i 30 listopada.

D. Wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego w dniu 2 grudnia 2015 r.

18. W dniu 25 listopada 2015 r., na swoim drugim posiedzeniu, Sejm VIII kadencji przyjął pięć odpowiednich uchwał w sprawie „stwierdzenia braku mocy prawnej” uchwał o wyborze pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego przyjętych przez poprzedni Sejm w dniu 8 października 2015 r. Zawnioskowano również o powstrzymanie się przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej od odebrania ślubowania od tych sędziów. W spornych uchwałach nie przytoczono żadnej podstawy prawnej ich przyjęcia.

19. W dniu 1 grudnia 2015 r. grupa posłów większości parlamentarnej przedstawiła listę pięciu kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W dniu 2 grudnia 2015 r. Sejm VIII kadencji przyjął uchwały w sprawie wyboru H.C., L.M., M.M., P.P. i J.P. na sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Uchwały w sprawie powołania tych sędziów zostały opublikowane w dniu 2 grudnia 2015 r. w Monitorze Polskim.

20. Prezydent Rzeczypospolitej odebrał ślubowanie od czterech sędziów w nocy z 2 na 3 grudnia, a od piątego sędziego (J.P.) – w dniu 9 grudnia 2015 r.

21. Rankiem 3 grudnia 2015 r. do pracy w Trybunale Konstytucyjnym stawilo się czterech sędziów zaprzysiężonych przez Prezydenta RP. Prezes Trybunału Konstytucyjnego A. Rzepliński odmówił dopuszczenia ich do orzekania do czasu wyjaśnienia, czy ich wybór był ważny.

22. W dniu 4 grudnia 2015 r. grupa posłów złożyła wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, zarzucając niezgodność z Konstytucją uchwał Sejmu z dnia 25 listopada 2015 r. oraz uchwał w sprawie wyboru pięciu sędziów przyjętych w dniu 2 grudnia 2015 r. (sygn. U 8/15).

E. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r. w sprawie o sygn. K 34/15

23. W wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. K 34/15) Trybunał Konstytucyjny orzekł w przedmiocie wniosku zarzucającego niezgodność z Konstytucją kilku przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Orzekł, między innymi, że art. 137 ustawy jest zgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału,

których kadencja upływa 6 listopada 2015 r., oraz jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa w dniach odpowiednio 2 i 8 grudnia 2015 r.

24. Trybunał Konstytucyjny ponadto orzekł, że kompetencję Prezydenta do odebrania ślubowania należy rozumieć jako obowiązek niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego Trybunału Konstytucyjnego wybranego przez Sejm, a art. 21 ust. 1 ustawy rozumiany w sposób odmienny jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

25. Jeżeli chodzi o art. 137 ustawy, Trybunał Konstytucyjny najpierw stwierdził, że art. 137 ustawy o TK podlega kontroli konstytucyjności w zakresie, w jakim dotyczy postępowań w sprawie wyboru sędziego wyborów sędziów Trybunału, które zostały zainicjowane w 2015 r. i które – w dniu orzekania przez Trybunał Konstytucyjny – nie zostały zakończone złożeniem ślubowania wobec Prezydenta. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny zbadał, czy uchwały Sejmu z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwał Sejmu z dnia 8 października 2015 r. dotyczących wyboru sędziów Trybunału przez Sejm VII kadencji miały wpływ na moc obowiązującą tego przepisu. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że z prawnego punktu widzenia treść uchwał z dnia 25 listopada 2015 r. stanowi po pierwsze – przedstawienie politycznego stanowiska Sejmu w konkretnej sprawie, po drugie zaś – niewiążące prawnie wezwanie Prezydenta do określonego działania. Zaskarżone uchwały z dnia 25 listopada 2015 r. z definicji nie wpłynęły zatem na moc prawną uchwał Sejmu VII kadencji w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w myśl art. 194 ust. 1 Konstytucji, o statusie sędziego Trybunału należy mówić już w momencie zakończenia procedury wyboru kandydata na sędziego przez Sejm. Uchwała Sejmu w tej sprawie jest definitywna i nie podlega wzruszeniu. Sejm (tej samej lub kolejnych kadencji) nie może odwołać swojego wyboru, unieważnić go, stwierdzić jego bezprzedmiotowości („braku mocy prawnej”) bądź post factum go „konwalidować”. Trybunał Konstytucyjny zauważył również, że w ustawie o TK nie została przewidziana żadna procedura unieważnienia lub wznowienia postępowania w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego, wobec którego Sejm podjął już uchwałę o wyborze na stanowisko.

26. Badając konstytucyjność art. 137 ustawy Trybunał Konstytucyjny wskazał, że kadencje trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego miały upłynąć w dniu 6 listopada, a kadencje dwóch kolejnych sędziów – upłynęły lub miały upłynąć odpowiednio w dniach 2 i 8 grudnia 2015 r.

Zatem kadencje trzech sędziów upływały w czasie VII kadencji Sejmu, a kadencje pozostałych dwóch sędziów upływały w czasie VIII kadencji Sejmu. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, co następuje:

„6.15. Zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji: «Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób

wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny».

W wypadku nieobsadzonego stanowiska sędziowskiego w składzie Trybunału, konstytucyjnym obowiązkiem Sejmu – zgodnie z przewidzianymi procedurami – jest jego niezwłoczne uzupełnienie [...]

Artykuł 194 ust. 1 Konstytucji wyznacza kadencję sędziego Trybunału na stały okres 9 lat. Ustanowienie względnie długiej kadencji [sędziów Trybunału Konstytucyjnego] potwierdza, że w polskim modelu ustrojowym nastąpiło rozerwanie wszelkich więzi między sądem konstytucyjnym a konfiguracją polityczną urzędującego Sejmu. Normy konstytucyjne implicite zakładają, że w składzie Trybunału mogą znaleźć się sędziowie wybrani przez dwa (a niekiedy nawet trzy) kolejne Sejmy, co «zapewnia *sui generis* pluralizm składu Trybunału i ułatwia zachowanie bezstronności i niezawisłości wobec zmieniających się większości parlamentarnych».

[...]

6.17. Trybunał stwierdził, że z art. 194 ust. 1 Konstytucji wynika obowiązek wyboru sędziego Trybunału przez Sejm tej kadencji, w trakcie której zostało opróżnione stanowisko sędziego Trybunału. Z [zawartego w art. 194 ust. 1] wyrażenia „Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm” wynika, że chodzi nie o jakikolwiek Sejm, ale o ten, którego czasowy zakres działania pokrywa się z dniem wygaśnięcia bądź upływu kadencji sędziego Trybunału. Możliwa jest oczywiście sytuacja, gdy Sejm nie zdoła obsadzić stanowiska sędziego Trybunału ze względu na różne okoliczności faktyczne, takie jak np. brak poparcia kandydata bądź krótkie terminy przeprowadzenia procedury wyborczej ze względu na bliskie wybory parlamentarne. W takim wypadku obowiązek wyboru sędziego Trybunału przechodzi w naturalny sposób na kolejny Sejm. [...]

Trybunał przychylił się do zarzutów wnioskodawcy, że art. 137 ustawy o TK w zakresie, w jakim dotyczy wyboru sędziów Trybunału mających zastąpić sędziów, których kadencja upływa 2 i 8 grudnia 2015 r. (tj. sędziów, których kadencja upływa po rozpoczęciu kadencji Sejmu VIII kadencji), jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Sędziowie ci zostali wybrani przez organ nieuprawniony. Wybór sędziego Trybunału nie może zostać dokonany niejako z góry (przed czasem) w stosunku do stanowisk sędziowskich, które zostaną zwolnione dopiero w trakcie kadencji przyszłego Sejmu. Sprowadzając rzecz ad absurdum, mechanizm przewidziany w art. 137 ustawy o TK mógłby zostać wykorzystany nie tylko w wypadku sędziów Trybunału, których kadencja upłynęła w 2015 r., lecz także do tych stanowisk, które zostaną opróżnione w kolejnych latach. Byłby to niebezpieczny precedens”.

27. Jeżeli chodzi o zarzut niezgodności art. 21 ust. 1 ustawy o TK z Konstytucją, Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności poczynił pewne uwagi dotyczące art. 194 ust. 1 Konstytucji. Stwierdził między innymi:

„8.4. Zasada wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm, wyrażona w art. 194 ust. 1 Konstytucji, przekazuje tej izbie parlamentu wyłączną kompetencję w zakresie rozstrzygania o personalnej obsadzie sądu konstytucyjnego. [...]

8.5. Kwestionowany we wniosku art. 21 ust. 1 ustawy o TK wyraża normę kompetencyjną, która nakłada na Prezydenta obowiązek niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Przyjęcie odmiennego poglądu, przyznającego głowie państwa swobodę w zakresie decydowania o ewentualnym przyjęciu bądź nieprzyjęciu ślubowania od sędziego wybranego przez Sejm oznaczałoby wykreowanie normy ustawowej, która czyniłaby z Prezydenta dodatkowy,

oprócz Sejmu, organ mający prawo decydowania o obsadzie personalnej Trybunału Konstytucyjnego. Takie rozumienie art. 21 ust. 1 ustawy o TK nie ma podstawy prawnej ani w art. 194 ust. 1, ani w żadnym innym przepisie Konstytucji. [...]

Odebranie ślubowania od sędziów TK nie może być postrzegane jako należące do ewentualnego uznania głowy państwa. Prezydent [RP] jest obowiązany przyjąć ślubowanie od sędziów wybranych przez Sejm na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji. Nie ma w tym zakresie możliwości dokonywania samodzielnej, a przy tym swobodnej – zależnej jedynie od własnego uznania – oceny ani podstaw prawnych dokonanego wyboru, ani prawidłowości procedury, która została w danym wypadku zastosowana przez Sejm. Prezydent [RP], jako organ władzy wykonawczej, nie jest bowiem uprawniony do ostatecznego i wiążącego inne organy państwa wypowiedzania się o zgodności norm prawnych z Konstytucją. Nie ma również kompetencji w zakresie oceny legalności działań podejmowanych przez Sejm na podstawie powszechnie obowiązującego prawa. [...]

8.5.1. Przyjęcie ślubowania od nowo wybranego przez Sejm sędziego Trybunału Konstytucyjnego jest obowiązkiem Prezydenta [RP]. Kompetencja Prezydenta [RP] przewidziana w art. 21 ust. 1 ustawy o TK nie polega jednak na współudziale w kreowaniu składu personalnego Trybunału Konstytucyjnego. Zadanie to zostało powierzone wyłącznie Sejmowi na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji. Prezydent [RP] ma swoim działaniem stworzyć warunki ku temu, aby sędzia wybrany przez Sejm mógł niezwłocznie rozpocząć wykonywanie powierzonej mu funkcji urzędowej. Rola Prezydenta [RP] jest więc wtórna, a zarazem podporządkowana w swej istocie temu skutkowi, jaki wynika z wykonania przez Sejm powierzonej mu kompetencji wyboru sędziów TK. Prezydent [RP] nie jest organem dokonującym wyboru sędziów TK, a powierzona mu kompetencję odebrania ślubowania od sędziów Trybunału Konstytucyjnego jest zobowiązany realizować na zasadach określonych m.in. w Konstytucji (art. 126 ust. 3 Konstytucji). [...]

8.5.2. Jak już podkreślono, obowiązkiem Prezydenta [RP] jest przyjęcie ślubowania od nowo wybranego sędziego Trybunału Konstytucyjnego. To, że nie ma w przepisie terminu realizacji obowiązku odebrania ślubowania, należy rozumieć w ten sposób, że ten obowiązek musi być zrealizowany bez zwłoki, tak aby umożliwić działanie TK w piętnastoosobowym składzie. [...]

[...] Wystąpienie nadzwyczajnych okoliczności może prowadzić [...] do wydłużenia okresu składającego się na «czas niezbędny» do realizacji tego obowiązku. Nie może to jednak być podstawą do kreowania kompetencji w zakresie odmowy przyjęcia ślubowania. Trybunał Konstytucyjny wyklucza możliwość takiego rozumienia art. 21 ust. 1 ustawy o TK, które dawałoby Prezydentowi podstawę do odmowy odebrania ślubowania od sędziego TK wybranego przez Sejm”.

28. Końcowa część wyroku zawiera zaś następujące stwierdzenia:

„12. Skutki wyroku.

Trybunał stwierdził zakresową niekonstytucyjność art. 137 ustawy o TK. Przejściowy charakter tego przepisu powoduje jednak, że – niezależnie od orzeczenia Trybunału – nie może on być już i tak stosowany jako podstawa zgłaszania kandydatów na sędziego Trybunału w przyszłości (po wejściu w życie tego wyroku). [...]

Konsekwencją stwierdzenia zakresowej niekonstytucyjności art. 137 ustawy o TK są za to doniosłe skutki prawne o charakterze systemowym, które wyrok Trybunału zaktualizował. W wypadku dwóch sędziów Trybunału, wybranych [w dniu 8 października 2015 r.] na miejsce sędziów, których kadencja upłynęła bądź upływa 2 i 8 grudnia 2015 r., podstawa prawna istotnego etapu ich procedury wyborczej została

zakwestionowana przez Trybunał jako niekonstytucyjna. Ponieważ obsadzenie stanowisk sędziowskich jeszcze nie nastąpiło, gdyż nie została dopełniona ostatnia czynność doniosła prawnie (tj. złożenie ślubowania przez sędziów Trybunału wobec Prezydenta), derogacja stosownego zakresu art. 137 ustawy o TK ma ten skutek, że dalsze postępowanie powinno zostać przerwane i zamknięte [...] Dokończenie tego postępowania jest niedopuszczalne, ponieważ podstawa prawna jednego z jego etapów została uznana przez Trybunał za niekonstytucyjną.

Ponieważ zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenie Trybunału ma moc powszechnie obowiązującą i jest ostateczne, to z chwilą wejścia w życie niniejszego orzeczenia żaden organ państwowy nie ma podstaw prawnych do kwestionowania – jako niekonstytucyjnych – tych przepisów regulujących element procedury wyboru sędziego Trybunału, które Trybunał uznał w tym wyroku za zgodne z Konstytucją.

Wątpliwości konstytucyjnych nie budzi natomiast podstawa prawna wyboru trzech sędziów Trybunału na miejsce sędziów, których kadencja upłynęła 6 listopada 2015 r. Zakresowa derogacja art. 137 ustawy o TK nie wpłynęła na skuteczność ich wyboru. Zgodnie z zasadą, że sędzia Trybunału jest wybierany przez Sejm tej kadencji, w trakcie której zostało opróżnione jego stanowisko, wybór oparty na tej podstawie był w tym wypadku ważny i nie ma przeszkód, aby procedura została sfinalizowana złożeniem ślubowania wobec Prezydenta przez osoby wybrane na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

W związku z wejściem w życie tego wyroku *Sejm* ma obowiązek dokonania wyboru dwóch sędziów Trybunału [w celu zastąpienia sędziów], których kadencja upływa 2 grudnia 2015 r. i upłynie 8 grudnia 2015 r.

29. Rząd stwierdził, że Kancelaria Prezydenta RP zajęła stanowisko, iż nie było możliwości odebrania ślubowania od sędziów wybranych przez Sejm VII kadencji, gdyż Prezydent dokonał już zaprzysiężenia pięciu sędziów wybranych przez Sejm VIII kadencji.

F. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie o sygn. K 35/15

30. W wyroku z dnia 9 grudnia 2015 r. (sygn. K 35/15) Trybunał Konstytucyjny orzekł w przedmiocie kilku wniosków zarzucających niezgodność z konstytucją ustawy zmieniającej z dnia 19 listopada 2015 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł w szczególności, że art. 137a ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, w zakresie, w jakim dotyczy zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału Konstytucyjnego w miejsce sędziego, którego kadencja upłynęła 6 listopada 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 w związku z art. 7 Konstytucji.

31. Trybunał Konstytucyjny orzekł też, że art. 21 w dodanej do niego części obejmującej słowa „w terminie 30 dni od dnia wyboru” jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Ponadto Trybunał Konstytucyjny orzekł, że nowy ust. 1a w art. 21 ustawy stanowiący, że złożenie ślubowania rozpoczyna bieg kadencji sędziego Trybunału, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 w związku z art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173 oraz art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji.

32. Jeżeli chodzi o zarzucaną niekonstytucyjność art. 137a, Trybunał Konstytucyjny odwołał się do swojego wcześniejszego wyroku z dnia

3 grudnia 2015 r., w którym orzekł, że art. 137 ustawy o TK z 2015 r. w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa 6 listopada 2015 r., jest zgodny z Konstytucją (zob. paragraf 23 powyżej). Stwierdzenie konstytucyjności art. 137 w tym zakresie było wiążące dla wszystkich organów państwa od chwili wydania wyroku z dnia 3 grudnia 2015. Jako że w swoim kolejnym wyroku Trybunał Konstytucyjny potwierdził konstytucyjność art. 137 ustawy o TK jako podstawy prawnej do wyboru trzech sędziów wybranych przez Sejm VII kadencji mających zastąpić sędziów, których kadencja wygasła w dniu 6 listopada 2015 r., to wybór sędziów na te same stanowiska przez Sejm VIII kadencji, na podstawie innego przepisu (art. 137a ustawy o TK), skutkowałaby zwiększeniem liczby sędziów Trybunału Konstytucyjnego do osiemnastu. Trybunał Konstytucyjny orzekł zatem, że art. 137a ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, w zakresie, w jakim dotyczy zgłoszenia kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego w miejsce sędziów, których kadencja upłynęła 6 listopada 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 w związku art. 7 Konstytucji.

33. Co się tyczy zarzucanej niekonstytucyjności trzydziestodniowego terminu na złożenie ślubowania od osoby wybranej na sędziego Trybunału Konstytucyjnego (art. 21 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z późniejszymi zmianami), Trybunał Konstytucyjny ponownie odniósł się do ustaleń dokonanych we wcześniejszym wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r., dotyczących pierwotnej wersji art. 21 ust. 1 (zob. paragraf 24 powyżej). Stwierdził, że wprowadzenie terminu było niezgodne z treścią wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r., w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 21 ust. 1 ustawy o TK należy rozumieć jako przewidujący obowiązek Prezydenta RP niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego Trybunału Konstytucyjnego wybranego przez Sejm. Odmienne rozumienie tego przepisu byłoby niezgodne z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

34. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego z zasady legalizmu i z zasady demokratycznego państwa prawa wynika jednoznaczny wniosek, że w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego – przykładowo do podejmowania decyzji w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego poprzez odmowę przyjęcia od nich ślubowania – kompetencji tej nie wolno domniemywać. W podsumowaniu Trybunał Konstytucyjny podtrzymał stanowisko wyrażone w wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r., że art. 21 ust. 1 ze zmianami jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca, uszczegóławiając procedurę wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, pozostaje związany zasadami wynikającymi z Konstytucji, w tym z art. 194 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego to Sejm wybiera sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Ustawodawca nie może powierzyć wyboru innemu organowi państwa ani wprowadzać rozwiązań, które umożliwiłyby przenoszenie kompetencji

do ustalenia składu Trybunału Konstytucyjnego z Sejmu na inny organ władzy publicznej.

35. Trybunał Konstytucyjny zgodził się z zarzutem wnioskodawców, że art. 21 ust. 1a ustawy o TK jest niekonstytucyjny. Zgodnie z utrwaloną praktyką organów państwa kadencja sędziego Trybunału Konstytucyjnego biegnie od dnia jego wyboru przez Sejm, chyba że stanowisko, na które został on wybrany, jest jeszcze obsadzone. W tym ostatnim wypadku kadencja rozpoczyna się wraz ze zwolnieniem stanowiska przez sędziego, którego kadencja dobiegła końca. Trybunał Konstytucyjny uznał, że nowe rozwiązanie polegające na uzależnieniu rozpoczęcia biegu kadencji sędziego TK wybranego przez władzę ustawodawczą (Sejm) od złożenia przez niego ślubowania oznaczałoby opóźnienie liczenia początku biegu kadencji. Ponadto oznaczałoby to pośrednie włączenie Prezydenta w tryb wyborczy sędziego TK, mimo że Konstytucja przewiduje w tej procedurze jedynie udział Sejmu.

G. Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. zmieniająca ustawę o Trybunale Konstytucyjnym

36. W dniu 15 grudnia 2015 r. grupa posłów większości parlamentarnej złożyła projekt ustawy zmieniającej ustawę o Trybunale Konstytucyjnym. W dniu 22 grudnia 2015 r. Sejm w trybie pilnym przyjął ustawę o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym („ustawa zmieniająca z dnia 22 grudnia 2015 r.”). Senat przyjął tę ustawę w dniu 24 grudnia 2015 r. Prezydent RP podpisał ustawę w dniu 28 grudnia 2015 r. Ustawa weszła w życie jeszcze w tym samym dniu. Nowelizacja dotyczyła między innymi postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, które zostało znacząco zmienione.

37. Ustawa zmieniająca z dnia 22 grudnia 2015 r. przewidywała m.in., że Trybunał Konstytucyjny powinien co do zasady rozpoznawać sprawy w pełnym składzie, z udziałem co najmniej trzynastu z piętnastu sędziów, z wyjątkiem spraw wszczętych skargą konstytucyjną i pytaniem prawnym, które rozpoznaje w składzie siedmiu sędziów. Orzeczenia Trybunału wydawane w pełnym składzie zapadają większością 2/3 głosów, a nie – jak było wcześniej – zwykłą większością. Trybunał Konstytucyjny został również zobowiązany do rozpoznawania wniosków według kolejności ich wpływu.

38. Ustawa zmieniająca z dnia 22 grudnia 2015 r. została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego przez dwie grupy posłów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Krajową Radę Sądownictwa (sygn. K 47/15).

**H. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2016 r.
w sprawie o sygn. U 8/15**

39. Postanowieniem z dnia 7 stycznia 2016 r., wydanym w pełnym 10-osobowym składzie sędziowskim, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie o sygn. U 8/15. Trybunał stwierdził, że nie ma kognicji do merytorycznego rozpatrzenia sprawy, ponieważ uchwały Sejmu z dnia 25 października 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwał z dnia 8 października 2015 r. nie mogą zostać uznane za akty normatywne ani w aspekcie formalnym, ani materialnym. To samo stanowisko przyjął w odniesieniu do uchwał z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru pięciu sędziów.

40. Co się tyczy kwalifikacji uchwał z dnia 25 listopada 2015 r. Trybunał Konstytucyjny w pełnej rozciągłości podtrzymał stanowisko, które zajął w wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r. (zob. paragraf 25 powyżej), zgodnie z którym zaskarżone uchwały nie rzutowały na moc prawną wcześniejszych uchwał z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru pięciu sędziów i należało je uznać za prawnie niewiążące. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że obowiązujące uregulowania nie przewidują możliwości stwierdzenia przez jakiegokolwiek organ, w tym również przez Sejm, nieważności uchwały Sejmu w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Tym samym uchwały z dnia 25 listopada 2015 r. nie mogą być traktowane jako prawnie wiążące i stwierdzające nieważność wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego dokonanego w dniu 8 października 2015 r.

41. Mając na uwadze wagę poruszonych we wniosku kwestii oraz fakt, że Trybunał Konstytucyjny nie miał możliwości merytorycznego rozpoznania wniosku, Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne poczynienie pewnych uwag dotyczących wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, które odbyły się w dniu 8 października 2015 r. Analizując dokumenty związane z wyborem sędziów, Trybunał nie stwierdził, by w jego toku uchybiono wymogom określonym w obowiązujących przepisach prawa. Trybunał Konstytucyjny uznał, że tym bardziej nie sposób uznać za prawdziwą tezę o istnieniu oczywistej, bezspornej i rażącej wady rozważanej czynności [wyborów] umożliwiającej uznanie jej za nieważną. Za uznaniem dokonanego wówczas wyboru za nieważne nie przemawiały w szczególności niektóre chybione argumenty dotyczące m.in. zgłoszenia kandydatów przez rzekomo nieuprawnione podmioty. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wyjątkowo znamienna wydaje się tu okoliczność, że uzasadnienia do projektów uchwał nie zawierają wskazania, jakie konkretnie wady miałyby decydować o niedojściu do skutku wyboru dokonanego w dniu 8 października 2015 r., wzmiankując jedynie nieokreślone nieprawidłowości związane z naruszeniem procedury.

42. Po wydaniu postanowienia w sprawie o sygn. U 8/15, w dniu 12 stycznia 2016 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego dopuścił do składu orzekającego dwóch sędziów wybranych w dniu 2 grudnia 2015 r. (P.P. i J.P.)

celem zastąpienia sędziów, których kadencja wygasła odpowiednio w dniach 2 i 8 grudnia 2015 r.

I. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 w sprawie o sygn. K 47/15

43. W sprawie tej Trybunał Konstytucyjny zbadał konstytucyjność ustawy zmieniającej z dnia 22 grudnia 2015 r. Za podstawę tego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny przyjął wprost obowiązujące przepisy Konstytucji oraz ustawę o TK w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, z wyłączeniem niektórych jej przepisów. Trybunał Konstytucyjny pominął te zaskarżone regulacje, które dotyczyły trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym i które mogłyby mieć ewentualne zastosowanie w tej sprawie. Uznał, że nie jest dopuszczalne, aby te same przepisy były równocześnie podstawą i przedmiotem orzekania.

44. W wyroku z dnia 9 marca 2016 r. (sygn. K 47/15) wydanym w pełnym 12-osobowym składzie sędziowskim Trybunał Konstytucyjny orzekł, że cała ustawa zmieniająca z dnia 22 grudnia 2015 r. jest niezgodna z Konstytucją ze względu na wadliwość procedury jej uchwalenia. Ponadto orzekł, że niektóre przepisy ustawy zmieniającej z dnia 22 grudnia 2015 r. są niezgodne z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny uznał, że nowe przepisy proceduralne naruszają niektóre przepisy Konstytucji, ponieważ uniemożliwiają sprawne działanie Trybunału Konstytucyjnego oraz godzą w jego niezależność od pozostałych organów władzy. Wskazał, że zaskarżone przepisy tworzyły mechanizm paraliżujący funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego.

45. Trybunał Konstytucyjny postanowił odstąpić od zastosowania m.in. art. 44 ust. 3 ustawy o TK z późniejszymi zmianami. Przepis ten wymagał orzekania w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego z udziałem co najmniej trzynastu sędziów. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny poczynił następujące uwagi:

„1.10 Ustalając właściwy w niniejszej sprawie skład orzekający, Trybunał Konstytucyjny miał na względzie następujące okoliczności:

Po pierwsze, w warunkach faktycznych i prawnych, które występują w dniu wydania niniejszego wyroku, pełny skład Trybunału liczy 12 sędziów. W wyroku z 3 grudnia 2015 r., (sygn. K 34/15) Trybunał orzekł, że dwaj sędziowie Trybunału wybrani 8 października 2015 r. przez Sejm VII kadencji na miejsce sędziów, których kadencja upłynęła 2 i 8 grudnia 2015 r., nie zostali wybrani skutecznie. Natomiast trzech sędziów Trybunału, którzy mieli obsadzić stanowiska opróżniane 6 listopada 2015 r., zostali tego samego dnia [8 października 2015 r.] wybrani przez Sejm na zgodnej z Konstytucją podstawie prawnej, ale nie złożyli dotąd ślubowania wobec Prezydenta. Wyrok ten jest znany Trybunałowi [Konstytucyjnemu] z urzędu, jest ostateczny i ma moc powszechnie obowiązującą (por. art. 190 ust. 1 Konstytucji) także w stosunku do Trybunału.

Po drugie, w świetle art. 194 ust. 1 Konstytucji nie budzi wątpliwości, że w procedowaniu pełnego składu Trybunału może maksymalnie wziąć udział

15 sędziów. Są to zarazem wszyscy sędziowie, którzy mają konstytucyjną legitymację do wydawania rozstrzygnięć. Jeżeli zatem Trybunał wydaje orzeczenie w sytuacji, w której kilkoro sędziów nie ma legitymacji do orzekania na skutek braku wymaganego działania innego organu państwa (por. wspomniany wyrok o sygn. K 34/15), a zarazem w wydaniu przedmiotowego rozstrzygnięcia biorą udział wszyscy sędziowie, którzy są legitymowani do orzekania, to tak wyznaczony skład w istocie jest «składem pełnym».

Z powyższych powodów Trybunał przyjął, że pełny skład Trybunału to skład złożony ze wszystkich sędziów Trybunału, którzy mogą orzekać w danej sprawie (z ewentualnym wyłączeniem części sędziów ze składu orzekającego, jeśli – zgodnie z obowiązującym prawem – istnieją po temu uzasadnione przesłanki). Innymi słowy, pełny skład, to cały obsadzony skład Trybunału w rozumieniu konstytucyjnym, zdolny *in casu* do orzekania (zob. art. 194 ust. 1 Konstytucji).

Trybunał musiał zatem odrzucić rezultat interpretacji art. 44 ust. 3 ustawy o TK, oparty na założeniu, że ustawodawca – znając tenor wyroku o sygn. K 34/15 [...], stanowi przepisy, których realizacja prowadzi do działania sprzecznego z jego własnym [Trybunału Konstytucyjnego] orzeczeniem, mającym moc powszechnie obowiązującą, albo stanowi przepis, który w ogóle nie może znaleźć zastosowania. [...]”.

46. Premier odmówiła ogłoszenia wyroku z dnia 9 marca 2016 r. Ostatecznie wyrok został ogłoszony w dniu 5 czerwca 2018 r. w Dzienniku Ustaw z 2018 r. poz. 1077, z następującą adnotacją: „Rozstrzygnięcie wydane z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym [...], dotyczyło aktu normatywnego, który utracił moc obowiązującą”².

J. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 22 lipca 2016 r.

47. W dniu 22 lipca 2016 r. Sejm przyjął nową ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, która miała wejść w życie 16 sierpnia 2016 r.

48. Art. 90, zawarty w rozdziale z przepisami przejściowymi, stanowił:

„Sędziów Trybunału [Konstytucyjnego], którzy złożyli ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej, a do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy nie podjęli obowiązków sędziego, z dniem jej wejścia w życie prezes Trybunału [Konstytucyjnego] włącza do składów orzekających i przydziela im sprawy”.

49. Dwie grupy posłów na Sejm, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego złożyli wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, zarzucając niezgodność z Konstytucją niektórych przepisów nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

² Na podstawie art. 89 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 2016 r., który również został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjny w wyroku z 11 sierpnia 2016 r. (sygn. K 39/16).

**K. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 sierpnia 2016 r.
w sprawie o sygn. K 39/16**

50. W wyroku z dnia 11 sierpnia 2016 r. (sygn. K 39/16) Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z konstytucją niektórych przepisów nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 22 lipca 2016 r. Uznał m.in. art. 90 ustawy za niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

51. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że art. 90 ustawy o TK z 2016 r. jest przepisem dostosowującym, którego zakres zastosowania został ograniczony do sytuacji faktycznej istniejącej w dniu ogłoszenia tej ustawy. Znaczy to, że zamysłem regulacyjnym ustawodawcy było unormowanie statusu prawnego konkretnych sędziów TK, którzy zostali wybrani częściowo przez Sejm VII kadencji, częściowo zaś przez Sejm VIII kadencji. Od tej ostatniej grupy sędziów TK Prezydent RP odebrał ślubowanie.

52. Trybunał Konstytucyjny stwierdził co następuje:

„10.2. [...] W tym kontekście Trybunał stwierdził, że art. 90 ustawy o TK z 2016 r. rodzi zastrzeżenia konstytucyjne dwojakiego rodzaju.

Po pierwsze, proces wyboru sędziego TK jest kompleksowo unormowany w art. 194 ust. 1 Konstytucji i odpowiednich przepisach ustawy o TK. Poszczególne czynności prawne zmierzające do wyboru sędziego przez Sejm oraz złożenia przez sędziego TK ślubowania wobec Prezydenta są aktami stosowania prawa, dokonywanymi zawsze w odniesieniu do konkretnych kandydatów oraz konkretnych sędziów TK. Ustawodawca nie może tych czynności zastąpić aktem o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, z jednej strony – niejako przejmując obowiązki Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, z drugiej zaś – rozstrzygając, które akty wyboru sędziego TK dokonane w przeszłości przez Sejm VII i Sejm VIII kadencji były ważne.

Po drugie, Trybunał wypowiedział się ostatecznie na temat podstaw prawnych wyboru sędziów TK na miejsca zwolnione w 2015 r. i stanowisko to uznaje za aktualne także w tym postępowaniu (zob. wyroki TK z: 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15; 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15; 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15; postanowienie TK z 7 stycznia 2016 r., sygn. U 8/15 [...]). W tym świetle wykonanie przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego dyrektyw zawartych w art. 90 ustawy o TK z 2016 r. byłoby równoznaczne z działaniem sprzecznym z wyrokami Trybunału, które mają moc powszechnie obowiązującą i wiążą także sąd konstytucyjny oraz jego Prezesa.

Należy przypomnieć, że w wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, Trybunał uznał, że podstawa prawna wyboru sędziów TK [w celu zastąpienia sędziów], których kadencja upływała 6 listopada 2015 r. była zgodna z Konstytucją, zaś uchwały Sejmu z 25 listopada 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwał Sejmu z 8 października 2015 r. dotyczących wyboru sędziów Trybunału przez Sejm VII kadencji (M. P. poz. 1131-1135) w ogóle nie odnosiły się do procesu wyboru sędziego TK – [uchwały te] miały cechy częściowo oświadczenia, częściowo zaś niewiążącej prawnie rezolucji. W tej sytuacji wybór nowych sędziów TK przez Sejm VIII kadencji został dokonany także na miejsca, które nie wakowały. Tej sytuacji dotyczy właśnie art. 90 ustawy o TK z 2016 r.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał orzekł, że art. 90 ustawy o TK z 2016 r. jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji”.

53. Premier odmówiła ogłoszenia wyroku z dnia 11 sierpnia 2016 r. Ostatecznie wyrok został ogłoszony w dniu 5 czerwca 2018 r. w Dzienniku Ustaw z 2018 r. poz. 1078, z następującą adnotacją: „Rozstrzygnięcie wydane z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym [...], dotyczyło aktu normatywnego, który utracił moc obowiązującą”³.

L. Aktualne unormowania ustawowe dotyczące Trybunału Konstytucyjnego

54. W dniu 30 listopada 2016 r. Sejm przyjął ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. W tym samym dniu przyjął także ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

55. W dniu 13 grudnia 2016 r. Sejm przyjął ustawę – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego – dalej zwaną „ustawą o przepisach wprowadzających”). Ustawa ta, wraz z innymi ustawami wymienionymi w poprzednim paragrafie, weszła w życie w dniu 3 stycznia 2017 r. – z wyjątkiem pewnych określonych przepisów, które weszły w życie wcześniej.

56. Ustawa o przepisach wprowadzających przewidywała stanowisko sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z art. 18 pkt. 2 ustawy o przepisach wprowadzających sędzia pełniący obowiązki Prezesa Trybunału Konstytucyjnego przydziela sprawy sędziom Trybunału, którzy złożyli ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 21 ust. 2 tej samej ustawy stanowi, że sędziowie ci uczestniczą w posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego w sprawie przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.

57. Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował konstytucyjność ustawy o przepisach wprowadzających. Podniósł w szczególności, że art. 18 ust. 2 i art. 21 ust. 2 tej ustawy są niezgodne z art. 190 ust. 1 i art. 194 ust. 1 Konstytucji. Rzecznik podniósł, że zaskarżone przepisy są próbą podjęcia przez ustawodawcę zmiany obsady Trybunału Konstytucyjnego przez pominięcie sędziów, którzy zostali przez Sejm VII kadencji prawidłowo wybrani, i zastąpienia ich osobami, które zostały wybrane przez Sejm VIII kadencji wbrew Konstytucji, tj. na stanowiska już obsadzone. Rzecznik utrzymywał, że Trybunał Konstytucyjny w kilku swoich orzeczeniach potwierdził ważność wyboru trzech sędziów przez Sejm VII kadencji.

³ Zob. przypis 2 powyżej.

M. Dopuszczenie sędziego M.M. do składu orzekającego

58. W dniu 19 grudnia 2016 r. upłynęła kadencja Prezesa Trybunału Konstytucyjnego Andrzeja Rzeplińskiego.

59. W dniu 20 grudnia 2016 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powołał sędziego J. Przyłębską na stanowisko sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z ustawą o przepisach wprowadzających (zob. paragraf 56 powyżej). W tym samym dniu sędzia pełniący obowiązki Prezesa Trybunału Konstytucyjnego dopuściła H.C., L.M. i M.M. do orzekania.

60. W dniu 5 lipca 2017 r. Prezydent RP powołał sędziego M.M. na stanowisko wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego.

N. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2017 r. w sprawie o sygn. K 1/17

61. W wyroku z dnia 24 października 2017 r. (sygn. K 1/17) Trybunał Konstytucyjny orzekł w przedmiocie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich kwestionującego m.in. art. 18 ust. 2 i art. 21 ust. 2 ustawy o przepisach wprowadzających. Wyrok został wydany przez skład orzekający z udziałem pięciu sędziów: M.M. (przewodniczący), H.C., Z.J., L.K. i A.Z. Trybunał Konstytucyjny orzekł – większością czterech głosów do jednego – że zaskarżone przepisy były zgodne z art. 194 ust. 1 Konstytucji, ponieważ odnosiły się do sędziów Trybunału Konstytucyjnego wybranych przez Sejm i zaprzysiężonych przez Prezydenta RP.

62. Jeżeli chodzi o zarzut, że zaskarżone przepisy były niezgodne z art. 190 ust. 1 Konstytucji, który dotyczy mocy obowiązującej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, Trybunał Konstytucyjny uznał, że ten przepis Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjności zaskarżonych przepisów i umorzył postępowanie w tym zakresie. Uznał, że Trybunał Konstytucyjny nie może oceniać, czy dane przepisy skarżonych aktów normatywnych są zgodne z danym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że z przywoływanych przez Rzecznika orzeczeń nie wynika, że sędziowie Trybunału wybrani w grudniu 2015 r. nie są sędziami z powodu wadliwego wyboru. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że w żadnym ze swoich poprzednich orzeczeń, w szczególności zaś w wyrokach z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r. (odpowiednio sygn. K 34/15 i K 35/15), ani w postanowieniu z dnia 7 stycznia 2016 r. (sygn. U 8/15) nie wypowiedział się dotychczas w sposób wiążący o statusie prawnym któregośkolwiek z sędziów Trybunału Konstytucyjnego zaprzysiężonego przez Prezydenta RP. Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że w wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. K 34/15), Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił dokonanego przez Sejm VIII kadencji w dniu 2 grudnia 2015 r. wyboru pięciu osób na stanowiska sędziów TK i złożenia przez nich ślubowania wobec Prezydenta.

63. Ponadto Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaskarżone przepisy ustawy o przepisach wprowadzających były zgodne z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Zauważył, że Konstytucja nie przesądza jednak ani momentu rozpoczęcia kadencji wybranego przez Sejm sędziego Trybunału, ani momentu, od którego następuje objęcie urzędu. Zagadnienie to ustawodawca doprecyzował w art. 5 ustawy o statusie sędziów TK, który stanowi, że: „stosunek służbowy sędziego Trybunału Konstytucyjnego nawiązuje się po złożeniu ślubowania. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił stanowiska Rzecznika, zgodnie z którym złożenie ślubowania przez osobę wybraną na stanowisko sędziego TK nie jest warunkiem koniecznym obsadzenia urzędu sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

II. OKOLICZNOŚCI SPRAWY

64. Skarżąca spółka jest jednym z wiodących producentów trawnika rolowanego w Polsce. Prowadzi uprawę trawnika rolowanego na obszarze 65 hektarów (ha). Uprawa mieści się w obwodzie łowieckim, w którym Lasy Państwowe prowadzą hodowlę zwierzyny łownej. Ośrodkiem hodowli zwierzyny zarządza Nadleśnictwo w Szprotawie.

65. We wrześniu i październiku 2010 r. skarżąca spółka zgłosiła Nadleśnictwu szkody w uprawie trawnika poczynione przez zwierzynę łowną (dziki i sarny). W dniu 12 października 2010 r. przedstawiciele Nadleśnictwa oraz skarżącej spółki w obecności rzeczoznawcy przeprowadzili oględziny objętych szkodą obszarów. Stwierdzili, że ze względu na ciągły charakter szkód wyrządzanych przez zwierzynę ostateczne oszacowanie szkody nastąpi wiosną 2011 r.

66. W dniu 21 marca 2011 r. skarżąca spółka powiadomiła Nadleśnictwo o kolejnych szkodach wyrządzonych przez zwierzynę łowną. W dniu 7 kwietnia 2011 r. wezwała Nadleśnictwo do oszacowania szkody.

67. W dniu 13 kwietnia 2011 r. przedstawiciele stron w obecności rzeczoznawcy przeprowadzili oględziny objętych szkodą obszarów i oszacowali szkodę. Rzeczoznawca sporządził sprawozdanie, z którego wynikało między innymi, że łączna powierzchnia uszkodzonych upraw wynosiła 3,36 ha (1,90 ha uszkodzone jesienią 2010 r. i 1,46 ha uszkodzone wiosną 2011 r.), zaś wartość szkody wyniosła 199 920 złotych polskich (PLN, czyli ok 50 000 euro (EUR)). Strony zaakceptowały to ustalenie. Niemniej skarżąca spółka zakwestionowała odszkodowanie za szkody poniesione w okresie przed dniem 15 kwietnia 2010 r., które ustalono na 25% obliczonej wartości szkody.

68. W dniu 5 maja 2011 r. Nadleśnictwo wypłaciło skarżącej spółce 42 800 PLN tytułem odszkodowania.

A. Postępowanie przed sądem pierwszej instancji

69. W dniu 18 września 2012 r. skarżąca spółka wniosła do Sądu Okręgowego w Zielonej Górze pozew przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Nadleśnictwo Szprotawa. Dochodziła kwoty 142 800 PLN (około 35 700 EUR) tytułem odszkodowania za szkody wyrządzone w uprawie darni przez zwierzynę łowną. Skarżąca spółka obliczyła wysokość odszkodowania na podstawie zaakceptowanego przez strony sprawozdania z dnia 13 kwietnia 2011 r. z ostatecznym oszacowaniem szkody na kwotę 199 920 PLN. Kwota ta została pomniejszona o koszt zbioru darni (14 280 PLN) oraz o kwotę już wypłaconą przez stronę pozwaną (42 800 PLN).

70. Ponadto skarżąca spółka zwróciła się do sądu o skierowanie trzech pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego, w celu uzyskania orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Pytania prawne były następujące.

1) Czy § 5 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 8 marca 2010 r. w sprawie sposobu postępowania przy szacowaniu szkód oraz wypłat odszkodowań za szkody w uprawach i płodach rolnych – zwanego dalej „rozporządzeniem”) jest zgodny m.in. z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim osoby uprawiające uprawy wieloletnie stawia w sytuacji gorszej niż osoby uprawiające uprawy jednoroczne poprzez ograniczenie wypłaty odszkodowania w związku z terminem wystąpienia szkody bez określania podstawy dla takiego ograniczenia wysokości wypłacanego odszkodowania?

2) Czy art. 49 ustawy – Prawo łowieckie jest zgodny m.in. z art. 64 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim przenosi do zakresu regulacji pozaustawowej kwestie związane z materią ustawy ingerującą w ograniczenie prawa własności poprzez niedozwolone jego ograniczenie przepisem rangi niższej niż ustawa?

3) Czy § 4 i § 5 rozporządzenia są zgodne m.in. z art. 92 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji w zakresie w jakim wykraczają poza delegację ustawową ograniczając własność poprzez ograniczenie prawa do wynagrodzenia za szkody?

71. Skarżąca spółka stwierdziła, że stawki procentowe określone w § 5 rozporządzenia nie mogą być stosowane do obliczania odszkodowania za poniesione szkody w rolowanej darni, ponieważ przepis ten dotyczy tylko upraw jednorocznych, podczas gdy trawnik rolowany to uprawa wieloletnia. Ponadto stwierdziła, że cykl produkcyjny darni wynosi od dwunastu do osiemnastu miesięcy od zasiań do osiągnięcia dojrzałości, a zbiór i sprzedaż może nastąpić w dowolnym momencie w ciągu trzydziestu sześciu miesięcy od dnia, w którym osiągnęła dojrzałość. W związku z tym szkodę w darni po osiągnięciu dojrzałości przez uprawę należy traktować jako szkodę w uprawie w pełni dojrzałej. Brak było uzasadnienia dla obniżenia wysokości odszkodowania.

72. Jeżeli chodzi o pytania 2 i 3, skarżąca spółka odniosła się do art. 64 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy. Pomimo to § 4 i § 5 rozporządzenia, czyli aktu rangi niższej niż ustawa, naruszają prawo własności poprzez ograniczenie prawa właścicieli do odszkodowania za szkody poczynione przez zwierzynę łowną. Ponadto spółka stwierdziła, że kwestionowane przepisy aktu rangi niższej niż ustawa wykraczają poza delegację ustawową zawartą w art. 49 ustawy Prawo łowieckie. W tym zakresie skarżąca spółka argumentowała, że ustawodawca nie upoważnił Ministra Środowiska do ograniczenia prawa właścicieli do odszkodowania za szkody wyrządzone przez zwierzynę łowną.

73. Skarżąca spółka utrzymywała, że skierowanie wyżej przytoczonych pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego było konieczne, ponieważ nie dysponowała innymi środkami obrony przed niesprawiedliwym prawem. Gdyby Sąd Okręgowy oddalił powództwo i zmusił spółkę do wniesienia skargi konstytucyjnej dopiero po zakończeniu postępowania cywilnego, oznaczałoby to obowiązywanie niekonstytucyjnego przepisu przez dłuższy czas.

74. Skarżąca spółka stwierdziła, że problem niszczenia upraw darni przez zwierzynę łowną trwa od 2004 r. Przez ten czas uczestniczyła w wielu postępowaniach sądowych przeciwko nadleśnictwu.

75. Skarb Państwa uznał powództwo do wartości 58 140 PLN (ok. 14 500 EUR).

76. Wyrokiem częściowym z dnia 6 lutego 2013 r. Sąd Okręgowy zasądził tę kwotę na rzecz skarżącej spółki.

77. Wyrokiem z dnia 16 września 2014 r. sąd zasądził kolejną kwotę 517,72 PLN (ok. 129 EUR) tytułem odszkodowania.

78. Sąd dopuścił dowód z opinii biegłego. Na podstawie analizy opinii biegłego stwierdził, że rolowana darni nie była uprawą wieloletnią. Była to wysoce wyspecjalizowana i nietypowa uprawa, ponieważ była gotowa do zbioru przez okres ok. dwóch lat po osiągnięciu dojrzałości. Z tego też względu uprawy darni nie można porównać do upraw tradycyjnych, takich jak zboża, kukurydza czy ziemniaki.

79. Sąd ustalił, że w dniu 13 kwietnia 2011 r. rzeczoznawca dokonał ostatecznego oszacowania szkody. Strony zgodziły się, że powierzchnia uszkodzonych upraw wynosiła 3,36 ha, a wartość szkody wyniosła 199 920 PLN. Skarżąca spółka nie zgodziła się na ograniczenie wysokości odszkodowania za szkody poniesione wiosną 2010 r. do 25% całkowitej wartości szkody.

80. Sąd orzekł, że koszty zbioru darni ustala się na 0,84 PLN za metr kwadratowy. Ustalił też, że obszar zniszczony jesienią 2010 r. wynosił 1,90 ha, a obszar zniszczony wiosną 2011 r. - 1,46 ha. Zgodnie z ustaleniami rzeczoznawcy, w przedmiocie odszkodowania sąd zastosował stawkę 85% łącznej obliczonej wartości do obszaru zniszczonego jesienią, oraz stawkę 25% do obszaru zniszczonego wiosną, na podstawie § 5 rozporządzenia.

Wartość odszkodowania obliczono odpowiednio na 84 561 PLN i 19 111 PLN, co dało łączną kwotę 103 672 PLN. Strona pozwana uiściła już na rzecz skarżącej kwotę 103 154,28 PLN, w związku z czym sąd orzekł, że tytułem odszkodowania należy wypłacić pozostałą kwotę 517,72 PLN.

81. Sąd wskazał, że podstawą prawną roszczenia skarżącej spółki był art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo łowieckie. Tryb oszacowania szkody i wypłaty odszkodowania został uregulowany w rozporządzeniu Ministra Środowiska. Przepis § 5 rozporządzenia przewidywał, że wysokość odszkodowania będzie ustalana poprzez zastosowanie stawek procentowych w zależności od okresu, w którym szkoda została poniesiona (zob. odpowiednie przepisy prawa krajowego poniżej). Przepis ten stanowił, że odszkodowanie ustala się na 25% całkowitej obliczonej wartości w odniesieniu do szkody, która powstała w okresie poprzedzającym 15 kwietnia, oraz na 85% całkowitej obliczonej wartości w odniesieniu do szkody, która powstała w okresie następującym po 11 czerwca.

82. Uwzględniając wnioski z opinii biegłego, sąd uznał za nieuzasadnione twierdzenie skarżącej spółki, jakoby rolowana darń była uprawą wieloletnią, przez co stawki określone w § 5 rozporządzenia nie powinny być zostać zastosowane w jej przypadku, ponieważ miały one zastosowanie wyłącznie do upraw jednorocznych.

Sąd odniósł się do definicji „trwałych użytków zielonych” zawartej w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1120/2009⁴ i wskazał, że na potrzeby rozróżnienia gruntów ornych od upraw trwałych lub trwałych użytków zielonych należy zastosować kryterium pięcioletnie. Według kryterium przyjętego przez Komisję Europejską rolowana darń nie jest uprawą trwałą.

83. Odnosząc się zaś do argumentów konstytucyjnych skarżącej spółki, sąd stwierdził, co następuje:

„W toku postępowania powód (skarżąca spółka) konsekwentnie argumentował, że § 5 rozporządzenia [...] jest niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim dyskryminuje osoby uprawiające wysoko wyspecjalizowane uprawy, których zbiór był możliwy w ciągu kilku lat i [że] nie powinien mieć zastosowania w rozpoznawanej sprawie.

Zdaniem sądu przepisy rozporządzenia [...] w pełni znajdują zastosowanie do ustalenia wysokości odszkodowania należnego powodowi (skarżącej spółce) za szkodę wyrządzoną przez zwierzynę łowną. Uprawa rolowanej darni jest wyspecjalizowaną uprawą prowadzoną na gruntach ornych, dotychczas nie regulowaną odrębnymi przepisami. Rolowana darń uprawiana na gruntach ornych również nie jest uprawą wieloletnią. W związku z tym nie ma podstaw do wyłączenia stosowania tego rozporządzenia. Ponadto sąd nie podziela stanowiska powoda w przedmiocie niekonstytucyjności zaskarżonego rozporządzenia w odniesieniu do ograniczenia wysokości odszkodowania”.

⁴ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1120/2009 z dnia 29 października 2009 r. ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania systemu płatności jednolitej przewidzianego w tytule III rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników.

B. Postępowanie przed Sądem Apelacyjnym

84. Skarżąca spółka wniosła apelację. Podniosła między innymi zarzuty:

i) błędu w ustaleniach faktycznych, polegającego na przyjęciu, że uprawa trawnika rolowanego (darni) nie jest uprawą wieloletnią, podczas, gdy uprawa ta trwa dłużej niż 12 miesięcy;

ii) błędnej oceny prawnej poprzez stwierdzenie, że przepisy § 4 i § 5 rozporządzenia nie są niezgodne z Konstytucją RP;

iii) naruszenia przepisu postępowania cywilnego poprzez brak prawidłowego uzasadnienia stanowiska o zgodności z Konstytucją RP przepisów § 4 i § 5 rozporządzenia, a także brak odniesienia się do zarzutu niekonstytucyjności art. 49 ustawy Prawo łowieckie;

iv) naruszenia przepisu art. 193 Konstytucji poprzez zaniechanie przez sąd I instancji wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego o zgodność z Konstytucją RP przepisów § 4 i § 5 rozporządzenia oraz art. 49 ustawy – Prawo łowieckie, w sytuacji, gdy istnieją uzasadnione wątpliwości co do konstytucyjności ww. przepisów; oraz

v) błędnego zastosowania przepisów § 4 i § 5 rozporządzenia przy orzekaniu.

85. Skarżąca spółka wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku i zasądzenie na jej rzecz kwoty 84 142,28 PLN (ok. 21 000 EUR) tytułem pozostałej części należnego jej odszkodowania. Jednocześnie wniosła o zwrócenie się przez Sąd Apelacyjny do Trybunału Konstytucyjnego z takimi samymi pytaniami prawnymi, jakie zawarto w pozwie wniesionym do sądu pierwszej instancji.

86. W dniu 16 grudnia 2014 r. Sąd Apelacyjny w Poznaniu oddalił większość zarzutów apelacyjnych, zmieniając wyrok sądu pierwszej instancji tylko w części rozstrzygającej o rozpoczęciu biegu terminu naliczania odsetek.

87. Sąd Apelacyjny przyjął jako własne ustalenia poczynione przez sąd pierwszej instancji i uznał argumenty podniesione w apelacji za nieuzasadnione. Potwierdził, że trawnik rolowany nie jest uprawą wieloletnią, w związku z czym rozporządzenie znajdowało zastosowanie do obliczania wysokości odszkodowania.

88. Odnosząc się zaś do argumentów konstytucyjnych skarżącej spółki, Sąd Apelacyjny stwierdził, co następuje:

„Nie zasługiwało na aprobatę stanowisko apelującego, że powoływane przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska są niezgodne z Konstytucją RP, a zaskarżony wyrok został wydany z naruszeniem przepisu art. 193 Konstytucji RP z uwagi na to, że Sąd Okręgowy zaniechał wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego o zgodność tych przepisów z Konstytucją.

Podkreślić należy, że zgodnie z treścią art. 193 Konstytucji RP «Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem». W rozpatrywanej sprawie taka sytuacja nie miała miejsca,

albowiem jej rozstrzygnięcie w żaden sposób nie było uwarunkowane udzieleniem odpowiedzi na pytanie prawne skierowane do Trybunału Konstytucyjnego, gdyż nie występują żadne wątpliwości, że uprawa trawnika rolowanego w świetle obowiązujących przepisów nie jest uprawą wieloletnią, gdyż trwa krócej niż 5 lat, a zatem w przypadku ustalania wysokości odszkodowania zastosowanie znajdują przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 8 marca 2010 r.

Sąd Apelacyjny dzieląc ten pogląd uznał zarazem, że brak jest podstaw do tego, aby zwracać się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniami dotyczącymi niekonstytucyjności przepisów wskazanych w apelacji przez powódkę (skarżącą spółkę).

Brak jest przepisów szczególnych, które regulowałyby tę kwestię w sposób odmienny, odpowiadający specyfice uprawy trawy rolowanej. Powódka [skarżąca spółka] kwestionując przyjęte zasady obliczenia szkody nie wskazała żadnych racjonalnych przesłanek przemawiających za uznaniem, że uprawa trawnika rolowanego jest uprawą wieloletnią [...] W ocenie Sądu Apelacyjnego brak odmiennych uregulowań, uwzględniających specyfikę tej uprawy nie może stanowić przesłanki do uznania niekonstytucyjności § 4 i § 5 rozporządzenia. Za chybione w tej sytuacji należało też uznać zarzuty naruszenia art. 7 i art. 92 Konstytucji, albowiem zgodnie z uregulowaniami z nich wynikającymi, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Sąd Okręgowy ustalając wysokość należnego powódce odszkodowania orzekał na podstawie obowiązujących przepisów prawa, dokonując ich prawidłowej wykładni, co znalazło swój wyraz w treści uzasadnienia zaskarżonego wyroku. Za nieuzasadniony i pozbawiony uzasadnionych podstaw należało uznać zarzut naruszenia art. 64 ust. 3 Konstytucji dotyczący ograniczenia prawa własności, które to kwestie nie stanowiły przedmiotu rozstrzygnięcia w tej sprawie”.

C. Postępowanie przed Sądem Najwyższym

89. Skarżąca spółka wniosła skargę kasacyjną. Podniosła zarzut błędnego zastosowania przez Sąd Apelacyjny § 4 i § 5 ww. rozporządzenia do trawnika rolowanego, mimo że przepisy te mogą być stosowane wyłącznie w odniesieniu do upraw o cyklu produkcji nieprzekraczającym jednego roku. Ponadto skarżąca spółka zarzuciła, że przepisy te są niezgodne z Konstytucją, zatem nie mogą być stosowane. Powtórzyła swoje wcześniejsze zastrzeżenia co do konstytucyjności § 4 i § 5 rozporządzenia oraz art. 49 ustawy Prawo łowieckie.

90. Skarżąca spółka podniosła również zarzut, że Sąd Apelacyjny błędnie odwołał się do rozporządzenia Komisji (WE) nr 1120/2009, którego przedmiot regulacji nie dotyczył kwestii związanych z odszkodowaniami za szkody wyrządzone przez zwierzynę łowną.

91. W dniu 3 grudnia 2015 r. Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, ponieważ nie uzasadniono istnienia dwóch przesłanek, które miałyby stanowić o przyjęciu skargi. Sąd Najwyższy stwierdził, że skarżąca spółka nie wykazała, że w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne lub zachodzi potrzeba wykładni przepisów budzących poważne wątpliwości. Kwestia wykładni oraz zgodności z Konstytucją art. 49 ustawy Prawo łowieckie oraz § 4 i § 5 rozporządzenia nie jest istotnym

zagadnieniem prawnym. Sąd Najwyższy odnotował, że wykładnia wyżej wymienionych przepisów prawa nie była konieczna do rozpoznania sprawy, gdyż spór w istocie dotyczył pojęcia „trwałych użytków zielonych” oraz ustaleń faktycznych odnoszących się do uprawy trawnika rolowanego.

D. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym

92. W dniu 15 kwietnia 2015 r. skarżąca spółka wniosła skargę konstytucyjną. W treści skargi zarzuciła:

i) niezgodność art. 49 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie w zakresie, w jakim przenosi do regulacji pozaustawowej kwestie związane z materią ustawy ingerującą w ograniczenie prawa własności przez niedozwolone jego ograniczenie przepisem rangi niższej niż ustawa, z art. 64 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji;

ii) niezgodność § 4 i § 5 rozporządzenia Ministra Środowiska w zakresie, w jakim wykraczają poza delegację ustawową, ograniczając własność przez ograniczenie prawa do wynagrodzenia za szkody, z art. 92 ust. 1, art. 64 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 49 ustawy Prawo łowieckie; oraz

iii) niezgodność § 5 rozporządzenia w zakresie, w jakim osoby uprawiające uprawy rolne, których okres produkcji od rozpoczęcia (zasiewu, zasadzenia) do zbioru nie zamyka się w ciągu jednego roku, stawia w sytuacji gorszej niż osoby uprawiające uprawy jednoroczne, przez ograniczenie wypłaty odszkodowania w związku z terminem wystąpienia szkody bez określania podstawy takiego ograniczenia wysokości wypłacanego odszkodowania, z art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 2 Konstytucji.

93. Zdaniem skarżącej spółki, w wyrokach sądów powszechnych zostały naruszone jej konstytucyjne prawa własności, a w szczególności zaś wyrażona w art. 64 ust. 3 Konstytucji zasada, że ograniczenie tych praw może nastąpić jedynie w drodze ustawy.

94. Skarżąca spółka wyjaśniła, że § 4 i § 5 rozporządzenia, stanowiące podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w jej sprawie, przesądziły o ograniczeniu należnego jej odszkodowania do stawek procentowych określonych w § 5 rozporządzenia. Zdaniem skarżącej, ograniczenie jej prawa do odszkodowania za szkodę spowodowaną przez zwierzynę łowną poprzez przeniesienie uregulowań do aktu rangi niższej niż ustawa, było niezgodne z art. 64 ust. 3 Konstytucji. Skarżąca spółka powoływała się także na Protokół nr 1 do Konwencji.

95. Skarżąca spółka podniosła, że zaskarżone przepisy rozporządzenia nie powinny były stanowić podstawy prawnej rozstrzygnięcia w sprawie ze względu na ich niekonstytucyjność. Sądy powszechne nie przyjęły jednak tego argumentu i odmówiły skierowania pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego. Tym samym wniesienie skargi konstytucyjnej na te przepisy stanowiło dla skarżącej spółki ostatnią możliwość obrony jej praw.

96. Po wstępnym zbadaniu sprawy Trybunał Konstytucyjny uznał, że skarga konstytucyjna spełnia odpowiednie wymogi ustawowe i skierował skargę do merytorycznego rozpoznania. Do rozpoznania skargi konstytucyjnej (sygn. SK 8/16) wyznaczono pięcioosobowy skład orzekający. W składzie tym zasiedli sędziowie: L.K. (przewodniczący), M.M. (sprawozdawca), J.P., M.P.-S. oraz P.T.

97. Trybunał Konstytucyjny zakomunikował skargę Prokuratorowi Generalnemu, Sejmowi RP, Radzie Ministrów oraz Ministrowi Środowiska. Otrzymał stanowiska dwóch pierwszych organów.

98. W dniu 5 lipca 2017 r. Trybunał Konstytucyjny, większością trzech głosów do dwóch, ogłosił postanowienie o umorzeniu postępowania, uzasadniając to niespełnieniem jednego z ustawowych warunków dopuszczalności. Postanowienie zostało wydane po rozpoznaniu skargi na posiedzeniu niejawnym. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że skład rozpoznający sprawę co do meritum nie jest związany stanowiskiem zajęтым w zarządzeniu lub postanowieniu wstępnym, powołując się przy tym na swoje orzecznictwo (zob. np. postanowienie z dnia 27 stycznia 2004 r., sygn. SK 50/03, oraz postanowienie z dnia 21 marca 2007 r., sygn. SK 40/05).

99. Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 49 ustawy – Prawo łowieckie nie był podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej spółki. Adresatem art. 49 ustawy jest Minister Środowiska, który musi wydać akt wykonawczy o określonej treści. W przeciwieństwie do zaskarżonych przepisów rozporządzenia, art. 49 ustawy nie kształtuje w sposób bezpośredni praw i obowiązków skarżącej spółki. Trybunał Konstytucyjny umorzył zatem postępowanie w tym zakresie.

100. Trybunał Konstytucyjny uznał, że § 4 i § 5 rozporządzenia stanowiły podstawę prawną ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej spółki. Zauważył jednak, że skarżąca spółka powinna była przedstawić argumenty uzasadniające zarzut niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów. Stwierdził, że skarga konstytucyjna skarżącej spółki odnosi się do sposobu zastosowania, a nie do treści kwestionowanych przepisów. Skarżąca spółka podczas postępowania sądowego przedstawiała argumenty, że jej uprawa ma charakter wieloletni, a sąd mimo to zastosował niewłaściwe przepisy do tej sytuacji. Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny uznał, że wydanie wyroku w sprawie konstytucyjności zaskarżonych przepisów § 4 i § 5 rozporządzenia jest niedopuszczalne ze względu na to, że nie zostały spełnione odpowiednie warunki ustawowe, gdyż skarżąca zakwestionowała sposób zastosowania tych przepisów przez sąd w jej sprawie, lecz nie wykazała, w jaki sposób ich treść wpływa na naruszenie jej konstytucyjnych wolności i praw. Z wyżej wymienionych względów Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w tym zakresie.

101. Sędzia M.P.-S. w swoim zdaniu odrębnym nie zgodziła się z umorzeniem postępowania w tej sprawie i stwierdziła, że skarga powinna była zostać rozpoznana merytorycznie w zakresie kontroli zgodności

zaskarżonych przepisów rozporządzenia z art. 92 ust. 1 i art. 64 Konstytucji. Wskazała, że skarżąca spółka uzasadniła w sposób dostateczny, że przepisy rozporządzenia zostały przyjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej z art. 49 ustawy Prawo łowieckie oraz naruszały konstytucyjne gwarancje prawa własności.

102. W jej ocenie § 4 i § 5 rozporządzenia w sposób bardzo wyraźny wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 49 ustawy Prawo łowieckie. Przepis ustawy upoważnił Ministra właściwego do spraw środowiska do określenia sposobu postępowania przy szacowaniu szkód łowieckich. Tymczasem zaskarżony przepis § 5 rozporządzenia wprowadza daleko idące procentowe ograniczenie wysokości odszkodowania ustalanego na podstawie § 4 rozporządzenia. Minister nie został jednak upoważniony do obniżenia wysokości odszkodowania. Co więcej, w świetle art. 64 ust. 3 Konstytucji ustawodawca nie może dopuścić, by akt rangi podustawowej ograniczał odszkodowanie za naruszenie własności. Zauważył to Prokurator Generalny, który w swym stanowisku wyraźnie podkreślił, że art. 46 Prawa łowieckiego zawiera jedyne, dopuszczalne w prawie polskim, ograniczenia (w zestawieniu z zasadami prawa cywilnego) zakresu odszkodowania za szkody łowieckie.

103. Sędzia P.T. w swoim zdaniu odrębnym nie podzielił stanowiska, zgodnie z którym art. 49 ustawy Prawo łowieckie nie stanowił podstawy orzeczenia o prawach skarżącej oraz nie był źródłem naruszenia jej praw w rozumieniu art. 79 Konstytucji.

104. W jego ocenie, źródłem naruszenia praw i wolności człowieka mogą być przepisy upoważniające do wydania rozporządzenia określającego jego sytuację prawną. Skoro art. 64 ust. 3 Konstytucji gwarantuje, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy, to przepis ustawy upoważniający do dokonania takich ograniczeń w drodze rozporządzenia prowadzi do naruszenia tej gwarancji. Nie podzielił stanowiska większości, zgodnie z którym w drodze skargi konstytucyjnej nie można podnosić zarzutu naruszenia zasady wyłączności ustawy, jako koniecznego wymogu dopuszczalności ograniczania konstytucyjnych praw. Wymóg ten stanowi kluczową gwarancję prawidłowego ograniczania praw konstytucyjnych. Niemożność zarzucania w skardze konstytucyjnej naruszenia tego wymogu podważałaby sens skargi konstytucyjnej.

105. Z podobnych względów sędzia P.T. nie podzielił stanowiska, zgodnie z którym art. 49 prawa łowieckiego nie stanowił podstawy orzeczenia sądu w rozumieniu art. 79 Konstytucji. Zauważył, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat konieczności autonomicznego i szerokiego rozumienia zwrotu „aktu normatywnego, na podstawie którego sąd (...) orzekł ostatecznie o jego [danej osoby] wolnościach lub prawach. W zakres tego określenia wchodzi wszystkie przepisy, które kształtują normatywną podstawę rozstrzygnięcia sądu i w konsekwencji kształtują sytuację skarżącego.

106. Zdanie odrębne sędziego P.T. dotyczyło również składu, w jakim Trybunał Konstytucyjny rozpoznał sprawę. Sędzia P.T. zauważył, że skład ten został ukształtowany z naruszeniem Konstytucji, w szczególności z naruszeniem jej art. 194 ust. 1. Wyznaczony do składu orzekającego w niniejszej sprawie M.M. został wybrany przez Sejm do Trybunału Konstytucyjnego na miejsce już zajęte, do czego Sejm VIII kadencji nie miał prawa. Sejm VII kadencji wybrał na sędziów konstytucyjnych R.H., A.J. oraz K.Ś. Wątpliwości prawne dotyczące ustawowej podstawy ich wyboru zostały rozstrzygnięte w wyroku TK z 3 grudnia 2015 r. (sygn. K 34/15). Rozstrzygnięcie to zostało następnie potwierdzone w postanowieniu TK z 7 stycznia 2016 r. (sygn. U 8/15). Podstawa ustawowa wyboru wskazanej trójki sędziów była zgodna z Konstytucją. Kompetencja do rozstrzygania wątpliwości dotyczących zgodności z Konstytucją ustaw jest na mocy art. 188 pkt 1-3 Konstytucji zastrzeżona dla Trybunału Konstytucyjnego. W konsekwencji samodzielna ocena Sejmu, dotycząca niekonstytucyjności podstawy prawnej wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, nie mogła stanowić podstawy podjęcia prawnie wiążącej uchwały stwierdzającej, że wybór sędziego Trybunału Konstytucyjnego nie doszedł do skutku.

107. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego doręczono skarżącej spółce w dniu 10 lipca 2017 r.

WŁAŚCIWE PRZEPISY PRAWNE I PRAKTYKA

I. PRAWO KRAJOWE I PRAKTYKA

A. Przepisy prawa krajowego

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej,

108. Odpowiednie przepisy Konstytucji stanowią:

Art. 7

„Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

Art. 8

„1. Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej”.

Art. 10

„1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.

2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”.

Art. 45 ust. 1

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

Art. 64

„1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.

2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”.

Środki ochrony wolności i praw

Art. 79

„1. Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”.

Art. 92

„1. Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”.

Rozdział VIII Sądy i trybunały

Art. 173

„Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”.

Art. 175

„1. Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe”.

Art. 188

„Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

- 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
- 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
- 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
- 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- 5) skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1”.

Art. 189

„Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa”.

Art. 190

„1. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

2. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wymienionych w art. 188 podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. [...]

3. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny dwunastu miesięcy. [...]

4. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna [...], stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji [...] na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.

5. [...]”.

Art. 193

„Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”.

Art. 194

„1. Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. [...]”.

Art. 195

„1. Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji”.

2. Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym

109. Odpowiednie przepisy ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym stanowią:

Art. 18

„Sędzią Trybunału może być wybrana osoba, która wyróżnia się wiedzą prawniczą oraz:

1) posiada kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego;

2) w dniu wyboru ma ukończone 40 lat i nie ukończyła 67 lat”.

Art. 19

„1. Prawo zgłaszania kandydata na sędziego Trybunału przysługuje Prezydium Sejmu oraz grupie co najmniej 50 posłów.

2. Wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału składa się do Marszałka Sejmu nie później niż 3 miesiące przed dniem upływu kadencji [danego] sędziego Trybunału”.

Art. 21

„1. Osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału składa wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ślubowanie następującej treści:

»Uroczyscie ślubuję, że pełniąc powierzone mi obowiązki sędziego Trybunału Konstytucyjnego będę wiernie służyć Narodowi i stać na straży Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, czyniąc to bezstronnie, według mego sumienia i z najwyższą starannością, oraz strzegąc godności sprawowanego urzędu.« Ślubowanie może być złożone z dodaniem zdania »Tak mi dopomóż Bóg.«”.

Art. 137

„W przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015, termin na złożenie wniosku, o którym mowa w art. 19 ust. 2, wynosi 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy”.

3. Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. zmieniająca ustawę o Trybunale Konstytucyjnym („ustawa zmieniająca z dnia 19 listopada 2015 r.”.)

110. Ustawą zmieniającą z dnia 19 listopada 2015 r. zmieniono art. 21 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz dodano nowy ust. 1a. Art. 21 ust. 1 i 1a otrzymał następujące brzmienie:

„1. Osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału składa wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w terminie 30 dni od dnia wyboru, ślubowanie następującej treści

[treść ślubowania pozostała bez zmian]

1a. Złożenie ślubowania rozpoczyna bieg kadencji sędziego Trybunału”.

111. Ustawą zmieniającą z dnia 19 listopada 2015 r. uchylono art. 137 i dodano nowy art. 137a w brzmieniu:

„W przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015, termin na złożenie wniosku, o którym mowa w art. 19 ust. 2, wynosi 7 dni od dnia wejścia w życie niniejszego przepisu”.

4. Kodeks postępowania cywilnego

112. Art. 401¹ Kodeksu postępowania cywilnego w odpowiednim zakresie stanowi:

„1. Można żądać wznowienia postępowania również w wypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją [...], na podstawie którego zostało wydane orzeczenie”.

5. Ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie

113. Odpowiednie przepisy ustawy – Prawo łowieckie stanowią:

Art. 46

„1. Dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego jest obowiązany do wynagradzania szkód wyrządzonych:

1. w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, danielę i sarny; [lub]
2. przy wykonywaniu polowania”.

Art. 49

„Minister właściwy do spraw środowiska, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, określi, w drodze rozporządzenia, sposób postępowania przy szacowaniu szkód w uprawach i płodach rolnych oraz wypłat odszkodowań za szkody, uwzględniając terminy zgłoszenia szkody, obowiązek szacowania wstępnego i ostatecznego oraz obszar uszkodzonej uprawy”.

Art. 50

„1. Skarb Państwa odpowiada za szkody, o których mowa w art. 46 ust. 1, wyrządzone przez zwierzęta łowne objęte całoroczną ochroną”.

6. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 marca 2010 r. w sprawie sposobu postępowania przy szacowaniu szkód oraz wypłat odszkodowań za szkody w uprawach i płodach rolnych

114. Rozporządzenie zostało przyjęte na podstawie art. 49 ustawy Prawo łowieckie. W § 4 zawierało ono szczegółowe zasady i postępowania przy szacowaniu szkód wyrządzonych przez zwierzynę łowną oraz obliczania odszkodowania.

115. § 5 rozporządzenia stanowił:

„Przy ostatecznym szacowaniu szkody w uprawach wymagających zaorania odszkodowanie ustala się, jeżeli szkoda powstała

- 1) w okresie do dnia 15 kwietnia – w wysokości 25 %,
- 2) w okresie od dnia 16 kwietnia do dnia 20 maja – w wysokości 40 %,
- 3) w okresie od dnia 21 maja do dnia 10 czerwca – w wysokości 60 %,
- 4) w okresie od dnia 11 czerwca – w wysokości 85 %

kwoty obliczonej w sposób określony w § 4 ust. 7”.

B. Praktyka krajowa

1. Orzecznictwo dotyczące odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzynę łowną

116. W uchwale z dnia 19 maja 2015 r. (sygn. III CZP 114/14) Sąd Najwyższy zauważył, że odpowiedzialność odszkodowawcza zarządców lub

dzierżawców obwodu łowieckiego albo Skarbu Państwa unormowana w art. 46 - 50 Prawa łowieckiego jest formą odpowiedzialności absolutnej (obiektywnej), którą wyłącza tylko wykazanie jednej z okoliczności wymienionych w art. 48 Prawa łowieckiego. Przepisy te, mające charakter *lex specialis* wobec przepisów Kodeksu cywilnego, modyfikują zasady odpowiedzialności odszkodowawczej nie naruszają jednak samej konstrukcji i istoty tej odpowiedzialności. Sąd Najwyższy zauważył, że obowiązująca w prawie cywilnym zasada pełnego odszkodowania nie ma absolutnego charakteru, ale odstępstwa od tej zasady muszą mieć umocowanie w ustawie. Takie odstępstwo stanowi art. 46 ust. 1 pkt 1 Prawa łowieckiego. Jednocześnie Sąd Najwyższy wyraźnie stwierdził, że o zakresie pojęcia szkody nie można rozstrzygać przez sięganie do przepisów wykonawczych, np. przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska.

117. Sąd Apelacyjny w Szczecinie, w wyroku z dnia 6 marca 2014 r. (sygn. ACa 886/13) zauważył, że wraz ze zmianą treści art. 49 Prawa łowieckiego minister właściwy do spraw środowiska utracił możliwość określania zasad szacowania szkód, w tym ograniczania odpowiedzialności obowiązanej w stosunku do przepisów Kodeksu cywilnego.

II. DOKUMENTY MIĘDZYNARODOWE

A. Organizacja Narodów Zjednoczonych

1. Komitet Praw Człowieka

118. W treści uwag końcowych do siódmego sprawozdania okresowego Rzeczypospolitej Polskiej, przyjętego w dniu 31 października 2016 r., Komitet Praw Człowieka stwierdził, co następuje:

„Ramy konstytucyjne i prawne, w których Pakt jest wykonywany.

7. Komitet jest zaniepokojony negatywnym wpływem reform prawa, w tym nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym pochodzących z listopada i grudnia 2015 r. oraz z lipca 2016 r., a także lekceważeniem niektórych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, na działalność i niezawisłość Trybunału oraz wykonywanie Paktu. Komitet jest również zaniepokojony odmową Prezesa Rady Ministrów ogłoszenia w Dzienniku Ustaw wyroków Trybunału z marca i sierpnia 2016 r., dążeniami Rządu do zmiany składu Trybunału w sposób, który Trybunał uznaje za niekonstytucyjny [...]

8. Państwo-Strona powinno zapewnić poszanowanie i ochronę nienaruszalności i niezawisłości Trybunału Konstytucyjnego i jego sędziów oraz zapewnić wykonanie wszystkich jego orzeczeń. Komitet wzywa Państwo-Stronę do natychmiastowego urzędowego ogłoszenia wszystkich wyroków Trybunału, powstrzymania się od podejmowania środków utrudniających jego skuteczne funkcjonowanie oraz do zapewnienia przejrzystej i bezstronnej procedury powoływania jego członków oraz bezpieczeństwa kadencji, która spełnia wszystkie wymogi legalności wynikające z prawa krajowego i międzynarodowego”.

2. Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. niezależności sędziów i prawników

119. W dniach 23-27 października 2017 r. Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. niezależności sędziów i prawników złożył wizytę w Polsce, aby ocenić przyjęte przez Polskę środki mające na celu ochronę i propagowanie niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W sprawozdaniu z dnia 5 kwietnia 2018 r. (A/HRC/38/38/Add.1) dotyczącym wizyty w Polsce, Specjalny Sprawozdawca wyraził głębokie zaniepokojenie trwającym kryzysem konstytucyjnym, który zaczął rozwijać się w szybkim tempie tuż po wyborach, które miały miejsce w październiku 2015 r. Specjalny Sprawozdawca wskazał, że kryzys zrodził się z konfliktu pomiędzy nową większością parlamentarną i ustępującą partią polityczną dotyczącego prawa do powoływania nowych sędziów konstytucyjnych. Odnosząc się do powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Specjalny Sprawozdawca stwierdził, co następuje:

„29. Specjalny Sprawozdawca ubolewa, że wyroki wydane przez Trybunał Konstytucyjny w dniach 3 i 9 grudnia 2015 r. nie zostały wykonane. Stanowi to rażące naruszenie zasady niezawisłości sądów i zasady podziału władzy oraz naruszenie Konstytucji RP. Obowiązek respektowania i przestrzegania orzeczeń i wyroków sądowych stanowi niezbędne następstwo zasady niezawisłości instytucjonalnej sądownictwa [...] Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka potwierdza, że zasada niezawisłości sądownictwa wymaga, aby władze krajowe, które nie są częścią systemu sądownictwa, respektowały orzeczenia sądów krajowych i stosowały się do nich”.

120. Specjalny Sprawozdawca był również zaniepokojony faktem, że wybrane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie zostały ogłoszone w organie promulgacyjnym.

121. W swoich zaleceniach dotyczących Trybunału Konstytucyjnego Specjalny Sprawozdawca oznajmił:

„80. Specjalny Sprawozdawca wzywa wszystkie siły polityczne do współpracy na rzecz przywrócenia niezawisłości i legitymacji Trybunału Konstytucyjnego jako gwaranta Konstytucji RP. Lojalna współpraca pomiędzy różnymi instytucjami państwowymi jest warunkiem koniecznym do znalezienia trwałego rozwiązania kryzysu konstytucyjnego. Każde rozwiązanie polityczne powinno opierać się na wcześniejszych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności tych z 3 i 9 grudnia 2015 r.

81. Specjalny Sprawozdawca wzywa polskie władze do powstrzymania się od ingerencji w pracę Trybunału Konstytucyjnego. Decyzje Trybunału Konstytucyjnego są wiążące w świetle polskiego prawa konstytucyjnego, a władze krajowe muszą je respektować i ich przestrzegać. Ogłoszenie orzeczeń Trybunału w żadnym wypadku nie może być uzależnione od decyzji władzy wykonawczej lub władzy ustawodawczej. W związku z tym Specjalny Sprawozdawca wzywa władze krajowe do bezzwłocznego ogłoszenia i pełnego wykonania orzeczeń Trybunału z 9 marca 2016 r., 11 sierpnia 2016 r. i 7 listopada 2016 r.

B. Rada Europy

1. Komitet Ministrów

122. Rekomendacja przyjęta w dniu 17 listopada 2010 r. przez Komitet Ministrów (CM/Rec(2010)12), zatytułowana: „Sędziowie: niezawisłość, efektywność i odpowiedzialność” w odpowiednim zakresie stanowi:

„Rozdział I – Kwestie ogólne

Zakres rekomendacji

1. Rekomendacja ta odnosi się do wszystkich osób wykonujących funkcje sędziowskie, włącznie z sędziami orzekającymi w sprawach konstytucyjnych.

[...]

Niezawisłość sędziowska i stopień jej gwarancji

3. Celem niezawisłości, zdefiniowanej w art. 6 Konwencji, jest zagwarantowanie każdej jednostce fundamentalnego prawa do rozpoznania jej sprawy w rzetelnym procesie, wyłącznie na podstawie prawa, bez żadnych niewłaściwych wpływów.

4. Niezawisłość poszczególnych sędziów zagwarantowana jest niezawisłością całego wymiaru sprawiedliwości. Stanowi fundamentalną zasadę państwa prawa.

[...]

Rozdział VI – Status sędziego

Wybór i ścieżka awansu

44. Decyzje dotyczące wyboru i awansowania sędziów powinny się opierać na obiektywnych kryteriach wyznaczonych uprzednio prawem lub przez upoważniony organ. Decyzje te powinny mieć charakter merytoryczny i muszą brać pod uwagę kwalifikacje, zdolności i umiejętności wymagane do orzekania w sprawach poprzez stosowanie prawa z poszanowaniem godności ludzkiej.

[...]

46. Organ podejmujący decyzje o wyborze i awansowaniu sędziów powinien być niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Aby zagwarantować jego niezależność, co najmniej połowa z jego członków powinna być sędziami wybieranymi przez ich przedstawicieli.

47. Jednakże gdy konstytucja lub inne akty prawne przewidują, iż głowa państwa, rząd lub władza ustawodawcza podejmują decyzje w sprawie wyboru i awansowania sędziów, niezależny i kompetentny organ wywodzący się w znacznej części z sądownictwa (bez uszczerbku dla regulacji dotyczących rad sądownictwa zawartych w rozdziale IV) powinien być upoważniony do wydawania rekomendacji lub opinii, których podmiot nominujący sędziów musi przestrzegać w praktyce”.

2. Komisja Wenecka

123. Istotne fragmenty Opinii w sprawie nowelizacji ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej, przyjętej przez Komisję Wenecką na 106. Sesji Plenarnej (Wenecja, 11-12 marca 2016 r., CDL-AD(2016)001), brzmią, jak następuje:

„E. Skład Trybunału

104. W dniu 3 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 137 ustawy jest zgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim dotyczy trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego, których kadencja upłynęła 6 listopada 2015 r., ale niekonstytucyjny odnośnie do dwóch sędziów Trybunału Konstytucyjnego, których kadencja upłynęła 2 i 8 grudnia 2015 r.

105. W dniu 9 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 137a ustawy jest niezgodny z art. 194 ust. 1 w związku z art. 7 Konstytucji odnośnie do trzech wakatów powstałych w dniu 6 listopada 2015 r.

106. W następstwie umorzenia postępowania w sprawie o sygn. U 8/15 z 7 stycznia 2016 r. (ogłoszonego 11 stycznia 2016 r.) odrzucającego skargę na uchwały Sejmu z 2 grudnia 2015 r., ponieważ nie są to akty normatywne podlegające kognicji Trybunału, Prezes Trybunału dopuścił do orzekania dwóch sędziów wybranych 2 grudnia 2015 r. na stanowiska zwolnione 2 i 8 grudnia 2015 r., lecz nie dopuścił do orzekania sędziów wybranych na stanowiska zwolnione 6 listopada 2015 r.

107. W rezultacie Trybunał posiada teraz 12 zasiadających w nim sędziów oraz dwie grupy po trzech sędziów, tzw. «sędziów październikowych» wybranych przez Sejm VII kadencji i «sędziów grudniowych» wybranych przez Sejm VIII kadencji. Jednak ich mandaty mają bardzo różne podstawy prawne. Wybór grudniowy został dokonany, pomimo że Trybunał Konstytucyjny zakazał Sejmowi wybierać nowych sędziów. Sejm wybrał pięć osób na dzień przed ogłoszeniem wyroku Trybunału w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy z czerwca i jej art. 137. Mimo że w tym czasie Prezydent wciąż nie odebrał ślubowania od sędziów październikowych wybranych niemal dwa miesiące wcześniej, zgłaszając wątpliwości co do ważności ich wyboru, wygląda na to, że Prezydent nie miał wątpliwości odnośnie do ważności wyboru sędziów grudniowych, mimo że art. 137a, który przewidywał wybór następców wszystkich sędziów, których kadencja upływała w roku 2015, był kwestionowany w sprawie zawisłej przed Trybunałem. Nie czekając na wyrok Trybunału, Prezydent natychmiast odebrał od nich ślubowanie.

108. Eksperti rządowi argumentują, że wspomniane ślubowanie ostatecznie decyduje o ważności wyboru sędziów. Jednak w przeciwieństwie do ślubowania posłów (w obecności Sejmu, art. 104 ust. 2 Konstytucji) i członków Rządu (w obecności Prezydenta Rzeczypospolitej, art. 151 Konstytucji), ślubowanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego jest regulowane wyłącznie przez przepisy dotyczące Trybunału, a nie przez samą Konstytucję. W tym kontekście prawnym odebranie ślubowania nie może być uznane za wymóg konieczny do uznania wyboru sędziów konstytucyjnych za ważny. Przyjęcie ślubowania przez Prezydenta jest na pewno istotne – również jako widoczna oznaka wierności Konstytucji – lecz pełni głównie funkcję ceremonialną.

109. Należy przypomnieć, że według wyroku z 9 grudnia 2015 r. początek kadencji sędziów Trybunału wyznacza moment ich wyboru przez Sejm (lub następuje później, jeśli wybór odbywa się przed pojawieniem się wakatu na stanowisku), nie zaś chwila złożenia uroczystego ślubowania. Ten wyrok musi być respektowany. Według polskiej Konstytucji to nie Prezydent, lecz Trybunał Konstytucyjny jest ostatecznym arbitrem w sprawach dotyczących interpretacji Konstytucji. Prezydent Rzeczypospolitej i inne władze państwowe mają obowiązek zapewnić wykonanie wyroków Trybunału.

[...]

124. Postanowienia sądu konstytucyjnego, które są wiążące zgodnie z krajowym prawem konstytucyjnym, muszą być przestrzegane przez inne organy polityczne; jest

to europejski i międzynarodowy standard, który ma fundamentalne znaczenie dla podziału władz, niezawisłości sędziowskiej i właściwego funkcjonowania rządów prawa. Jest to szczególnie uzasadnione w przypadku postanowienia Trybunału dotyczącego nominacji nowych sędziów w październiku/grudniu 2015 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że wybór tych sędziów, których stanowiska zwalniały się w grudniu 2015 r., tj. po rozpoczęciu prac przez nowy Sejm, nie leżało w kompetencjach poprzedniego Sejmu. Wyrok ten musi być respektowany przez ówczesny rząd, obecnie w opozycji. Wybór tych sędziów przez Sejm VIII kadencji miał podstawę konstytucyjną. Z drugiej strony podstawę konstytucyjną ma również wybór sędziów na stanowiska, które zwolniły się w trakcie VII kadencji Sejmu, i nowy Sejm musi ten wybór uszanować.

[...]

126. Jak wykazano w orzeczeniach polskiego Trybunału Konstytucyjnego, zarówno poprzednia, jak i obecna większość sejmowa podejmowały niekonstytucyjne działania, które zdają się być oparte na poglądzie, że (zwykła) większość parlamentarna może zmienić sytuację prawną na swoją korzyść, dochodząc do granic wyznaczanych przez Konstytucję – i przekraczając je. Taka praktyka jest sprzeczna z modelem ustroju demokratycznego opartego na rządach prawa, kierowanego zasadą podziału władz.

[...]

136. Trzeba znaleźć rozwiązanie obecnego konfliktu o skład Trybunału Konstytucyjnego, który to konflikt zrodził się z działań poprzedniego Sejmu. Komisja Wenecka wzywa zarówno większość, jak i opozycję, by uczynili wszystko, co w ich mocy, by znaleźć rozwiązanie w tej sytuacji. W państwie opartym na rządach prawa każde takie rozwiązanie musi się opierać na zobowiązaniu do respektowania i pełnego wykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Dlatego Komisja Wenecka wzywa wszystkie organy państwa, a zwłaszcza Sejm, do pełnego respektowania i wykonywania wyroków Trybunału."

124. Istotne fragmenty Opinii w sprawie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej, przyjętej przez Komisję Wenecką na 108. Sesji Plenarnej (Wenecja, 14-15 października 2016 r., CDL-AD(2016)026), brzmią, jak następuje:

„L. Skład Trybunału

103. Od stycznia 2016 r. w Trybunale Konstytucyjnym zasiada dwunastu sędziów. Prezydent RP odmówił przyjęcia ślubowania od «sędziów październikowych», ale przyjął ślubowanie od trzech «sędziów grudniowych», którzy według orzecznictwa Trybunału zostali wybrani z naruszeniem Konstytucji. Art. 90 zobowiązuje Prezesa Trybunału do przydzielenia spraw trzem sędziom grudniowym.

104. W opinii zalecono rozwiązanie problemu powołania sędziów przy pełnym poszanowaniu wyroków Trybunału. Pełne poszanowanie wyroków Trybunału, w szczególności wyroku z 3 grudnia 2015 r., skutkowałoby włączeniem sędziów październikowych do składu Trybunału. To jednak nie nastąpiło.

[...]

106. Problem powołania sędziów nie został rozwiązany zgodnie z zaleceniami. Art. 90 nie stanowi rozwiązania zgodnego z zasadą praworządności. (przypis dolny pominięty).

107. W wyroku z 11 sierpnia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 90 jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji (powoływanie sędziów Trybunału

Konstytucyjnego). Powołując się na swoje orzeczenia w sprawach o sygn. K 34/15, K 35/15 i K 47/15 oraz postanowienie w sprawie o sygn. U 8/15, Trybunał przypominał, że podstawa prawna wyboru trzech sędziów październikowych była ważna, zatem nie było wakatów do obsadzenia, kiedy Sejm przystąpił do wyboru sędziów grudniowych. W związku z tym wykonanie art. 90 nakazującego Prezesowi Trybunału przydzielenie spraw sędziom grudniowym będzie wbrew wyrokom Trybunału, które mają moc powszechnie obowiązującą, a tym samym wiążą wszystkie organy państwowe, w tym Trybunał i jego Prezesa.

108. Uchylenie przez Trybunał przepisów, które mają ustanawiać obowiązek przypisywania spraw sędziom grudniowym, jest zgodne z zaleceniami Komisji Weneckiej, ponieważ tymi przepisami władza ustawodawcza w sposób niedozwolony uczyniła z siebie ostatecznego arbitra w kwestiach konstytucyjnych.

[...]

125. Art. 90 zobowiązujący Prezesa Trybunału do przydzielenia spraw «sędziom grudniowym» niezwłocznie po wejściu w życie ustawy, nie respektuje wyroków Trybunału i nie może rozstrzygać kwestii powoływania sędziów zgodnie z zasadą praworządności. Ponadto, wbrew stanowczemu zaleceniu zawartemu w Opinii, wyrok w sprawie o sygn. 47/15 z dnia 9 marca 2016 r. nie został opublikowany w organie promulgacyjnym.

126. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, nie mając ku temu postawy konstytucyjnej, przypisuje sobie uprawnienia do kontroli ważności wyroków Trybunału Konstytucyjnego poprzez odmowę ich publikacji. [...]

127. Przyjmując ustawę z dnia 22 lipca (oraz jej nowelizację z dnia 22 grudnia), Sejm RP przejął uprawnienia do kontroli konstytucyjności, których nie posiada, działając jako zwykła władza ustawodawcza, bez wymaganej większości do zmiany konstytucji.

128. Uchybienia te, tak pojedynczo, jak i łącznie, świadczą o tym, że Sejm i Rząd, zamiast zażegnać niepewną sytuację, do której doszło w Trybunale Konstytucyjnym, nadal kwestionują pozycję Trybunału jako ostatecznego arbitra w sprawach konstytucyjnych i ową kompetencję przypisują sobie. Zamiast szukać rozwiązania na podstawie Konstytucji i orzecznictwa Trybunału, stworzyli nowe przeszkody w skutecznym funkcjonowaniu Trybunału, a ich działania służyły dalszemu podważaniu niezawisłości TK. Przedłużając kryzys konstytucyjny, zablokowali Trybunał Konstytucyjny, który nie może odgrywać swojej konstytucyjnej roli strażnika demokracji, praworządności i praw człowieka.

129. W dniu 11 sierpnia 2016 r., podczas *vacatio legis*, Trybunał Konstytucyjny zbadał przyjętą ustawę i stwierdził niezgodność z Konstytucją niektórych z ww. przepisów. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów opublikowała 21 innych wyroków wydanych od 9 marca, ale nie wyroki z 9 marca i 11 sierpnia 2016 r., których skutki prawne rząd nadal kwestionuje. [...]

130. Ponieważ wyrok z 11 sierpnia nie został opublikowany i jego skutki prawne nie są uznawane przez rząd ani parlament, wyrok ten sam w sobie nie jest w stanie rozwiązać kryzysu konstytucyjnego ani przywrócić praworządności w Polsce, gdyż pozostałe organy władzy wciąż go odrzucają”.

125. Istotne fragmenty Listy kontrolnej dotyczącej praworządności (CDL-AD(2016)007), przyjętej przez Komisję Wenecką na 106. Sesji Plenarnej (Wenecja, 11-12 marca 2016 r.)⁵ brzmią, jak następuje:

„44. Działania państwa winny być zgodne z ustawą i przez ustawę dopuszczone. [...] [przypis dolny pominięty].

45. Podstawowym wymogiem praworządności jest określenie w ustawie uprawnień władz publicznych. W zakresie, w jakim zgodność z prawem dotyczy działań funkcjonariuszy publicznych, wymaga również, aby posiadali oni upoważnienie do działania oraz działali w granicach przyznanych im uprawnień, a tym samym przestrzegali zarówno prawa procesowego, jak i materialnego [przypis dolny pominięty].

[...]

74. Sądownictwo powinno być niezależne. Niezawisłość oznacza, że sądownictwo jest wolne od nacisków zewnętrznych i nie podlega wpływom politycznym ani manipulacjom, w szczególności ze strony władzy wykonawczej. Wymóg ten wpisuje się w podstawową demokratyczną zasadę podziału władzy. Sędziowie nie powinni ulegać wpływom politycznym ani manipulacjom.

[...]

107. Orzeczenia sądowe mają zasadnicze znaczenie dla wykonywania Konstytucji i innych przepisów prawa. Prawo do rzetelnego procesu sądowego i ogólnie praworządność byłyby pozbawione jakiegokolwiek treści, gdyby orzeczenia sądowe nie były wykonywane.

[...]

110. Prawo do rzetelnego procesu narzuca wykonanie wszystkich orzeczeń sądów, w tym orzeczeń sądów konstytucyjnych. Samo uchylene przepisów naruszających Konstytucję nie wystarczy do usunięcia wszystkich skutków naruszenia, oraz byłoby niemożliwe w przypadku zaniechania legislacyjnego wbrew konstytucji.

111. Dlatego niniejszy dokument podkreśla wagę przyjmowania przez Parlament ustawodawstwa zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego lub równoważnego organu [przypis dolny pominięty] [...]”

3. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy

126. W dniach 9-12 lutego 2016 r. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy Nils Muižnieks odbył wizytę w Polsce. Raport po tej wizycie, opublikowany w dniu 15 czerwca 2016 r., w odpowiednim zakresie stanowi, co następuje:

„43. Komisarz jest poważnie zaniepokojony obecnym paraliżem Trybunału Konstytucyjnego, który niesie poważne konsekwencje dla praw człowieka wszystkich polskich obywateli. Wzywa polskie władze do pilnego szukania wyjścia z obecnego impasu, zgodnie z opinią Komisji Weneckiej. Jak już stwierdziła Komisja Wenecka, praworządność wymaga, aby wszelkie rozwiązania zostały oparte na uznaniu i pełnym

⁵ Zatwierdzona przez wiceministrów na 1263. posiedzeniu (6-7 września 2016 r.), przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy na 31. sesji (19-21 października 2016 r.) oraz przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy na 4. części sesji (11 października 2017 r.).

wykonaniu orzeczeń Trybunału. Jak stwierdził Komisarz na zakończenie swojej wizyty, niemożliwa jest rzeczywista ochrona praw człowieka bez mechanizmów gwarantujących praworządność, a w szczególności zapewniających istnienie kontroli i równowagi pomiędzy poszczególnymi organami władzy w państwie. Komisarz jest szczególnie zaniepokojony, że postępowania dotyczące oceny zgodności ustaw i decyzji ze zobowiązaniami i standardami w dziedzinie praw człowieka mogą przez czas nieokreślony pozostać w zawieszeniu”.

127. Następną wizytę w Polsce odbyła Komisarz Praw Człowieka Dunja Mijatović w dniach 11-15 marca 2019 r. W raporcie po wizycie, opublikowanym w dniu 28 czerwca 2019 r., stwierdziła, co następuje:

„10. Trybunał Konstytucyjny odgrywa fundamentalną rolę jako główny mechanizm kontroli umożliwiający kontrolę zgodności prawa z Konstytucją RP i międzynarodowymi zobowiązaniami Polski w obszarze praw człowieka. Komisarz wyraża ubolewanie, iż pomimo zaleceń jej poprzednika, Komisji Weneckiej oraz innych podmiotów międzynarodowych i krajowych odpowiedzialnych za wzmacnianie poszanowania międzynarodowych standardów w obszarze niezawisłości wymiaru sprawiedliwości polskie władze nie znalazły dotychczas rozwiązania długotrwałego sporu wpływającego na funkcjonowanie tej fundamentalnej instytucji. W ocenie Komisarz niezawisłość i wiarygodność Trybunału Konstytucyjnego doznały poważnego uszczerbku. W szczególności Komisarz ubolewa nad utrzymującymi się kontrowersjami dotyczącymi powołania i statusu nowej Prezes Trybunału oraz grupy nowych sędziów Trybunału. Komisarz wzywa polskie władze do podjęcia pilnych działań w celu rozwiązania impasu związanego ze składem i funkcjonowaniem Trybunału Konstytucyjnego zgodnie z zaleceniami sformułowanymi w opiniach Komisji Weneckiej przyjętych w marcu i październiku 2016 r. Powinny one obejmować uznanie prawidłowości powołania trzech sędziów, wybranych w październiku 2015 r. przez poprzedni Sejm, oraz ich zaprzysiężenie, a także wznowienie dialogu i współpracy pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym a pozostałymi organami konstytucyjnymi, w tym Sądem Najwyższym i Rzecznikiem Praw Obywatelskich”.

4. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy

128. Zgromadzenie Parlamentarne w treści rezolucji z dnia 11 października 2017 r. w sprawie nowych zagrożeń dla praworządności w niektórych państwach członkowskich Rady Europy (rezolucja 2188 (2017)) wyraziło zaniepokojenie wydarzeniami w Polsce, które stanowią zagrożenie dla poszanowania praworządności, a zwłaszcza niezawisłości sądów i zasady podziału władzy. Zgromadzenie wezwało polskie władze m.in. do pełnej współpracy z Komisją Wenecką i zastosowania się do jej rekomendacji, a zwłaszcza rekomendacji dotyczących składu i funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego.

129. W dniu 28 stycznia 2020 r. Zgromadzenie Parlamentarne podjęło decyzję o wszczęciu wobec Polski procedury monitorującej. Polska jest jedynym państwem członkowskim Rady Europy, a zarazem państwem członkowskim UE, które jest aktualnie objęte tą procedurą. W przyjętej w tym samym dniu rezolucji zatytułowanej „Funkcjonowanie demokratycznych instytucji w Polsce” Zgromadzenie stwierdziło, co następuje:

„6. Kryzys konstytucyjny, który powstał w związku z obsadą Trybunału Konstytucyjnego, budzi zaniepokojenie i powinien zostać rozwiązany. Żaden demokratyczny rząd szanujący zasadę praworządności nie może wybiórczo ignorować orzeczeń sądów, z którymi się nie zgadza, w szczególności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Podstawą rozwiązania kryzysu powinno być pełne i bezwarunkowe wykonanie przez władze wszystkich orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w tym orzeczeń odnoszących się do składu samego Trybunału Konstytucyjnego. Przywrócenie legalności składu Trybunału Konstytucyjnego zgodnie ze standardami europejskimi jest nieodzowne i powinno mieć charakter priorytetowy. Zgromadzenie jest szczególnie zaniepokojone potencjalnym wpływem rzekomego niezgodnego z prawem składu Trybunału Konstytucyjnego na zobowiązania Polski wynikające z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka”.

130. W dniu 26 stycznia 2021 r. Zgromadzenie Parlamentarne przyjęło rezolucję zatytułowaną „Sędziowie w Polsce i w Republice Mołdawii muszą pozostać niezawisli” (2359 (2021)). Zgromadzenie, odnosząc się do obaw wyrażonych w rezolucji nr 2316 (2020), wskazało, że „«kryzys konstytucyjny» nie został rozwiązany, a Trybunał Konstytucyjny wydaje się pozostawać pod ścisłą kontrolą rządzących, co uniemożliwia mu pełnienie funkcji bezstronnego i niezależnego arbitra konstytucyjności i praworządności”. Ponadto Zgromadzenie wezwało polskie władze m.in. do „zrewidowania zmian wprowadzonych w funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego i sądownictwa powszechnego w świetle standardów Rady Europy dotyczących praworządności, demokracji i praw człowieka”.

5. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich

131. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE), w opinii zatytułowanej „Pozycja sądownictwa i jego relacje z innymi organami władz państwowych we współczesnej demokracji” z dnia 16 października 2015 r. (opinia nr 18/2015) poczyniła m.in. następujące ustalenia (przypisy dolne pominięte):

„IV. Legitymacja władzy sądowniczej i jej elementy

[...]

B. „Różne składowe legitymacji władzy sądowniczej

[...]

2) Konstytucyjna lub formalna legitymacja poszczególnych sędziów

„14. W celu wykonywania funkcji sądowych legitymizowanych na gruncie konstytucji, każdy sędzia musi uzyskać nominację, a tym samym stać się częścią systemu sądownictwa. Każdy sędzia mianowany zgodnie z konstytucją i innymi obowiązującymi przepisami uzyskuje tym samym uprawnienia i legitymację osadzoną w konstytucji. Zatem domniemaną cechą nominacji zgodnej z konstytucją i przepisami prawa jest, że poszczególni sędziowie uzyskują w ten sposób umocowanie i uprawnienia pozwalające im stosować prawo stworzone przez ustawodawcę lub formułowane przez innych sędziów. Legitymacja poszczególnych sędziów wynikająca z ich nominacji zgodnie z konstytucją i innymi przepisami prawa danego państwa stanowi «legitymację konstytucyjną lub formalną» każdego z nich”.

132. W dniu 7 lutego 2018 r. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich opublikowała raport zatytułowany „Niezawisłość i bezstronność sądownictwa w państwach członkowskich Rady Europy w 2017 r”. Odpowiednie fragmenty tego raportu brzmią, jak następuje (przypisy dolne pominięte):

„II. Przegląd standardów europejskich

A. Niezawisłość funkcjonalna: powoływanie i bezpieczeństwo kadencji sędziów

15. ETPC i CCJE uznały znaczenie instytucji i procedur gwarantujących niezależne powoływanie sędziów. CCJE zaleca, aby każda decyzja dotycząca powołania sędziego, jego kariery zawodowej i czynności dyscyplinarnych była regulowana ustawą, była oparta na obiektywnych kryteriach i albo była podejmowana przez niezależny organ, albo była objęta gwarancjami podjęcia wyłącznie w oparciu o takie kryteria, realizowane np. w drodze kontroli sądowej. Względy polityczne powinny być niedopuszczalne niezależnie od tego, czy mają miejsce w ramach rad sądownictwa, władzy wykonawczej czy ustawodawczej.

16. W państwach członkowskich istnieją różne procedury powoływania sędziów. Należą do nich na przykład: mianowanie przez radę sądownictwa lub inny niezależny organ, wybór przez Parlament lub powołanie przez władzę wykonawczą. W państwach członkowskich wprowadzono zasady formalne oraz rady sądownictwa w celu ochrony niezawisłości sędziów i prokuratorów. Chociaż takie zmiany mogą być dobrze odbierane, to same formalne zasady nie gwarantują, że decyzje o nominacji będą podejmowane bezstronnie, według obiektywnych kryteriów, w sposób wolny od wpływów politycznych. Wpływ władzy wykonawczej i ustawodawczej na decyzje o powoływaniu sędziów powinien być ograniczony, aby zapobiec nominacjom z powodów politycznych [...]”

133. Prezydium CCJE i Prezydium Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich wspólnie przygotowały raport z dnia 24 marca 2016 r. zatytułowany „Wyzwania dla niezawisłości i bezstronności sądownictwa w państwach członkowskich Rady Europy”, skierowany do Sekretarza Generalnego Rady Europy. Wśród przykładów takich wyzwań dotyczących Polski w raporcie przytoczono powoływanie sędziów konstytucyjnych i konflikt z Trybunałem Konstytucyjnym oraz opisano wydarzenia związane ze spornymi powołaniami sędziów w październiku - grudniu 2015 r.

C. Unia Europejska

1. Komisja Europejska

a) Wprowadzenie ram UE na rzecz praworządności

134. Ramy na rzecz praworządności zawierają wskazówki dotyczące dialogu między Komisją a danym państwem członkowskim, który ma zapobiegać nasilaniu się systemowego zagrożenia praworządności.

135. W dniu 23 grudnia 2015 r. Komisja skierowała do polskiego rządu pismo z zapytaniem o sytuację konstytucyjną w Polsce, w tym o kroki przewidywane w związku z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego

odpowiednio z 3 i 9 grudnia 2015 r. W dniu 11 stycznia Komisja otrzymała od polskiego rządu odpowiedź, która nie rozwiała istniejących obaw.

136. W dniu 13 stycznia 2016 r. Komisja zdecydowała o zbadaniu sytuacji w Polsce, stosując ramy UE na rzecz praworządności. Wymiana korespondencji między Komisją a polskim rządem nie rozwiała obaw Komisji.

b) Zalecenie w sprawie praworządności (UE) 2016/1374 (zalecenie pierwsze)

137. W dniu 27 czerwca 2016 r. Komisja przyjęła zalecenie w sprawie praworządności w Polsce. W treści zalecenia Komisja uznała, że w Polsce istnieje systemowe zagrożenie praworządności i zaleciła, aby władze polskie podjęły właściwe działania w celu pilnego wyeliminowania tego zagrożenia. W szczególności Komisja zaleciła władzom polskim, co następuje: a) pełne wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r., zgodnie z którymi stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego ma objąć trzech sędziów wybranych zgodnie z prawem przez poprzedniego ustawodawcę w październiku 2015 r., a nie trzech sędziów wybranych przez nowego ustawodawcę bez ważnej podstawy prawnej; oraz b) ogłoszenie i pełne wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. i jego późniejszych wyroków oraz zagwarantowanie automatycznego ogłaszania przyszłych wyroków niezależnie od decyzji władzy wykonawczej lub ustawodawczej.

138. W odpowiedzi z dnia 27 października 2016 r. polski rząd nie zgodził się z żadnym z punktów stanowiska wyrażonego w zaleceniu i nie podjął się przyjąć nowych środków na potrzeby wyeliminowania zastrzeżeń Komisji dotyczących praworządności. Polski rząd utrzymywał, że w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego z 3 i 9 grudnia 2015 r. nie określono, którzy sędziowie mieli objąć stanowiska, oraz że Sejm nowej kadencji zgodnie z prawem wyznaczył pięciu sędziów w grudniu 2015 r.. Zdaniem Komisji stanowisko to budzi poważne obawy w zakresie praworządności, gdyż kwestionuje wszelkie skutki dwóch wyroków z grudnia i jest sprzeczne z konsekwentnie powtarzanym rozumowaniem Trybunału Konstytucyjnego, w tym z jego wyrokiem z dnia 11 sierpnia 2016 r.

139. Komisja wskazała, że w odpowiedzi polskiego rządu przyznano, że Trybunał Konstytucyjny w sentencji wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r. odniósł się do spoczywającego na Prezydencie Rzeczypospolitej Polskiej obowiązku niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego Trybunału wybranego przez Sejm. Rząd stwierdził jednak, że wyrok ten nie może zobowiązywać innych organów do stosowania przepisów w sposób określony w danym przypadku. Zdaniem Komisji taka interpretacja ogranicza skutki wyroków z 3 i 9 grudnia 2015 r. do zwykłego obowiązku ogłoszenia ich przez rząd, przeczy natomiast istnieniu wszelkich prawnych i operacyjnych skutków tych wyroków, w szczególności w odniesieniu

do obowiązku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej polegającego na odebraniu ślubowania od tych sędziów.

c) Zalecenie w sprawie praworządności (UE) 2016/146 (zalecenie drugie)

140. W dniu 21 grudnia 2016 r. Komisja przyjęła drugie zalecenie w sprawie praworządności w Polsce. Komisja uznała, że niektóre kwestie opisane w poprzednim zaleceniu, zostały rozwiązane, natomiast ważne kwestie wciąż pozostają nierozwiązane, a od czasu wydania poprzedniego zalecenia pojawiły się nowe zastrzeżenia. Komisja podsumowała, że w Polsce wciąż utrzymuje się systemowe zagrożenie praworządności i wezwała polski rząd do rozwiązania wyszczególnionych problemów w terminie dwóch miesięcy.

D) Zalecenie w sprawie praworządności (UE) 2017/1520 (zalecenie trzecie)

141. W dniu 26 lipca 2017 r. Komisja przyjęła trzecie zalecenie w sprawie praworządności w Polsce, które stanowiło uzupełnienie dwóch poprzednich zaleceń. Obawy Komisji obejmowały brak niezależnej i legitymowanej kontroli zgodności z Konstytucją oraz nowo przyjęte przepisy dotyczące krajowego sądownictwa, wzbudzające poważny niepokój związany z niezawisłością sądów. W zaleceniu trzecim Komisja uznała, że doszło do poważnego pogłębienia się systemowego zagrożenia praworządności w Polsce, poruszonego w dwóch poprzednich zaleceniach. Jeżeli chodzi o Trybunał Konstytucyjny, Komisja wskazała m.in. że następujące wydarzenia *de facto* doprowadziły do całkowitej zmiany składu Trybunału Konstytucyjnego poza zwykłym konstytucyjnym procesem powoływania sędziów: dopuszczenie do składu orzekającego trzech sędziów wybranych przez Sejm VIII kadencji bez ważnej podstawy prawnej; fakt powołania jednego z nich na Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego oraz niemożność podjęcia swoich obowiązków w Trybunale Konstytucyjnym przez trzech sędziów, którzy zostali wybrani zgodnie z prawem w październiku 2015 r. przez Sejm VII kadencji. Z tego względu Komisja uznała, że niezależność i legitymacja Trybunału Konstytucyjnego doznały poważnego uszczerbku i że tym samym nie można już zagwarantować zgodności polskich przepisów prawa z ustawą zasadniczą.

142. Co się tyczy Trybunału Konstytucyjnego, Komisja zaleciła polskim władzom: przywrócenie niezależności i legitymacji Trybunału Konstytucyjnego jako gwaranta Konstytucji poprzez zapewnienie, by wybór i mianowanie sędziów, prezesa i wiceprezesa Trybunału przebiegały zgodnie z prawem, i zagwarantowanie pełnego wykonania wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 3 i 9 grudnia 2015 r.; oraz ogłoszenie i pełne wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca, 11 sierpnia i 7 listopada 2016 r.

143. W dniu 28 sierpnia 2017 r. polski rząd przedstawił stanowisko w odpowiedzi na zalecenie trzecie. W odpowiedzi tej nie zgodził się

z żadnym z punktów zalecenia i nie zapowiedział żadnych nowych działań zmierzających do wyeliminowania zastrzeżeń Komisji.

e) Uzasadniony wniosek zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej dotyczący praworządności w Polsce

144. W dniu 20 grudnia 2017 r. Komisja wszczęła procedurę w trybie art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej. Był to pierwszy przypadek zastosowania tej procedury. Komisja przedstawiła Radzie Unii Europejskiej uzasadniony wniosek, w którym wezwała Radę do stwierdzenia, że istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności będącej jedną z wartości, o których mowa w art. 2 TUE, i skierowania do Polski odpowiednich zaleceń w tym względzie.

145. Komisja odnotowała, że sytuacja w Polsce wciąż ulegała pogorszeniu pomimo skierowania trzech zaleceń w procesie przewidzianym w ramach UE na rzecz praworządności. Komisja uznała, że sytuacja w Polsce stanowi wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności, o której mowa w art. 2 TUE. Komisja odwołała się do braku niezależnej i legitymowanej kontroli konstytucyjnej oraz zagrożeń dla niezależności sądów powszechnych. Komisja zauważyła, że w okresie dwóch lat przyjęto ponad 13 kolejnych ustaw, które naruszają całą strukturę systemu wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Wspólną cechą charakteryzującą wszystkie te zmiany ustawodawcze jest to, że władza wykonawcza lub ustawodawcza systematycznie zyskuje możliwość znacznego ingerowania w skład, uprawnienia, administrację i funkcjonowanie wspomnianych władz i organów.

146. W odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego Komisja uznała, że w wyniku ustaw uchwalonych w 2016 r. oraz wydarzeń, które nastąpiły po powołaniu sędzi pełniących obowiązki Prezesa, niezależność i legitymacja Trybunału Konstytucyjnego doznały poważnego uszczerbku i że w związku z tym nie można już zagwarantować zgodności polskich przepisów prawa z ustawą zasadniczą. Sytuacja ta budzi szczególne obawy w odniesieniu do przestrzegania zasady praworządności, ponieważ polski parlament uchwalił szereg nowych szczególnie wrażliwych aktów ustawodawczych.

147. Komisja zwróciła uwagę, że nie podjęto żadnego z działań wskazanych przez Komisję w zaleceniu trzecim z dnia 26 lipca 2017 r., w szczególności dotyczących składu Trybunału Konstytucyjnego. Trzej sędziowie, którzy zostali wybrani zgodnie z prawem w październiku 2015 r. przez Sejm poprzedniej kadencji, wciąż nie byli w stanie objąć swoich stanowisk sędziów w Trybunale Konstytucyjnym. Natomiast trzech sędziów wybranych przez Sejm VIII kadencji bez ważnej podstawy prawnej zostało dopuszczonych do objęcia funkcji przez sędzię pełniącą obowiązki Prezesa Trybunału.

148. Procedura wszczęta w trybie art. 7 ust. 1 wciąż jest rozpatrywana przez Radę Unii Europejskiej.

2. Parlament Europejski

149. Parlament Europejski, w rezolucji z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji w Polsce (2015/3031(RSP)), wyraził poważne zaniepokojenie, że faktyczny paraliż Trybunału Konstytucyjnego w Polsce zagraża demokracji, prawom człowieka i praworządności. Wezwał polski rząd do przestrzegania, opublikowania i pełnego oraz bezzwłocznego wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r. oraz do wykonania wyroków z 3 i z 9 grudnia 2015 r. Ponadto wezwał polski rząd do pełnej realizacji zaleceń Komisji Weneckiej zawartych w jej opinii z dnia 12 marca 2016 r.

150. W rezolucji z dnia 14 września 2016 r. w sprawie niedawnych wydarzeń w Polsce i ich wpływu na prawa podstawowe określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (2016/2774(RSP)) Parlament Europejski m.in. przypominał swoje stanowisko odnośnie do paraliżu Trybunału Konstytucyjnego. Wyraził ubolewanie, że nie wdrożono zaleceń Komisji Weneckiej z dnia 11 marca 2016 r.

151. W dniu 15 listopada 2017 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce (2017/2931(RSP)). W jej treści wyraził głębokie ubolewanie, że nie znaleziono kompromisowego rozwiązania zasadniczego problemu, jakim jest należyte funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego (kwestia jego niezależności i legitymacji, a także publikowania i wykonywania wszystkich wyroków), co niebezpiecznie podważa Konstytucję RP oraz zasady demokracji i praworządności w Polsce.

PRAWO

I. ZARZUCANE NARUSZENIE ART. 6 UST. 1 KONWENCJI DOTYCZĄCE PRAWA DO SPRAWIEDLIWEGO ROZPATRZENIA SPRAWY

152. Skarżąca spółka zarzuciła, że jej prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy zostało naruszone z powodu odmowy przez sądy skierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności § 4 i § 5 rozporządzenia oraz art. 49 ustawy Prawo łowieckie z Konstytucją i Konwencją.

153. Skarżąca spółka powołała się na art. 6 ust. 1 Konwencji, który w odpowiednim zakresie stanowi:

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego [...] rozpatrzenia jego sprawy [...] przez [...] sąd [...] przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym [...]”.

A. Dopuszczalność

154. Trybunał zauważa, że w odniesieniu do postępowania przed sądami powszechnymi Rząd nie podniósł zarzutu niezgodności *ratione materiae* z postanowieniami art. 6 ust. 1 Konwencji. Skoro jednak kwestia ta podlega jurysdykcji Trybunału, Trybunał może ją zbadać z urzędu (zob. *Blečić przeciwko Chorwacji* [WI], nr 59532/00, § 67, ETPC 2006-III; oraz *Mirovni Inštitut przeciwko Słowenii*, nr 32303/13, § 27, 13 marca 2018 r.). W przedmiotowej sprawie skarżąca spółka wytoczyła powództwo cywilne przeciwko Skarbowi Państwa, domagając się pełnego naprawienia szkody wyrządzonej w uprawie trawnika rolowanego przez zwierzynę łowną. Odpowiedzialność zarządców obwodów łowieckich lub Skarbu Państwa z tego tytułu została wyraźnie określona w art. 46-50 ustawy Prawo łowieckie. Zasadniczo sądy krajowe orzekały na korzyść skarżącej spółki, ale zasądziły obniżoną kwotę odszkodowania, stosując do jej obliczenia § 5 rozporządzenia. Zatem spór w postępowaniu przed sądami powszechnymi dotyczył zakresu prawa skarżącej spółki do odszkodowania, a w konsekwencji prawa cywilnego w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji.

155. Trybunał stwierdza, że ten zarzut skargi nie jest ani w sposób oczywisty nieuzasadniony, ani niedopuszczalny z innych powodów wymienionych w art. 35 Konwencji. Musi zatem zostać uznany za dopuszczalny.

B. Przedmiot skargi

1. Stanowisko skarżącej spółki

156. Skarżąca spółka wywodziła, że uzasadnienie zawarte w wyrokach sądów powszechnych nie było wystarczające, by sąd wywiązał się z obowiązku uzasadniania swoich orzeczeń, który wynika z art. 6 ust. 1 Konwencji. Sądy powszechne nie rozważyły odpowiednio argumentów skarżącej spółki dotyczących zarzucanej niekonstytucyjności art. 49 ustawy Prawo łowieckie i § 5 rozporządzenia. Z tego względu konieczne było rozstrzygnięcie merytoryczne skargi konstytucyjnej skarżącej spółki, w której zarzuciła ona niezgodność zaskarżonych przepisów z Konstytucją.

2. Stanowisko Rządu

157. Rząd stwierdził, że zgodnie z polskim prawem sądy powszechne są uprawnione, by przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na takie pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem (art. 193 Konstytucji). Przepis ten przewiduje możliwość wszczęcia postępowania w sprawie kontroli zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, w ramach tzw. kontroli konkretnej. W odróżnieniu

od postępowania ze skargi konstytucyjnej, postępowanie w przedmiocie pytania prawnego ma charakter prospektywny i prewencyjny, tj. ma na celu niedopuszczenie do rozstrzygnięcia sprawy na podstawie normy niezgodnej z normą hierarchicznie nadrzędną.

158. Rząd twierdził, że stronie postępowania sądowego nie przysługuje ani konstytucyjne, ani ustawowe prawo, które zobowiązywałoby sąd do skierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Skład orzekający jest jedynym podmiotem uprawnionym do decydowania o zasadności skierowania pytania prawnego. Skład orzekający powinien kierować się własną oceną sprawy, nie sugerując się końcowymi stanowiskami stron ani znaczeniem zagadnienia prawnego. Osobie, której prawa lub wolności zostały naruszone prawomocnym orzeczeniem sądu wydanym na podstawie rzekomo niekonstytucyjnego przepisu prawa, przysługuje jej własne prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej.

159. Rząd przypominał, że obowiązek skierowania przez sąd pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego powstaje, gdy sąd orzekający w sprawie ma wątpliwości co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją lub inną normą nadrzędną. Jeżeli zaś sąd uzna, że wniosek strony o skierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego nie jest uprawniony lub nie jest uzasadniony, wówczas skład orzekający zobowiązany jest należycie uzasadnić takie stanowisko.

160. System ten nie może jednak być rozumiany jako wymagający od sądów powszechnych szczegółowego zbadania każdej kwestii zgodności z Konstytucją podniesionej przez stronę postępowania cywilnego. Sądy zachowują pewien margines swobody w rozpatrywaniu kwestii zgodności z Konstytucją podniesionych w ramach postępowania cywilnego. Prawa i interesy strony są dostatecznie chronione przez przysługujące owej stronie prawo do późniejszego wniesienia skargi konstytucyjnej na podstawie art. 79 Konstytucji.

161. Rząd wskazał, że od początku postępowania i na każdym jego etapie skarżąca spółka utrzymywała, że art. 49 ustawy Prawo łowieckie oraz § 4 i § 5 rozporządzenia są niezgodne z Konstytucją. Sądy krajowe zbadały tę kwestię w ramach swojej właściwości w sprawach zgodności z Konstytucją i odniosły się do podniesionych zarzutów w uzasadnieniach swoich wyroków, przedstawiając konkretne argumenty przemawiające za uznaniem zaskarżonych przepisów za zgodne z Konstytucją.

162. Rząd wywodził, że ustalenia sądów dotyczące konstytucyjności tych przepisów zostały następnie – w 2017 r. – potwierdzone przez Trybunał Konstytucyjny w postępowaniu w przedmiocie skargi konstytucyjnej wniesionej przez skarżącą spółkę.

Rząd utrzymywał, że sądy krajowe podjęły skuteczną i pomyślną próbę przeanalizowania roszczenia skarżącej spółki z punktu widzenia konstytucyjności zaskarżonych przepisów. Przedmiotowa analiza spełniała standardy Trybunału dotyczące uzasadniania orzeczeń sądów krajowych.

163. Rząd stwierdził, że okoliczności faktycznych niniejszej sprawy nie można utożsamiać z okolicznościami sprawy *Pronina przeciwko Ukrainie* (nr 63566/00, 18 lipca 2006 r.), w której ukraińskie sądy całkowicie pominęły w swoich orzeczeniach zarzuty niekonstytucyjności odpowiednich przepisów, a tym samym nie dopełniły swoich obowiązków wynikających z art. 6 ust. 1 Konwencji. Taka sytuacja nie miała miejsca w niniejszej sprawie, ponieważ sądy krajowe należycie rozważyły i wyraźnie ustosunkowały się do argumentów skarżącej spółki dotyczących zarzutu niekonstytucyjności art. 49 ustawy Prawo łowieckie oraz wniosków o skierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto, inaczej niż miało to miejsce w sprawie *Pronina (ibid.)*, skarżąca spółka była uprawniona na gruncie polskiego prawa do wniesienia skargi konstytucyjnej bezpośrednio do Trybunału Konstytucyjnego i z tego prawa skorzystała.

164. Zatem uzasadnienie zawarte w wyrokach sądów powszechnych było wystarczające do tego, by sąd wywiązał się z obowiązku uzasadniania swoich orzeczeń wynikającego z art. 6 ust. 1 Konwencji. Sądy powszechne rozważyły odpowiednio argumenty skarżącej spółki dotyczące zarzucanej niekonstytucyjności art. 49 ustawy Prawo łowieckie i § 5 rozporządzenia.

3. Ocena Trybunału

165. Trybunał przypomina, że art. 6 ust. 1 Konwencji nakłada na sądy krajowe wymóg uzasadniania swoich orzeczeń, lecz nie należy rozumieć go jako obligującego do zajmowania szczegółowego stanowiska w przedmiocie każdego argumentu. Zakres, w jakim obowiązek podania uzasadnienia ma zastosowanie, może różnić się w zależności od charakteru orzeczenia. Ponadto niezbędne jest rozważenie m.in. zróżnicowania zarzutów, które strona może podnieść przed sądami oraz różnic istniejących między Układającymi się Państwami w zakresie przepisów ustawowych, norm zwyczajowych, opinii prawnych oraz ogłaszania i sporządzania wyroków. Zatem kwestia, czy sąd nie dopełnił obowiązku uzasadnienia, wynikającego z art. 6 Konwencji, może być rozstrzygnięta jedynie w świetle okoliczności danej sprawy (zob. *Ruiz Torija przeciwko Hiszpanii*, 9 grudnia 1994 r., § 29, Seria A nr 303-A; *Higgins i Inni przeciwko Francji*, 19 lutego 1998, § 42, *Zbiór Wyroków i Decyzji* 1998-I; *García Ruiz przeciwko Hiszpanii* [WI], nr 30544/96, § 26, ETPC 1999-I; i *Moreira Ferreira przeciwko Portugalii (nr 2)* [WI], nr 19867/12, § 84, 11 lipca 2017).

166. Trybunał przypomina również, że Konwencja nie gwarantuje żadnego prawa do odesłania sprawy przez sąd krajowy do innego organu krajowego lub międzynarodowego w celu wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym, w tym w przedmiocie konstytucyjności przepisu prawa (zob. *Coëme i Inni przeciwko Belgii*, nr 32492/96 i 4 inne, § 114, ETPC 2000-VII oraz *Renard i Inni przeciwko Francji* (dec.), nr 3569/12, § 21, 25 sierpnia 2015 r.). Trybunał nie wyklucza jednak, że skoro istnieje mechanizm odesłania prejudycjalnego, to odmowa przez sąd krajowy

uwzględnienia wniosku o takie odesłanie może w pewnych okolicznościach naruszać rzetelność postępowania (zob. *Coëme i Inni*, § 114; *Ullens de Schooten i Rezabek przeciwko Belgii*, nr 3989/07 i 38353/07, § 59, 20 września 2011 r.; oraz *Renard i Inni*, *op. cit.*, § 22).

167. W przedmiotowej sprawie skarżąca spółka od początku postępowania sądowego podnosiła dwa zarzuty niekonstytucyjności przepisów rozporządzenia na poparcie swojego roszczenia odszkodowawczego. Po pierwsze zarzucała, że w zakresie odszkodowania za szkody wyrządzone przez zwierzynę łowną, rozporządzenie stawia osoby prowadzące uprawy wieloletnie w sytuacji gorszej niż osoby prowadzące uprawy jednoroczne. W tym względzie Trybunał zauważa, że sądy krajowe szczegółowo odniosły się do tej przedmiotowej kwestii i odrzuciły zarzuty skarżącej dotyczące niekonstytucyjności powołanego przepisu rozporządzenia w tej części skargi (zob. paragrafy 83 i 88 powyżej). Trybunał stwierdza zatem, że w tym przedmiocie sądy krajowe dopełniły obowiązku uzasadnienia swoich orzeczeń.

168. Po drugie, skarżąca spółka zarzuciła, że § 5 rozporządzenia przewidujący obniżone stawki przy szacowaniu szkody stanowi ograniczenie prawa właścicieli do odszkodowania za szkodę (zob. paragraf 115 powyżej). Takie ograniczenie zawarte w przepisach rangi podstawowej w ocenie skarżącej spółki było niezgodne z art. 64 ust. 3 Konstytucji. Wyżej wskazany artykuł Konstytucji stanowi, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy uchwalonej przez Parlament (zob. paragraf 108 powyżej).

169. Ponadto skarżąca spółka argumentowała, że sporne ograniczenie przewidziane w przepisach rangi podstawowej było również niezgodne z art. 49 ustawy Prawo łowieckie, bowiem wykaczało poza delegację ustawową zawartą w tym przepisie. Tym samym ograniczenie przewidziane w przepisach rangi podstawowej było również niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji – określającym wymogi konstytucyjne dotyczące wydawania rozporządzeń (zob. paragraf 108 powyżej).

170. Trybunał stwierdza, że kwestia ważności w świetle art. 64 ust. 3 Konstytucji przepisów rangi podstawowej ograniczających wysokość odszkodowania była kwestią o kluczowym znaczeniu dla sprawy. Gdyby uznać ów argument za trafny, sądy zostałyby pozbawione możliwości stosowania tych przepisów rangi podstawowej do orzekania w przedmiocie odszkodowania należnego skarżącej spółce. Pomimo wagi tego pytania, Sąd Okręgowy zwyczajnie stwierdził, że „nie podziela stanowiska powoda w przedmiocie niekonstytucyjności zaskarżonego rozporządzenia w odniesieniu do ograniczenia wysokości odszkodowania” (zob. paragraf 83 powyżej), podczas gdy Sąd Apelacyjny orzekł, że „za nieuzasadniony i pozbawiony uzasadnionych podstaw należało uznać zarzut naruszenia art. 64 ust. 3 Konstytucji dotyczący ograniczenia prawa własności, które to kwestie nie stanowiły przedmiotu rozstrzygnięcia w tej sprawie” (zob. paragraf 88 powyżej). Sąd Najwyższy uznał, że kwestia zgodności

z Konstytucją § 5 rozporządzenia nie jest istotnym zagadnieniem prawnym (zob. paragraf 91 powyżej).

171. Trybunał podziela stanowisko Rządu, zgodnie z którym jeśli chodzi o procedurę przedstawiania pytań prawnych uregulowaną w art. 193 Konstytucji, to sądy powszechne korzystają z pewnej swobody w rozpatrywaniu kwestii konstytucyjności podnoszonych przez strony. Jeżeli jednak – jak miało to miejsce w niniejszej sprawie – strona postępowania cywilnego podnosi kwestię zgodności z Konstytucją, która jest istotna dla rozstrzygnięcia sprawy i zwraca się z wnioskiem o skierowanie tej kwestii do zbadania przez Trybunał Konstytucyjny, to sąd krajowy musi podać konkretne powody uzasadniające ewentualną odmowę skierowania pytania prawnego. Trybunał zauważa, że w niniejszej sprawie sądy powszechne bezrefleksyjnie odrzuciły wniosek skarżącej spółki o skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego kwestii zarzucanej niezgodności § 5 rozporządzenia z art. 64 ust. 3 Konstytucji i nie uzasadniły należycie odmowy skierowania odpowiedniego pytania prawnego. Trybunał przypomina, że jeżeli zarzuty skarżącego dotyczą „praw i wolności” gwarantowanych przez Konwencję (w tym przypadku prawa własności), sądy są zobowiązane do zbadania ich ze szczególną dokładnością i starannością (zob. *Wagner i J.M.W.L. przeciwko Luksemburgowi*, nr 76240/01, § 96, 28 czerwca 2007 r., oraz *Fabris przeciwko Francji* [WI], nr 16574/08, § 72 *in fine*, ETPC 2013 (fragmenty)).

172. Trybunał zauważa, że skarżąca spółka ostatecznie wniosła skargę konstytucyjną i podniosła przed Trybunałem Konstytucyjnym te same kwestie zgodności powołanych przepisów z Konstytucją. Niemniej Trybunał Konstytucyjny postanowił nie wydawać orzeczenia w tej sprawie i umorzył postępowanie (zob. paragraf 98 powyżej).

Zatem zarzut skarżącej spółki – że przepisy rangi podstawowej ograniczające jej prawo do odszkodowania nie powinny być zostać zastosowane w sprawie z uwagi na ich niezgodność z art. 64 ust. 3 Konstytucji – nie został należycie uwzględniony. Trybunał stwierdza, że ani sądy powszechne, ani Sąd Najwyższy nie podjęły żadnej próby przeanalizowania argumentu skarżącej spółki z tego punktu widzenia, pomimo wyraźnych odniesień poczynionych na każdym szczeblu orzecznictwa (zob. odpowiednio, *Pronina, op. cit.*, § 25; *Wagner i J.M.W.L., op. cit.*, § 97; oraz *a contrario, Ivanciuc przeciwko Rumunii* (dec.), nr 18624/03, ETPC 2005-XI). Sądy krajowe nie zbadały zatem należycie tej kwestii, mimo że była ona konkretna, adekwatna i ważna, przez co nie dopełniły swoich obowiązków wynikających z art. 6 ust. 1 Konwencji (zob. *Pronina, op. cit.*, § 25).

173. Doszło zatem do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji w zakresie prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy ze względu na niewystarczające uzasadnienie odmowy skierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego przez sądy.

II. ZARZUCANE NARUSZENIE ART. 6 UST. 1 KONWENCJI DOTYCZĄCE PRAWA DO SĄDU USTANOWIONEGO USTAWĄ

174. Skarżąca spółka zarzuciła, że jej prawo do „sądu ustanowionego ustawą” zostało naruszone, ponieważ Trybunał Konstytucyjny rozpoznał jej skargę konstytucyjną w składzie ustanowionym z naruszeniem Konstytucji. W szczególności powołany do składu orzekającego sędzia M.M. został wybrany przez Sejm VIII kadencji na stanowisko sędziowskie w Trybunale Konstytucyjnym, które zostało już obsadzone przez innego sędziego wybranego przez poprzedni Sejm.

175. Skarżąca spółka powołała się na art. 6 ust. 1 Konwencji, który w odpowiednim zakresie brzmi:

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego [...] rozpatrzenia jego sprawy [...] przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym [...]”.

A. Dopuszczalność

1. Zastosowanie art. 6 ust. 1 Konwencji

a) Stanowisko Rządu

176. Rząd kwestionował zastosowanie art. 6 ust. 1 Konwencji w jego aspekcie cywilnym do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

177. Odnosząc się do statusu konstytucyjnego Trybunału Konstytucyjnego, Rząd zauważył, że zgodnie z art. 10 ust. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny objęto definicją władzy sądowniczej. Natomiast, w odróżnieniu od innych sądów, Trybunał Konstytucyjny nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości, nie rozstrzyga sporów o charakterze cywilnym ani spraw karnych. Art. 175 ust. 1 Konstytucji stanowi bowiem, że „wymiar sprawiedliwości [...] sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe”, nie wzmiankując o Trybunale Konstytucyjnym.

178. 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). Zdaniem Rządu oznacza to, że Trybunał Konstytucyjny nie może być uznawany za sąd zapewniający jednostkom możliwość korzystania z prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

179. Mając na uwadze szczególne kompetencje Trybunału Konstytucyjnego unormowane m.in. w art. 188, 189 i 193 Konstytucji,

nie można uznawać go za klasyczny sąd, w rozumieniu zarówno art. 45 ust. 1 Konstytucji, jak i art. 6 ust. 1 Konwencji. Z kompetencji przyznanych Trybunałowi Konstytucyjnemu wynika, że jest to organ, który zajmuje się kontrolą konstytucyjności prawa, a także niektórymi innymi sprawami o charakterze konstytucyjnym. Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne, ale nie mają skutku orzeczenia w postępowaniu kasacyjnym. Tym samym nie mogą one uchylać wyroków, postanowień lub innych orzeczeń wydanych przez sądy lub inne organy na podstawie przepisów, które zostały uznane za niezgodne z Konstytucją.

180. Podobnie w sprawach wszczętych skargą konstytucyjną na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny nie orzeka o wyrokach czy postanowieniach, ani o stosowaniu prawa w konkretnej sprawie. W takim postępowaniu Trybunał Konstytucyjny może oceniać jedynie przepisy prawne, na podstawie których zapadło ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie skarżącego. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwierdzający niezgodność kwestionowanych przepisów z Konstytucją, nie uchyla automatycznie przedmiotowego rozstrzygnięcia. Zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji taki wyrok Trybunału Konstytucyjnego stanowi podstawę do wznowienia postępowania lub uchylenia decyzji lub innego orzeczenia w sposób określony w przepisach właściwych dla danego trybu, na wniosek zainteresowanego.

181. Podsumowując, skoro Trybunał Konstytucyjny nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu rozstrzygania o indywidualnych prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym lub co do istoty sprawy, gdyż nie wchodzi to w zakres jego uprawnień konstytucyjnych i ustawowych, to brak jest możliwości zastosowania art. 6 ust. 1 Konwencji w konkretnych okolicznościach sprawy.

182. Rząd twierdził ponadto, że brak jest analogii między sprawą skarżącej spółki a sprawami *Ruiz-Mateos przeciwko Hiszpanii* (23 czerwca 1993 r., Seria A nr 262), *Süßmann przeciwko Niemcom* (16 września 1996 r., *Zbiór Wyroków i Decyzji* 1996-V) oraz *Voggenreiter przeciwko Niemcom* (nr 47169/99, ETPC 2004-I (fragmenty)) – w których Trybunał uznał, że art. 6 ust. 1 ma zastosowanie do postępowania przed odpowiednimi sądami konstytucyjnymi. W przedmiotowej sprawie stanowisko skarżącej spółki, zgodnie z którym wynik postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym mógł mieć wpływ na jej prawa cywilne, ma charakter czysto hipotetyczny.

183. Rząd wskazał ponadto na różnice między zakresami skargi konstytucyjnej w polskim i niemieckim porządku prawnym. Zauważył, że zakres skargi konstytucyjnej w prawie polskim dotyczy wyłącznie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, w związku z czym postępowanie przed polskim Trybunałem Konstytucyjnym nie dotyczy rozstrzygania o prawach i obowiązkach jednostki o charakterze cywilnym.

184. Rząd stwierdził, że podstawą prawną roszczenia odszkodowawczego skarżącej spółki w postępowaniu przed sądami powszechnymi był art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo łowieckie, a nie art. 49 tejże ustawy, który następnie spółka zakwestionowała przed Trybunałem Konstytucyjnym. Z tego względu Rząd stwierdził, że hipotetyczne stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 49 ustawy Prawo łowieckie miałyby jedynie czysto teoretyczny wpływ na wysokość odszkodowania zasądanego skarżącej spółce. Ponadto skarga konstytucyjna skarżącej spółki dotyczyła przede wszystkim stosowania prawa, a nie samego prawa, zaś Trybunał Konstytucyjny uznał, że skarżąca spółka nie uzasadniła w wystarczającym stopniu swojego zarzutu niekonstytucyjności przepisów. W związku z tym skarga wniesiona przez skarżącą spółkę nie mogła być uznana za skargę dającą się uzasadnić w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji ani za roszczenie dające się uzasadnić (*arguable claim*) w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji.

185. Rząd zakończył stwierdzeniem, że wynik postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie miał bezpośrednio decydującego charakteru dla praw lub obowiązków cywilnych skarżącej spółki. Ponadto status i kompetencje konstytucyjne Trybunału Konstytucyjnego wskazywały na to, że art. 6 ust. 1 Konwencji nie miał zastosowania do postępowania przed tym sądem.

b) Stanowisko skarżącej spółki

186. Skarżąca spółka twierdziła, że w jej sprawie art. 6 ust. 1 w jego aspekcie cywilnym miał zastosowanie do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Spółka utrzymywała, że postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym miało decydujące znaczenie dla jej praw i obowiązków o charakterze cywilnym, jako że sprawa dotyczyła odszkodowania za szkody wyrządzone przez zwierzynę łowną.

c) Ocena Trybunału

i) Zasady ogólne

187. Aby mówić o możliwości zastosowania art. 6 ust. 1 w jego aspekcie cywilnym, musi zachodzić „spór” co do „prawa”, o którym można powiedzieć — w oparciu o co najmniej dające się uzasadnić przesłanki (*arguable grounds*) — że jest uznawane w przepisach krajowych, niezależnie od tego, czy owo prawo jest chronione Konwencją. Spór musi być rzeczywisty i mieć poważny charakter; może dotyczyć nie tylko faktycznego istnienia prawa, ale również jego zakresu i sposobu jego wykonania; wreszcie wynik postępowania w sposób bezpośredni musi być decydujący dla spornego prawa, dlatego też luźny związek lub odległe konsekwencje nie stanowią wystarczających przesłanek dla zastosowania art. 6 ust. 1 (zob. m.in. *Athanassoglou i Inni przeciwko Szwajcarii* [WI], nr 27644/95, § 43, ETPC 2000-IV; *Károly Nagy przeciwko Węgrom* [WI], nr 56665/09,

§ 60 , 14 września 2017 r .; oraz *Denisov przeciwko Ukrainie* [WI], nr 76639/11, § 44, 25 września 2018 r., i przytoczone tam orzecznictwo).

188. Trybunał przypomina, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, postępowanie może wchodzić w zakres art. 6 ust. 1 Konwencji, nawet jeśli toczy się przed sądem konstytucyjnym (zob. *Kraska przeciwko Szwajcarii*, 19 kwietnia 1993 r., § 26, Seria A, nr 254-B; *Pauger przeciwko Austrii*, 28 maja 1997 r., § 46, Zbiór 1997-III; *Pierre-Bloch przeciwko Francji*, 21 października 1997 r., § 48, Zbiór 1997-VI; *Krčmář i Inni przeciwko Republice Czeskiej*, nr 35376/97, § 36, 3 marca 2000 r.; *Klein przeciwko Niemcom*, nr 33379/96, § 26, 27 lipca 2000 r.; *Janković przeciwko Chorwacji* (dec.), nr 43440/98, ETPC 2000- X; *Tričković przeciwko Słowenii*, nr 39914/98, § 36-41, 12 czerwca 2001 r.; oraz *Soffer przeciwko Republice Czeskiej*, nr 31419/04, § 31-32, 8 listopada 2007 r.).

189. Nie ma zatem znaczenia w tym zakresie, czy Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył sprawę w następstwie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (pytania prawnego) (zob. *Ruiz-Mateos, op. cit.*, § 35-38; *Pammel przeciwko Niemcom*, 1 lipca 1997 r., § 53 -58, Zbiór 1997-IV; oraz *Probstmeier przeciwko Niemcom*, 1 lipca 1997, § 48-53, Zbiór 1997-IV), czy też skargi konstytucyjnej przeciwko orzeczeniu sądu (zob. *Becker przeciwko Niemcom*, nr 45448/99, 26 września 2002 r.; *Soto Sanchez przeciwko Hiszpanii*, nr 66990/01, 25 listopada 2003 r.; oraz *Dos Santos Calado i Inni przeciwko Portugalii*, nr 55997/14 i 3 inne, § 111-112, 31 marca 2020 r.).

190. To samo dotyczy sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny bada skargę wniesioną bezpośrednio przeciwko przepisom prawa, jeżeli ustawodawstwo krajowe przewiduje taki środek (zob. *Hesse-Anger i Anger przeciwko Niemcom* (dec.), nr 45835/99, ETPC 2001-VI (fragmenty); odpowiednio *Wendenburg i Inni przeciwko Niemcom* (dec.), nr 71630/01, 6 lutego 2003 r.; oraz *Voggenreiter przeciwko Niemcom*, nr 47169/99, § 33, ETPC 2004-I (fragmenty); zob. też *Süßmann przeciwko Niemcom*, 16 września 1996, § 40, Zbiór 1996-IV).

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 (zob. *Süßmann, ibid.*, § 41; *Pammel, op. cit.*, § 53; oraz *Voggenreiter, op. cit.*, §§ 42-43).

ii) Zastosowanie powyższych zasad w przedmiotowej sprawie

192. Trybunał zauważa na wstępie, że zdaniem Rządu Trybunał Konstytucyjny nie sprawował wymiaru sprawiedliwości i nie był klasycznym sądem w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji. Jego głównym zadaniem była kontrola zgodności prawa z Konstytucją. W postępowaniu w przedmiocie

skargi konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny mógł jedynie zbadać zarzucaną niekonstytucyjność aktu normatywnego, który stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie. Rząd utrzymywał, że wymogi art. 6 ust. 1 nie mają zastosowania do Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ nie rozstrzygał on ani o indywidualnych prawach i obowiązkach cywilnych, ani co do istoty sprawy. Ponadto zdaniem Rządu wynik postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie miał charakteru bezpośrednio decydującego dla praw cywilnych skarżącej spółki (zob. paragrafy 177, 179-181 i 185 powyżej).

193. Jak stwierdził Trybunał w wyroku w sprawie *Süßmann* (*op. cit.*, § 37), jest on w pełni świadomy szczególnej roli i statusu sądu konstytucyjnego, którego zadaniem jest zapewnienie przestrzegania Konstytucji przez władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, oraz który w Układających się Państwach z przewidzianym prawem do składania indywidualnych skarg, zapewnia obywatelom dodatkową ochronę prawną na szczeblu krajowym w zakresie ich praw podstawowych gwarantowanych w Konstytucji.

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” (zob. m.in. *Belilos przeciwko Szwajcarii*, 29 kwietnia 1988, § 64, Seria A nr 132). Trybunał nie ma wątpliwości, że Trybunał Konstytucyjny powinien być traktowany jako „sąd” (*tribunal*) w autonomicznym znaczeniu art. 6 ust. 1.

195. Następnie Trybunał zbada specyfikę polskiego modelu skargi konstytucyjnej w odniesieniu do argumentów Rządu w tym zakresie (zob. paragrafy 180-184 powyżej).

196. 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 wolności.

197. Trybunał przypomina, że w decyzji w sprawie *Szott-Medyńska przeciwko Polsce* (nr 47414/99, 9 października 2003 r.) dotyczącej prawa dostępu do sądu w ramach badania skuteczności skargi konstytucyjnej w rozumieniu art. 35 ust. 1 Konwencji, Trybunał rozważył dwa istotne ograniczenia polskiego modelu skargi konstytucyjnej, a mianowicie jej zakres oraz formę przewidzianego przez nią zadośćuczynienia.

198. Pierwszym ograniczeniem jest to, że skargę konstytucyjną można wnieść tylko na przepis ustawy lub przepis innego rodzaju, a nie na samą decyzję sądową lub administracyjną. W związku z tym skargą konstytucyjną można się posłużyć tylko w sytuacji, w której zarzucane naruszenie konstytucyjnych praw i wolności wynika z zastosowania przepisu prawa, który można zasadnie zakwestionować jako niekonstytucyjny. Ponadto taki przepis musi stanowić bezpośrednią podstawę prawną decyzji indywidualnej, której zarzut naruszenia dotyczy. Tym samym procedura skargi konstytucyjnej nie może służyć jako skuteczny środek odwoławczy, jeśli zarzut naruszenia wynika jedynie z błędnego zastosowania lub wykładni przepisu ustawowego, który w swej treści nie jest niekonstytucyjny (zob. m.in. *Palusiński przeciwko Polsce* (dec.), nr 62414/00, 3 października 2006 r.; oraz *Długolecki przeciwko Polsce*, nr 23806/03, § 25, 24 lutego 2009 r., obie sprawy dotyczyły swobody wyrażania opinii).

199. Drugie ograniczenie skargi konstytucyjnej w prawie polskim dotyczy przewidywanego zadośćuczynienia na rzecz jednostki. Trybunał zauważa, że zgodnie z art. 190 Konstytucji jedynym bezpośrednim skutkiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest uchylenie przepisu ustawowego lub innego przepisu, który został uznany za niekonstytucyjny. Taki wyrok nie uchyla jednak automatycznie indywidualnej decyzji, w związku z którą wniesiono skargę konstytucyjną. Art. 190 ust. 4 Konstytucji przyznaje osobie, która skutecznie wniosła skargę konstytucyjną, prawo żądania wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.

200. Po przeanalizowaniu wskazanych powyżej ograniczeń instytucji polskiej skargi konstytucyjnej w decyzji w sprawie *Szott-Medyńska* (*op. cit.*), Trybunał zauważył, że taka skarga może zostać uznana za skuteczny środek odwoławczy w rozumieniu Konwencji tylko wtedy, gdy: i) indywidualna decyzja, która ma naruszać Konwencję, została podjęta po bezpośrednim zastosowaniu niekonstytucyjnego przepisu prawa krajowego; oraz ii) przepisy proceduralne mające zastosowanie do rewizji takich indywidualnych decyzji przewidują wznowienie postępowania w sprawie

lub uchylenie ostatecznej decyzji w następstwie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niekonstytucyjność (stanowisko to zostało przyjęte m.in. w sprawach: *Pachla przeciwko Polsce* (dec.), nr 8812/02, 8 listopada 2005 r. – dotycząca swobody wyrażania opinii; *Tereba przeciwko Polsce* (dec.), nr 30263/04, 21 listopada 2006 r.; *Liss przeciwko Polsce* (dec.), nr 14337/02, 16 marca 2010 r. – obie sprawy dotyczyły prawa do poszanowania mienia i prawa do niedyskryminacji; *Urban przeciwko Polsce* (dec.), nr 29690/06, 7 września 2010 r.; oraz *Hösl-Daum i Inni przeciwko Polsce* (dec.), nr 10613/07, § 42, 7 października 2014 r. – obie sprawy dotyczyły swobody wyrażania opinii). We wszystkich ww. sprawach Trybunał uwzględnił zarzut Rządu dotyczący niewyczerpania środków odwoławczych, uznając, że skarga konstytucyjna była w stanie zapewnić skarżącym skuteczne zadośćuczynienie.

201. Trybunał uważa, że powyższe ustalenia w kontekście art. 35 ust. 1 dotyczące skuteczności skargi konstytucyjnej mają znaczenie dla kwestii zastosowania art. 6 ust. 1 do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętego skargą w niniejszej sprawie. Ponadto Rząd nie kwestionował, że „ostateczną decyzją” w rozumieniu art. 35 ust. 1 było postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lipca 2017 r., a nie postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2015 r. (zob. paragrafy 91 i 98 powyżej).

202. Rząd twierdził, że osobie, której prawa lub wolności zostały naruszone prawomocnym orzeczeniem sądu wydanym na podstawie rzekomo niekonstytucyjnego przepisu prawa, przysługuje jej własne prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej (zob. paragraf 158 powyżej). W przedmiotowej sprawie skarżąca spółka skorzystała z tego prawa i skierowała skargę konstytucyjną przeciwko przepisom prawa krajowego, w szczególności zaś § 5 rozporządzenia. Skarżąca zarzuciła, że kwestionowany przepis aktu rangi podustawowej zawierał stawki procentowe ograniczające jej prawo do pełnego odszkodowania za szkody. Zdaniem skarżącej przepis był niezgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji, dopuszczającym ewentualne ograniczenia własności tylko w drodze ustawy (zob. paragraf 92 powyżej).

203. Trybunał ustalił już, że kwestia ta miała kluczowe znaczenie dla sprawy skarżącej spółki (zob. paragraf 170 powyżej). Trybunał zauważył również, że skarżąca spółka podnosiła kwestię niezgodności z Konstytucją od początku sporu i czyniła to konsekwentnie w toku całego postępowania, aż do etapu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – twierdząc, że owa kwestia miała kluczowe znaczenie dla ustalenia wysokości odszkodowania (zob. paragrafy 70, 72, 85, 89 i 92-93 powyżej). Mając na uwadze powyższe, Trybunał stwierdza, że podnoszona kwestia zgodności powołanych przepisów z Konstytucją była nierozzerwalnie związana z roszczeniem skarżącej spółki, a zatem miała znaczenie dla rozstrzygnięcia o jej prawach o charakterze cywilnym.

204. Ponadto Trybunał stwierdził już, że spór w postępowaniu przed sądami powszechnymi dotyczył zakresu prawa skarżącej spółki do odszkodowania, a w konsekwencji prawa cywilnego w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji (zob. paragraf 154 powyżej). Po zakończeniu postępowania przed sądami powszechnymi jedyną drogą, którą skarżąca spółka mogła dalej dążyć do rozstrzygnięcia sporu, była skarga konstytucyjna: w jej treści spółka zarzuciła naruszenie konstytucyjnego prawa własności ze względu na ograniczenia w przepisach rangi podstawowej (zob. odpowiednio *Süßmann, op. cit.*, paragraf 42). Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym można zatem uznać za kontynuację postępowania przed sądami powszechnymi, dotyczącego sporu w przedmiocie prawa cywilnego.

205. W związku z tym Trybunał zauważa, że w decyzji w sprawie *Pasławski przeciwko Polsce* (nr 38678/97, 11 czerwca 2002 r.) rozpatrywał podobną skargę, aczkolwiek wniesioną na podstawie art. 1 Protokołu nr 1 – wówczas skarżący z powodu wadliwości przepisów prawa nie mógł uzyskać odszkodowania za szkody wyrządzone w jego plantacji świerków między innymi przez zwierzynę łowną. W tamtej sprawie Trybunał uwzględnił zarzut Rządu, jakoby to skarżący był zobowiązany do ubiegania się o odszkodowanie przed sądami cywilnymi, a w przypadku przegranej, do wniesienia skargi konstytucyjnej, oraz uznał skargę za niedopuszczalną z powodu niewyczerpania środków krajowych.

206. Prawdą jest, że w przedmiotowej sprawie pięcioosobowy skład Trybunału Konstytucyjnego ostatecznie zdecydował większością głosów o umorzeniu postępowania i niewydaniu wyroku, uzasadniając to niespełnieniem jednej z istotnych przesłanek ustawowych dopuszczalności. Trybunał zauważa, że na etapie rozpoznania wstępnego sprawy Trybunał Konstytucyjny uznał, że skarga konstytucyjna spełniała odpowiednie wymagania ustawowe, i skierował sprawę do rozpoznania co do meritum (zob. paragraf 96 powyżej). Zwrócił się również do odpowiednich organów państwowych o przedstawienie stanowisk w sprawie (zob. paragraf 97 powyżej). Jednocześnie, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, skład badający skargę konstytucyjną co do meritum mógł ją odrzucić z powodu niespełnienia przesłanek dopuszczalności (zob. paragraf 98 powyżej).

207. Niezależnie od tego, w postanowieniu z dnia 5 lipca 2017 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że § 5 rozporządzenia stanowił podstawę prawną ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej spółki (zob. paragraf 100 powyżej). Po zapoznaniu się ze stanowiskami stron Trybunał Konstytucyjny orzekł w tym samym postanowieniu, większością trzech głosów do dwóch, że skarżąca spółka nie uzasadniła swojego zarzutu niezgodności z Konstytucją w odniesieniu do § 5 rozporządzenia, ocena ta nie ograniczała się do czysto formalnej kontroli, ale obejmowała elementy związane z rozstrzygnięciem roszczenia skarżącej spółki w świetle art. 64 Konstytucji gwarantującego prawo własności (zob. także paragrafy 101-105 powyżej).

W związku z tym Trybunał stwierdza, że Rząd nie wykazał, iż orzeczenie stwierdzające niekonstytucyjność powołanego przepisu nie wpłynęłoby na prawo skarżącej spółki do odszkodowania.

208. W przedmiotowej sprawie, gdyby Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że § 5 rozporządzenia, który stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w tej sprawie, naruszał konstytucyjne prawo własności skarżącej spółki, spółka mogłaby zwrócić się do właściwego sądu z żądaniem wznowienia postępowania cywilnego na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji i art 401¹ Kodeksu postępowania cywilnego (zob. paragraf 112 powyżej). Przy ponownym rozpoznawaniu sprawy sądy musiałyby pominąć akt normatywny uznany za niezgodny z konstytucją i zbadać roszczenie odszkodowawcze skarżącej spółki wyłącznie na podstawie art. 46 ustawy Prawo łowieckie, mając na uwadze ogólną zasadę prawa cywilnego przewidującą pełne odszkodowanie za szkodę (zob. odpowiednio *Ruiz-Mateos, op. cit.*, § 59).

iii) Wnioski

209. 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 Konstytucyjnym.

210. Trybunał ponadto zauważa, że zarzut skargi nie jest ani w sposób oczywisty nieuzasadniony, ani niedopuszczalny z innych powodów wymienionych w art. 35 Konwencji. Musi zatem zostać uznany za dopuszczalny.

B. Przedmiot skargi

1. Stanowisko skarżącej spółki

211. Skarżąca spółka twierdziła, że Sejm VII kadencji wybrał na sędziów Trybunału Konstytucyjnego R.H., A.J. oraz K.Ś. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 grudnia 2015 r. (sygn. K 34/15) oraz w wyroku z 7 stycznia 2016 r. sygn. U 8/15) potwierdził prawidłowość podstawy prawnej wyboru tych trzech sędziów. W związku z tym Sejm VIII kadencji nie był uprawniony ani do uchwalenia, że wybór tych sędziów był sprzeczny z Konstytucją, ani do wyboru innych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w tym sędziego M.M., na już obsadzone stanowiska. Skarżąca spółka odniosła się do zdania odrębnego sędziego P.T. w jej sprawie (zob. paragraf 106 powyżej).

212. Skarżąca spółka stwierdziła, że w niniejszej sprawie należy zastosować trójstopniowy test określony przez Wielką Izbę w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii* ([WI], nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r.). Na podstawie tego testu pozostaje stwierdzić, że skład orzekający Trybunału Konstytucyjnego, w którym zasiadał sędzia M.M.,

nie był „sądem ustanowionym ustawą” w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji, ponieważ sędzia ten nie został wybrany zgodnie z obowiązującym prawem.

2. Stanowisko Rządu

213. Rząd utrzymywał, że skład Trybunału Konstytucyjnego w sprawie skarżącej spółki został ukształtowany zgodnie z prawem, tj. zgodnie z normami Konstytucji oraz ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle art. 38 ust. 1 tej ustawy sędziów Trybunału do składu orzekającego, w tym przewodniczącego składu i sędziego sprawozdawcę, wyznacza Prezes Trybunału według kolejności alfabetycznej, uwzględniając przy tym rodzaj sprawy, liczbę spraw zawisłych oraz kolejność wpływu spraw do Trybunału.

214. W związku z tym Rząd zauważył, że w prawie polskim istnieje konstytucyjny i ustawowy system zabezpieczeń gwarantujący niezawisłość sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W skład Trybunału Konstytucyjnego wchodzi piętnastu sędziów wybieranych indywidualnie przez Sejm na dziewięcioletnią kadencję spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą (co oznacza, że kandydaci powinni kwalifikować się na stanowiska sędziowskie w Sądzie Najwyższym lub w Naczelnym Sądzie Administracyjnym). Wybór został przeprowadzony przez Sejm w trybie wymagającym bezwzględnej większości głosów. W skład Trybunału Konstytucyjnego wchodzi sędziowie wybierani przez Sejm dwóch lub trzech kolejnych kadencji, co minimalizowało potencjalne ryzyko upolitycznienia organu. Ponadto polskie prawo przewiduje, że sędzia może odbyć tylko jedną kadencję, co z kolei ma na celu zminimalizowanie zagrożenia wywierania presji na sędziów. Ponadto sędziowie Trybunału Konstytucyjnego nie mogą zostać odwołani w trakcie kadencji oraz są objęci immunitetem. Przysługuje im wynagrodzenie odpowiadające ich wysokiej pozycji w polskim ustroju konstytucyjnym. Swoją status zachowują również po zakończeniu kadencji, co oznacza, że sędziowie przechodzą w stan spoczynku niezależnie od ich faktycznego wieku i w takiej sytuacji przysługuje im uprawnienie do świadczenia emerytalnego w wysokości 75% ich ostatniego wynagrodzenia w Trybunale Konstytucyjnym.

215. Rząd podkreślił znaczenie złożenia przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego ślubowania wobec Prezydenta RP. Stanowisko to znalazło następnie potwierdzenie w wyroku z 24 października 2017 r. (sygn. K 1/17). Istniało domniemanie, że sędzią Trybunału Konstytucyjnego jest osoba wybrana przez Sejm, która złożyła ślubowanie wobec Prezydenta RP. Rząd zauważył, że w polskim prawie nie istnieje mechanizm wzruszenia tego domniemania. Stwierdził, że ostateczna weryfikacja wyboru sędziego następuje na etapie składania ślubowania wobec Prezydenta RP.

216. Utrzymywał, że argumenty skarżącej spółki co do ważności wyboru sędziego M.M. były w istocie pozbawione podstawy prawnej. Zostały one oparte na fałszywej przesłance dotyczącej legalności wyborów niektórych

sędziów Trybunału Konstytucyjnego, odnoszącej się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o sygn. K 34/15, U 8/15 oraz K 39/16. Wbrew zarzutom skarżącej spółki Trybunał Konstytucyjny nie rozstrzygnął o statusie prawnym żadnego ze swoich sędziów. Jedyne wnioski dotyczące wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego w dniu 2 grudnia 2015 r. został rozpatrzony przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 7 stycznia 2016 r. (sprawa o sygn. U 8/15). W tym postanowieniu Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie ma kompetencji do oceny legalności wyboru swoich sędziów. Natomiast ze względu na to, że stanowisko to Trybunał Konstytucyjny zajął w pełnym składzie, żadne z jego orzeczeń nie mogło być uznane za decydujące w kwestii legalności wyboru sędziów. Ponadto w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w tej sprawie, rozpatrując kilka wniosków o wyłączenie sędziów (zob. m.in. wyrok K 1/17 z 24 października 2017 r.).

217. Rząd zauważył ponadto, że orzeczenia o sygn. K 34/15, U 8/15 i K 39/16 zostały wydane w trybie kontroli konstytucyjności aktów normatywnych. Podstawą konstytucyjną postępowania w każdej sprawie był art. 188 ust. 1 Konstytucji. Skoro zatem w tych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny orzekał o normach, a nie o faktach, orzeczeń tych nie należało łączyć z treściami, które nie zostały w nich zawarte, ani ze skutkami, których nie miały wywołać.

218. Rząd zauważył, że sędzia M.M., podobnie jak inni sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, został wybrany na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji. Rząd podkreślił, że ów przepis – najwyższej, konstytucyjnej rangi – nie może być kwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny.

219. Co się zaś tyczy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. K 34/15), w sentencji stwierdzono, że art. 137 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upłynęła w dniu 6 listopada 2015 r., jest zgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji, zaś w zakresie, w jakim dotyczy sędziów, których kadencja upłynęła lub miała upłynąć w dniach 2 i 8 grudnia 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Z treści sentencji wyroku wynikało, że Trybunał Konstytucyjny nie orzekł o wyborze sędziów, ale o hierarchicznej zgodności art. 137 ustawy z 2015 r. z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Zaskarżony przepis ustawowy dotyczył jedynie terminu składania wniosków w sprawie zgłaszania kandydatów na sędziego Trybunału Konstytucyjnego mających zastąpić pięciu sędziów, których kadencja upłynęła lub miała upłynąć w listopadzie i grudniu 2015 r.

220. Rząd twierdził, że wyrok w sprawie o sygn. K 34/15 został wydany w toku abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności norm prawnych. Jego przedmiotem było zatem badanie przepisu prawnego, a nie legalności wyboru poszczególnych sędziów. Art. 137 ustawy z 2015 r., który częściowo uznano za niekonstytucyjny, nie stanowił podstawy wyboru sędziów z dnia

2 grudnia 2015 r., ponieważ podstawę wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego w każdym przypadku stanowiła sama Konstytucja.

221. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2016 r. (sygn. U 8/15) również nie rozstrzygało w przedmiocie legalności wyboru któregośkolwiek z sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Postanowieniem tym umorzono postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, które zostało wszczęte wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją uchwał, na podstawie których Sejm dokonał wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Niezależnie od argumentów przytoczonych w uzasadnieniu przez skład orzekający, Trybunał Konstytucyjny uznał, że nie jest właściwy do rozpoznania sprawy. Potwierdził, że w polskim ustroju konstytucyjnym nie istnieją mechanizmy służące weryfikacji wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, którzy złożyli ślubowanie wobec Prezydenta RP. W tym kontekście Rząd podkreślił, że jedynym wiążącym elementem wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest jego sentencja. Uzasadnienie służy wyjaśnieniu powodów wydania danego orzeczenia Trybunału, ale nie można z niego wyprowadzać żadnej treści o mocy powszechnie obowiązującej.

222. Następnie Rząd stwierdził, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 sierpnia 2016 r. w sprawie o sygn. K 39/16 sprowadzał się do abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności przepisów prawa i nie dotyczył legalności wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

223. Rząd utrzymywał, że wyżej wspomniane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, na które powołała się skarżąca spółka, nie miało znaczenia dla sprawy. Przedmiotowe orzeczenia zostały wydane w toku kontroli konstytucyjności prawa i nie miały na celu podważenia legalności wyboru sędziego M.M. Nie można zatem przytaczać ich jako argumentu dotyczącego składu Trybunału Konstytucyjnego w sprawie skarżącej spółki.

224. Rząd zapewnił, że kwestia prawidłowości składu Trybunału Konstytucyjnego w sprawie skarżącej spółki nie wchodzi w zakres kontroli Trybunału (ETPC), ponieważ Trybunał Konstytucyjny nie jest sądem w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji, zaś skarga konstytucyjna wniesiona przez skarżącą spółkę nie dotyczyła jej praw lub obowiązków o charakterze cywilnym w rozumieniu tego przepisu.

225. Rząd stwierdził, że biorąc pod uwagę treść Konstytucji RP oraz ustawy uszczegóławiające normy Konstytucji, skład Trybunału Konstytucyjnego w sprawie skarżącej spółki był zgodny z prawem i prawidłowy. Wszyscy sędziowie zasiadający w składzie orzekającym zostali wybrani i powołani zgodnie z prawem, a żaden organ, w tym Trybunał Konstytucyjny, nie zakwestionował prawomocnie statusu któregośkolwiek sędziego wybranego przez Sejm i zaprzysiężonego przez Prezydenta RP. Ponadto Rząd podkreślił, że w polskim porządku prawnym nie istnieje ani organ, ani mechanizm umożliwiający zakwestionowanie wyboru dokonywanego przez Sejm. Taka kompetencja nie została powierzona

ani sądom powszechnym i administracyjnym, ani nawet samemu Trybunałowi Konstytucyjnemu. Ewentualne rozstrzygnięcie w tym zakresie prowadziłoby do naruszenia wyłącznych kompetencji Sejmu i Prezydenta RP, które wynikają z zasad podziału i równowagi władzy. Gdyby taka procedura istniała, musiałaby zostać ustanowiona bezpośrednio w Konstytucji i oznaczałaby redefinicję konstytucyjnych relacji między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą.

226. Rząd poczynił pewne uwagi dotyczące trójstopniowego testu sformułowanego w wyroku *Guðmundur Andri Ástráðsson (ibid.)* w celu rozpoznania ewentualnego naruszenia prawa do sądu ustanowionego ustawą. Jeśli chodzi o pierwszy krok testu, Rząd stwierdził, że skład orzekający Trybunału Konstytucyjnego w sprawie skarżącej spółki został obsadzony zgodnie z prawem (zob. paragraf 213 powyżej). Zdaniem Rządu w niniejszej sprawie nie doszło do „oczywistego naruszenia prawa krajowego” w zakresie obsadzania składu orzekającego, bowiem wszyscy sędziowie zostali wybrani przez Sejm i zaprzysiężeni przez Prezydenta RP.

227. W odniesieniu do drugiego kroku testu Rząd stwierdził, że powołanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm, a następnie złożenie przez nich ślubowania wobec Prezydenta RP nie czyni sędziów podporządkowanymi tym organom. Rząd powołał się na system konstytucyjnych i ustawowych gwarancji niezawisłości sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto stwierdził, że nie ma żadnych danych, które wskazywałyby na to, by – jak argumentowała skarżąca spółka – przy rozpoznawaniu jej sprawy sędzia M.M. działał z polecenia Sejmu lub Prezydenta RP. Utrzymywał, że sposób wyznaczenia składu orzekającego w niniejszej sprawie nie miał negatywnego wpływu ani na przedmiot, ani cel wymogu powołania „sądu ustanowionego ustawą”.

228. W odniesieniu do trzeciego kroku testu Rząd argumentował, że Trybunał Konstytucyjny nie orzekł w sposób prawomocny o statusie prawnym któregośkolwiek ze swoich sędziów. Jeśli zaś chodzi o różne zdania odrębne sędziów, którzy zasiadali w składzie orzekającym wraz z sędzią M.M. – opinie, które kwestionowały ważność jego wyboru – Rząd zauważył, że były to stanowiska mniejszości.

229. Rząd stwierdził, że obsada składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie była zgodna z prawem i nie doszło do naruszenia art. 6 ust. 1.

3. Interweniujące strony trzecie

a) Rzecznik Praw Obywatelskich Rzeczypospolitej Polskiej

230. Rzecznik stwierdził, że trzy osoby powołane w 2015 r. na stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego, które już były obsadzone przez sędziów wybranych zgodnie z prawem przez Sejm VII kadencji, nie zostały powołane prawidłowo, ponieważ proces ich powołania został

przeprowadzony z rażącym naruszeniem prawa. To samo dotyczy osób, które następnie objęły stanowiska sędziowskie w miejsce tych sędziów, ponieważ stanowiska nie pozostawały nieobsadzone. O ile warunek konieczny, aby był sąd „ustanowiony ustawą”, jest zakorzeniony w zasadzie praworządności, o tyle wymóg powołania sędziego zgodnie z prawem realizuje tę samą zasadę. Zdaniem Rzecznika wyrażenie „ustanowiony ustawą” odnosi się nie tylko do podstawy prawnej samego istnienia sądu, ale także do jego składu w każdej toczącej się przed nim sprawie. Siłą rzeczy prowadzi to do objęcia procesu powoływania sędziów pojęciem sądu „ustanowionego ustawą” w rozumieniu art. 6 ust. 1. Wymogi mające zastosowanie do „sądu”, określone w orzecznictwie Trybunału, mają wyraźnie na celu uniknięcie arbitralnego wpływu innych władz na organy sądowe, a tym samym zagwarantowanie niezawisłości sądów. Rzecznik argumentował, że rażące naruszenie krajowych przepisów prawa dotyczących powoływania sędziów stanowiło naruszenie art. 6 ust.1 Konwencji. W takim przypadku naruszenie rzeczonego artykułu mogłoby zostać stwierdzone bez konieczności badania innych aspektów prawa do rzetelnego procesu sądowego.

231. Rzecznik stwierdził, że osoba powołana na sędziego z rażącym naruszeniem prawa krajowego nie powinna mieć możliwości wykonywania funkcji sędziego. W związku z tym organ sądowy, którego członkiem jest taka osoba, nie powinien być uważany za „sąd ustanowiony ustawą” w rozumieniu Konwencji. W opinii Rzecznika uzasadnione było założenie, że jakiegokolwiek naruszenie podstawowej zasady prawnej stanowi rażące naruszenie prawa. Obejmuje to przepisy konstytucyjne, fundamentalne standardy art. 6 ust. 1, a także podstawowe zasady prawa Unii Europejskiej: prawo do skutecznej ochrony sądowej i prawo do rzetelnego procesu sądowego. Takie założenie jest szczególnie zasadne, jeśli naruszenie zostało już stwierdzone prawomocnym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka lub Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

232. Odnosząc się do wymogu wykazania umyślnego naruszenia krajowych przepisów dotyczących powoływania, Rzecznik zauważył, że konstytucyjny mandat Sejmu do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego jest dla Sejmu wiążący co do zakresu powierzonych kompetencji, bez możliwości wychodzenia poza konstytucyjne granice i arbitralnego kształtowania składu Trybunału Konstytucyjnego. Uprawnienie do wyboru osób na stanowiska sędziowskie w Trybunale Konstytucyjnym nie przekłada się na uprawnienie do uchylenia lub unieważnienia poprzednich wyborów. W związku z powyższym Rzecznik argumentował, że zarówno uchwały Sejmu z 25 listopada 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej dotychczasowych uchwał Sejmu w sprawie wyboru pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego, jak i uchwały z 2 grudnia 2015 r. w sprawie powołania nowych sędziów w ich miejsce, zostały przyjęte bez wymaganej podstawy prawnej, a zatem z oczywistym

naruszeniem prawa. W świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia (sygn. K 34/15) dopuszczalny był jedynie wybór przez Sejm dwóch sędziów na stanowiska zwolnione w trakcie VIII kadencji.

233. Ponadto nieodebranie przez Prezydenta Rzeczypospolitej ślubowania od zgodnie z prawem wybranych sędziów stanowiło naruszenie Konstytucji, a także rażące naruszenie prawa w procesie obsadzania Trybunału Konstytucyjnego. Rzecznik tak samo zakwalifikował pośpieszne zaprzysiężenie przez Prezydenta nowych sędziów pomimo wiążącego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie środków tymczasowych. Jego zdaniem Prezydent celowo stworzył sytuację, w której wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego wydanego kilka godzin później było niemożliwe lub niezwykle utrudnione. Rozmyślne naruszenia prawa przez Sejm VIII kadencji i Prezydenta RP powinny skutkować nieuznaniem argumentów dotyczących zasady nieusuwalności sędziów, zasady pewności prawa i trwałości orzecznictwa. Rzecznik podkreślił, że zamiar obejścia lub naruszenia obowiązującego prawa nie może być nagradzany akceptacją powstałej w ten sposób sytuacji (*ex inuria ius non oritur*).

234. Rzecznik stwierdził, że zmiany zapoczątkowane w Trybunale Konstytucyjnym w 2015 r. przez bezprawne powołanie osób nieuprawnionych do orzekania spowodowały głębokie przemiany w funkcjonowaniu tego organu. Władze polityczne osiągnęły dwa cele, do których wyraźnie zmierzały. Po pierwsze, pozbawiły zdolności pełnienia funkcji przez organ, który był władny dokonywać kontroli konstytucyjności ustawodawstwa. Utorowało to drogę do dalszych wydarzeń, w tym poważnych zmian w sądownictwie. Po drugie, władza polityczna zyskała dodatkowy instrument formalnej legitymizacji niekonstytucyjnych przepisów przyjętych przez Sejm.

235. Rzecznik zauważył, że zmiany wpłynęły również na inne aspekty działalności Trybunału Konstytucyjnego. Na przykład Rzecznik wielokrotnie występował z wnioskami o wyłączenie ze składów orzekających Trybunału Konstytucyjnego osób wadliwie powołanych na sędziów. Jego wnioski, złożone w szesnastu sprawach ogółem, były rozpatrywane m.in. przez osoby, których owe wnioski dotyczyły. Kwestie prawne były zatem rozstrzygane przez osoby bezpośrednio zainteresowane, z wyraźnym naruszeniem zasady *nemo iudex in causa sua*. Między innymi takie okoliczności skłoniły Rzecznika do wycofania kilku jego wniosków o kontrolę sądową ważnych przepisów dotyczących praw jednostki.

236. Rzecznik stwierdził, że Trybunał Konstytucyjny stracił swoją wiarygodność i nie pełni już funkcji powierzonej mu na mocy Konstytucji. W wątpliwość podano legalność jego wyroków wydanych z udziałem nieuprawnionych sędziów. To negatywne postrzeganie znalazło również odzwierciedlenie w drastycznym spadku efektywności orzecniczej organu oraz spadku liczby skarg konstytucyjnych i pytań prawnych kierowanych przez sądy powszechne.

b) Helsińska Fundacja Praw Człowieka

237. Fundacja Helsińska uznała, że przedmiotowa sprawa dotyczy problemów o fundamentalnym znaczeniu dla ochrony praworządności w Polsce. Bezprawne zmiany personalne i strukturalne w organizacji Trybunału Konstytucyjnego w latach 2015–2016 doprowadziły do poważnego kryzysu konstytucyjnego, w wyniku którego doszło do znacznego osłabienia mechanizmów ochrony praw człowieka i praworządności.

238. Fundacja Helsińska argumentowała, że bezpośrednią przyczyną kryzysu konstytucyjnego był niezgodny z prawem wybór trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego, którego dokonano w dniu 2 grudnia 2015 r. Wskazała, że żaden z wyroków Trybunału Konstytucyjnego nie unieważnił wprost wyboru trzech sędziów przez Sejm VIII kadencji. Niemniej jednak logiczną konsekwencją wyroku Trybunału z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. K 34/15) jest uznanie wyboru za niezgodny z prawem, a tym samym pozbawiony skuteczności prawnej. Ci trzej sędziowie zostali bowiem wybrani na miejsca zajęte przez sędziów legalnie wybranych przez Sejm VII kadencji. W związku z tym wybór trzech sędziów przez Sejm VIII kadencji był nieważny i nie można ich było uznać za prawowitych sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Takie było również oficjalne stanowisko ówczesnego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, który odmówił przydzielenia spraw tym trzem sędziom.

239. Fundacja Helsińska zwróciła uwagę, że rządząca większość próbowała zmusić Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do dopuszczenia trzech sędziów do składu w drodze nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, przyjętej w grudniu 2015 r. oraz przyjęcia nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, z dnia 22 lipca 2016 r. Jednakże Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach odpowiednio z 9 marca i 11 sierpnia 2016 r. uznał te akty normatywne za niezgodne z Konstytucją. Kres tego etapu kryzysu konstytucyjnego nastąpił w grudniu 2016 r., kiedy nowo powołana Prezes Trybunału Konstytucyjnego przydzieliła sprawy trzem sędziom wybranym w dniu 2 grudnia 2015 r., uznając tym samym legalność ich wyboru.

240. Fundacja Helsińska zwróciła uwagę, że dopuszczenie do orzekania trzech sędziów wybranych w dniu 2 grudnia 2015 r. przez nową Prezes Trybunału Konstytucyjnego wywołało sprzeciw innych, wybranych zgodnie z prawem sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Na przykład w jednym ze swoich zdań odrębnych dotyczących wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2017 r. (sygn. Kp 1/17) sędzia S.W.-J. stwierdziła, że te trzy osoby zostały wybrane do Trybunału Konstytucyjnego z naruszeniem art. 190 Konstytucji i że taka wada prawna nie została i nie może zostać naprawiona przez Sejm. Z tego powodu nie byli oni uprawnieni do udziału w orzekaniu.

241. Podobnie Rzecznik Praw Obywatelskich RP nie uznał legalności wyboru trzech sędziów do Trybunału Konstytucyjnego. Jego zdaniem,

w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz stanowiska doktryny, osoby te nie zostały wybrane w sposób ważny. Rzecznik Praw Obywatelskich konsekwentnie zwracał się do Trybunału Konstytucyjnego o wyłączenie tych osób ze składów orzekających, do których kierowane były jego wnioski o kontrolę konstytucyjności przepisów, a po odrzuceniu wniosków o wyłączenie wycofywał swoje wnioski o kontrolę konstytucyjności.

242. Legalność wyboru trzech osób była kwestionowana w niektórych orzeczeniach sądów polskich, chociaż w większości przypadków jedynie w ich niewiążącej części (*obiter dicta*). Opinie kwestionujące ważność wyboru przez *Sejm* VIII kadencji trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego wyrażało wielu przedstawicieli doktryny. Fundacja Helsińska zauważyła, że nieprawidłowości w wyborze trzech sędziów zostały również odnotowane przez niektóre organy międzynarodowe, m.in. przez Komisarza Praw Człowieka Rady Europy i Specjalnego Sprawozdawcę ONZ ds. Niezależności Sędziów i Prawników. Odwołała się również do odpowiednich ustaleń zawartych w czterech zaleceniach Komisji Europejskiej w sprawie praworządności w Polsce.

4. Ocena Trybunału

a) Zasady ogólne

243. W swoim niedawnym wyroku w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson* Wielka Izba Trybunału wyjaśniła zakres oraz znaczenie, jakie należy nadać pojęciu „sądu ustanowionego ustawą” (*op. cit.*, § 218). W pierwszej kolejności Trybunał przeanalizował poszczególne elementy tego pojęcia i rozważył, w jaki sposób należy je interpretować, aby jak najlepiej odzwierciedlały jego cel, a ostatecznie zapewniały rzeczywistą skuteczność oferowanej przez nie ochrony.

244. Jeżeli chodzi o pojęcie „sądu”, oprócz wymogów wynikających z utrwalonego orzecznictwa Trybunału, nieodłącznym elementem samego tego pojęcia jest to, że „sąd” składa się z sędziów wybieranych na podstawie kwalifikacji, a mianowicie sędziów, którzy spełnili wymagania w zakresie kompetencji technicznych i cech osobowości. Trybunał zauważył, że im wyżej w hierarchii wymiaru sprawiedliwości znajduje się sąd, tym bardziej rygorystyczne powinny być stosowane kryteria wyboru (*ibid.*, §§ 220-222).

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. Naruszenie prawa regulującego procedurę

powoływania sędziów może spowodować, że udział danego sędziego w rozpoznawaniu sprawy będzie „nieprawidłowy” (*ibid.*, §§ 226-227).

246. Jeśli chodzi o człon „ustawą”, Trybunał wyjaśnił, że trzeci składnik oznacza również „sąd ustanowiony zgodnie z prawem”. Zauważył, że odpowiednie prawo krajowe dotyczące nominacji sędziów powinno być sformułowane, na ile to możliwe, w sposób jednoznaczny, aby nie dopuścić do arbitralnych ingerencji w proces powoływania (*ibid.*, §§ 229-230).

247. W następnej kolejności Trybunał zbadał współzależności między wymogiem istnienia „sądu ustanowionego ustawą” a warunkami niezależności i bezstronności. Trybunał zauważył, że chociaż prawo do „sądu ustanowionego ustawą” jest autonomicznym prawem wynikającym z art. 6 ust. 1 Konwencji, to w orzecznictwie Trybunału sformułowano bardzo ścisły związek między tym szczególnym prawem a gwarancjami „niezależności” i „bezstronności”. Wymogi instytucjonalne art. 6 ust. 1 służą wspólnemu celowi, jakim jest stanie na straży podstawowych zasad praworządności i podziału władz. Trybunał uznał, że badanie zachowania wymogów „sądu ustanowionego ustawą” wiąże się z systematyczną analizą, czy zarzucana nieprawidłowość w danej sprawie jest na tyle poważna, aby miała podważać wyżej wymienione podstawowe zasady i zagrażać niezależności danego sądu (*ibid.*, §§ 231-234).

248. Na potrzeby oceny, czy nieprawidłowości w danej procedurze powołania sędziów były na tyle poważne, że mogły pociągać za sobą naruszenie prawa do sądu ustanowionego ustawą, oraz czy równowaga między konkurującymi zasadami została zachowana przez władze państwowe, Trybunał opracował test składający się z trzech kryteriów, rozpatrywanych łącznie (*ibid.*, § 243).

249. Po pierwsze, co do zasady musi wystąpić oczywiste naruszenie prawa krajowego w tym sensie, że naruszenie musi być obiektywnie i rzeczywiście możliwe do zidentyfikowania. Jednak brak takiego naruszenia nie wyklucza możliwości naruszenia prawa do sądu ustanowionego ustawą, ponieważ procedura, która wydaje się zgodna z przepisami prawa krajowego, może jednak wywołać skutki niezgodne z przedmiotem oraz celem tego prawa (*ibid.*, §§ 244-245).

250. Po drugie, przedmiotowe naruszenie należy oceniać w świetle przedmiotu i celu wymogu „sądu ustanowionego ustawą”, a mianowicie zapewnienia zdolności sądów do sprawowania ich funkcji w sposób wolny od niepożądanych ingerencji, a tym samym ochrony praworządności i podziału władzy. W związku z tym należy uznać, że naruszenia o charakterze czysto technicznym, które nie mają wpływu na legitymację procedury powoływania, nie osiągają odpowiedniego progu. Zaś naruszenia, które w całej rozciągłości godzą w fundamentalne zasady dotyczące powoływania sędziów, bądź naruszenia, które w inny sposób mogą podważyć cel oraz skutek wymogu „ustanowionego przez ustawę”, należy uznać za naruszające ów wymóg (*ibid.*, § 246).

251. Po trzecie, 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 (*ibid.*, §§ 248 i 250).

b) Zastosowanie powyższych zasad w przedmiotowej sprawie

i) Uwagi wstępne

252. Trybunał przypomina na wstępie, że w Europie istnieje wiele różnych systemów wyboru i powoływania sędziów, a nie jeden model, który miałby zastosowanie do wszystkich krajów (zob. *Guðmundur Andri Ástráðsson*, *op. cit.*, § 207). Chociaż pojęcie podziału władzy między egzekutywą a sądownictwem zyskało większe znaczenie w orzecznictwie, Konwencja dopuszcza powoływanie sędziów przez władzę wykonawczą lub ustawodawczą, pod warunkiem że przy pełnieniu funkcji orzeczniczej osoby powołane nie będą podlegać żadnym wpływom ani naciskom. Pojawia się jednak pytanie, czy w danym przypadku wymogi Konwencji są spełnione (*ibid.*, § 207, pominięto odniesienia do orzecznictwa).

253. W niniejszej sprawie zarzucane naruszenie prawa do „sądu ustanowionego ustawą” dotyczy sędziego Trybunału Konstytucyjnego. W szczególności sprawa przed Trybunałem dotyczy zarzutu naruszenia prawa krajowego w procesie wyboru trzech sędziów do Trybunału Konstytucyjnego, w tym sędziego M.M., którego dokonano w dniu 2 grudnia 2015 r.

254. W związku z tym Trybunał zbada, czy nieprawidłowości zaistniałe w procedurze wyboru sędziów skutkowały pozbawieniem skarżącej spółki prawa do „sądu ustanowionego ustawą”. W tym celu Trybunał posłuży się trzystopniowym testem sformułowanym w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson* (*ibid.*).

ii) Czy doszło do oczywistego naruszenia prawa krajowego

255. Po pierwsze, Trybunał musi ustalić, czy w trakcie procesu wyboru sędziego M.M. do Trybunału Konstytucyjnego doszło do naruszenia odpowiedniego prawa krajowego.

256. Rząd argumentował między innymi, że zarzut skarżącej spółki odnoszący się do ważności wyboru sędziego M.M. był pozbawiony podstawy prawnej, ponieważ w orzeczeniach, na które powoływała się skarżąca spółka, Trybunał Konstytucyjny nie rozstrzygał o statusie prawnym żadnego ze swoich sędziów. Rząd twierdził, że w postanowieniu z dnia 7 stycznia 2016 r., które było jedynym orzeczeniem dotyczącym wyboru sędziów

Trybunału Konstytucyjnego, Trybunał Konstytucyjny uznał, że nie ma kompetencji do oceny legalności wyboru sędziów. Ponadto Rząd utrzymywał, że w orzeczeniach o sygn. K 34/15, U 8/15 i K 39/16 Trybunał Konstytucyjny orzekł o konstytucyjności norm prawnych, a nie o stanie faktycznym, przez co orzeczeń tych nie można łączyć z treściami, które nie zostały w nich zawarte, ani ze skutkami, jakich nie miały wywoływać (zob. paragraf 217 powyżej).

257. Trybunał dokona przeglądu odpowiednich zmian prawnych i faktycznych dotyczących wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego pod koniec 2015 r. Trybunał zdaje sobie sprawę z poważnych kontrowersji, jakie towarzyszyły procesowi wyboru tych sędziów, kiedy to kadencja ustępującego Sejmu zbliżała się do końca i wybrano nowy Sejm z inną większością parlamentarną (zob. paragrafy 8 i 18-22 powyżej).

258. W związku z tym Trybunał zauważa, że pod koniec 2015 r. miało zwolnić się pięć miejsc w Trybunale Konstytucyjnym: kadencja trzech sędziów miała zakończyć się 6 listopada, a kadencja dwóch kolejnych sędziów miała zakończyć się odpowiednio 2 i 8 grudnia. Sejm VII kadencji przyjął ustawę z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, która przyznawała mu prawo do wyboru sędziów na wszystkie stanowiska zwolnione w 2015 r. Następnie ustępujący Sejm VII kadencji, na swoim ostatnim posiedzeniu w dniu 8 października 2015 r., wybrał pięciu sędziów do Trybunału Konstytucyjnego. Prezydent RP nie odebrał ślubowania od żadnego z tych sędziów, w związku z czym nie podjęli oni swoich obowiązków sędziowskich (zob. paragraf 9 powyżej).

259. W dniu 25 października 2015 r. został wybrany nowy Sejm VIII kadencji, z inną większością parlamentarną; pierwsze posiedzenie odbył on w dniu 12 listopada 2015 r. W dniu 25 listopada 2015 r., na swoim drugim posiedzeniu, Sejm VIII kadencji przyjął pięć uchwał w sprawie „stwierdzenia braku mocy prawnej” uchwał o wyborze pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego przyjętych w dniu 8 października 2015 r. przez poprzedni Sejm. Następnie w dniu 2 grudnia 2015 r. Sejm VIII kadencji dokonał wyboru pięciu nowych sędziów, w tym sędziego M.M., do Trybunału Konstytucyjnego. Prezydent Rzeczypospolitej niezwłocznie – w nocy z 2 na 3 grudnia 2015 r. – odebrał ślubowanie od czterech z tych sędziów (zob. paragraf 20 powyżej).

260. Trybunał zauważa, że niniejsza sprawa ma szczególny kontekst powoływania przez Sejm sędziów do Trybunału Konstytucyjnego, który jest uregulowany przede wszystkim w Konstytucji i ustawie o Trybunale Konstytucyjnym. Trybunał uważa, że w tym konkretnym kontekście Trybunał Konstytucyjny był jedynym organem sądowym, który w granicach swojej właściwości mógł przeprowadzić kontrolę zgodności z prawem wspomnianego wyboru. Trybunał Konstytucyjny, w czterech wyrokach (sygn. K 34/15, K 35/15, K 47/15 i K 39/16; zob. odpowiednio paragrafy 23-28, 30-35, 43-45 i 50-52) uzupełnionych o jedno postanowienie

(sygn. U 8/15; zob. paragrafy 39-42 powyżej), zbadał konstytucyjność odpowiednich przepisów ustawowych stanowiących podstawę wyboru sędziów oraz zinterpretował obowiązujące przepisy konstytucyjne. 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.

261. Trybunał skupi się w swojej analizie na wyborze trzech sędziów, w tym sędziego M.M., do Trybunału Konstytucyjnego, którego dokonano w dniu 2 grudnia 2015 r. Trybunał zauważa, że w świetle ww. orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego brak było zastrzeżeń co do ważności wyboru pozostałych dwóch sędziów (J.P. i P.P.), którego dokonano w dniu 2 grudnia 2015 r. W następstwie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2016 r. ówczesny Prezes Trybunału Konstytucyjnego dopuścił tych dwóch sędziów do składu orzekającego (zob. paragraf 42 powyżej).

262. Trybunał uważa, że ustalenia poczynione w ww. orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego pozwalają mu ustalić, czy w procesie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w tym sędziego M.M., w dniu 2 grudnia 2015 r., przestrzegano prawa krajowego.

263. Po pierwsze, w odniesieniu do uchwał z dnia 25 listopada 2015 r., Trybunał zauważa, że w wyroku z 3 grudnia 2015 r. (sygn. K 34/15) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż uchwały te nie wywoływały skutków prawnych wobec uchwał Sejmu VII kadencji w sprawie wyboru sędziów, ponieważ ani ten Sejm, ani kolejny Sejm nie miały uprawnień do zmiany wcześniejszej decyzji w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (zob. paragraf 25 powyżej). W postanowieniu z 7 stycznia 2016 r. (sygn. U 8/15) Trybunał Konstytucyjny dodał, że nie ma regulacji prawnych umożliwiających organowi państwowemu, w tym Sejmowi, unieważnienie uchwały Sejmu w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaskarżone uchwały były niewiążące prawnie i nie było podstaw prawnych do ich przyjęcia (zob. paragrafy 25 i 40 powyżej). W świetle powyższych ustaleń Trybunał uznaje, że doszło do naruszenia prawa krajowego w związku z przyjęciem uchwał z dnia 25 listopada 2015 r.

264. Po drugie, tym samym wyrokiem z 3 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny potwierdził zgodność z Konstytucją podstawy prawnej wyboru trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego, którzy mieli zająć miejsca zwolnione w dniu 6 listopada 2015 r., tj. przed upływem kadencji ustępującego Sejmu. Stwierdził 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. (zob. paragraf 26 powyżej).

265. Jeżeli chodzi o konsekwencje wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r., Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednoznacznie, że wybór trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego na stanowiska zwolnione w dniu 6 listopada 2015 r. był ważny i nie było przeszkód, by sfinalizować procedurę przez ich zaprzysiężenie (zob. paragraf 28 powyżej). Innymi słowy, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że trzech sędziowie wybrani przez Sejm VII kadencji zostali prawidłowo wybrani, a tym samym ich stanowiska w Trybunale Konstytucyjnym zostały obsadzone.

266. Trybunał zauważa, że Trybunał Konstytucyjny potwierdził ustalenie dotyczące ważności wyboru trzech sędziów przez Sejm VII kadencji w wyrokach z 9 grudnia 2015 r. (sygn. K 35/15), z 9 marca 2016 r. (sygn. K 47/15) oraz z 11 sierpnia 2016 r. (sygn. K 39/16), a także w postanowieniu z dnia 7 stycznia 2016 r. (sygn. U 8/15; zob. odpowiednio paragrafy 32, 45, 52 i 40 powyżej).

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, które mają moc powszechnie obowiązującą (zob. paragraf 52 powyżej). 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.

268. W świetle powyższych ustaleń oraz zgodnie z ww. orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego, 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 wakatu na stanowisku sędziowskim. Ponadto, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z 9 grudnia 2015 r., 9 marca i 11 sierpnia 2016 r., wybór trzech sędziów w dniu 2 grudnia 2015 r. dotyczył stanowisk w Trybunale Konstytucyjnym obsadzonych już przez sędziów, którzy zostali zgodnie z prawem wybrani przez Sejm VII kadencji. Z tych względów uchwały w sprawie wyboru trzech sędziów z dnia 2 grudnia 2015 r. stanowiły drugie naruszenie prawa krajowego w zakresie procedury wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

269. Po trzecie, w wyroku z 3 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że Prezydent RP jest obowiązany do niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego Trybunału Konstytucyjnego wybranego przez Sejm.

Podkreślił, że kompetencja Prezydenta do zaprzysiężenia sędziów Trybunału Konstytucyjnego nie jest równoznaczna z jego udziałem w rozstrzyganiu o personalnej obsadzie Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ Konstytucja przyznaje tę ostatnią kompetencję wyłącznie Sejmowi (zob. paragraf 27 powyżej). W wyroku z 9 grudnia 2015 r. (sygn. K 35/15) Trybunał Konstytucyjny dodał, że Konstytucja nie przewiduje kompetencji Prezydenta do odmowy przyjęcia ślubowania od sędziego Trybunału Konstytucyjnego wybranego przez Sejm i że nie wolno domniemywać takiej kompetencji (zob. paragrafy 33-35 powyżej).

270. Trybunał zauważa, że Prezydent RP odmówił przyjęcia ślubowania od trzech sędziów wybranych zgodnie z prawem przez Sejm VII kadencji. Jednocześnie od sędziów wybranych w dniu 2 grudnia 2015 r. ślubowanie odebrał niezwłocznie, w ciągu kilku godzin od ich wyboru przez Sejm VIII kadencji. W świetle dwóch wyroków Trybunału Konstytucyjnego z grudnia 2015 r. Trybunał stwierdza, że przywołane działania i zaniechania Prezydenta RP należy uznać za naruszenie prawa krajowego w odniesieniu do procedury wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

271. Trybunał nie może uznać argumentu Rządu, że wyżej wspomniane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie miały znaczenia dla ważności wyboru sędziego M.M. (zob. paragraf 223 powyżej). Stwierdza, że argumenty Rządu zasadniczo sprzeciwiają się odpowiednim ustaleniom Trybunału Konstytucyjnego pod kilkoma względami. Argumenty te należy odrzucić z następujących powodów.

W szczególności, odnosząc się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2017 r. (sygn. K 1/17, zob. paragrafy 61-63 powyżej), Rząd stwierdził, że ostateczna weryfikacja wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego następuje na etapie złożenia ślubowania wobec Prezydenta RP i podkreślił wagę tego aktu (zob. paragraf 215 powyżej). Trybunał zauważa, że w wyżej wymienionym wyroku Trybunał Konstytucyjny potwierdził konstytucyjność przepisów ustawy o przepisach wprowadzających mających na celu dopuszczenie do składu orzekającego sędziów Trybunału Konstytucyjnego, którzy złożyli ślubowanie (zob. paragrafy 61-63 powyżej). W ten sposób Trybunał Konstytucyjny odrzucił argument Rzecznika Praw Obywatelskich, że zaskarżone przepisy stanowiły próbę zmiany składu tego sądu poprzez wykluczenie sędziów prawidłowo wybranych przez Sejm VII kadencji (zob. paragraf 57 powyżej).

272. Trybunał stwierdza jednak, że wyrok z dnia 24 października 2017 r., bez przytoczenia jakichkolwiek podstawach merytorycznych, całkowicie pominął wcześniejszy wyrok z 3 grudnia 2015 r., w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że Prezydent RP nie miał kompetencji do rozstrzygania o obsadzie Trybunału Konstytucyjnego i że jego rola polegająca na odbieraniu ślubowania była podporządkowana skutkowi wynikającemu z wykonania wyłącznej kompetencji Sejmu do wyboru sędziów (zob. paragraf 27 powyżej). Ponadto Trybunał zauważa, że wyrok

z 24 października 2017 r. był również sprzeczny z innym wcześniejszym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 11 sierpnia 2016 r., w którym stwierdzono niezgodność z Konstytucją przepisu nakazującego dopuszczenie do składu orzekającego trzech sędziów wybranych przez Sejm VIII kadencji (zob. paragraf 267 powyżej). W tych okolicznościach wyrok z 24 października 2017 r. nie mógł usunąć rażących wad w wyborze tych trzech sędziów, w tym M.M., które zostały wskazane w sposób niebudzący wątpliwości we wcześniejszych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, o których mowa powyżej, ani nie mógł legitymizować ich wyboru.

273. Ponadto Trybunał nie może nie zauważyć, że w pięcioosobowym składzie orzekającym, który wydał ów wyrok, zasiadało dwóch sędziów (M.M. i H.C.) wybranych przez Sejm VIII kadencji, których status był przedmiotem postępowania (zob. też paragrafy 61-63 i 235 powyżej). Wobec powyższego Trybunał uważa, że wyrok z 24 października 2017 r. ma niewielkie (o ile w ogóle jakiegokolwiek) znaczenie dla oceny ważności wyborów sędziów Trybunału Konstytucyjnego, których dokonano w dniu 2 grudnia 2015 r.

274. Wreszcie Trybunał zauważa, że Rząd, odnosząc się do wyboru sędziego M.M., argumentował, iż zgodnie z polskim prawem nie istniał mechanizm umożliwiający zakwestionowanie wyboru przez Sejm (zob. paragraf 225 powyżej). Jednak w nawiązaniu do tego argumentu Rząd nie wyjaśnił, na jakich podstawach Sejm VIII kadencji i Prezydent RP mogli zakwestionować wybór trzech sędziów dokonany przez poprzedni Sejm w dniu 8 października 2015 r.

275. Trybunał zauważa, że Trybunał Konstytucyjny stwierdził w swoich ww. orzeczeniach, że w procesie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego w dniu 2 grudnia 2015 r. prawo krajowe nie było przestrzegane pod trzema względami. Naruszenia te zostały obiektywnie i rzeczywiście zidentyfikowane przez Trybunał Konstytucyjny. Trybunał nie dostrzega powodu, aby kwestionować przedstawioną przez Trybunał Konstytucyjny interpretację odpowiednich przepisów prawa krajowego, w szczególności przepisów rangi konstytucyjnej. W związku z tym stwierdza, że sporne naruszenia należy uznać za oczywiste naruszenia prawa krajowego do celów pierwszego etapu testu.

iii) Czy naruszenia prawa krajowego dotyczyły podstawowej zasady procedury nominacji sędziów

276. Przy ustalaniu, czy konkretna wada w procesie powoływania sędziów była na tyle poważna, by stanowić naruszenie prawa do „sądu ustanowionego ustawą”, należy wziąć pod uwagę, między innymi, cel naruszonego przepisu prawa, tj. czy miał zapobiegać wszelkiej niepożądaney ingerencji władzy wykonawczej lub ustawodawczej w sądownictwo i czy przedmiotowe naruszenie podważyło samą istotę prawa do „sądu ustanowionego ustawą” (zob. *Guðmundur Andri Ástráðsson, op. cit.*, §§ 226 i 255).

277. Trybunał stwierdza, że naruszenia prawa krajowego, które stwierdził powyżej, dotyczyły fundamentalnej zasady procedury wyboru, a mianowicie zasady, że sędziego Trybunału Konstytucyjnego wybiera Sejm tej kadencji, w trakcie której przypada dzień powstania wakatu na tym stanowisku sędziowskim. Ta fundamentalna zasada wynikająca z art. 194 ust. 1 Konstytucji została uznana przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 grudnia 2015 r. (sygn. K 34/15) i potwierdzona w czterech kolejnych orzeczeniach, o których mowa powyżej. Trybunał przypomina, że Sejm VIII kadencji, dokonując wyboru trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego w dniu 2 grudnia 2015 r., dopuścił się naruszenia tej podstawowej zasady, ponieważ stanowiska, na które zostali oni rzekomo wybrani, zostały już obsadzone przez trzech sędziów wybranych przez poprzedni Sejm.

278. Trybunał ustalił ponadto, że Prezydent RP dopuścił się również naruszenia tej samej podstawowej zasady, odmawiając odebrania ślubowania od trzech sędziów wybranych w dniu 8 października 2015 r., a odbierając ślubowanie od trzech sędziów wybranych w dniu 2 grudnia 2015 r. (zob. paragraf 270 powyżej).

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 konstytucyjnych.

280. Trybunał uważa, że naruszenia podstawowej zasady zostały dodatkowo spotęgowane przez dwa elementy. Po pierwsze, Sejm VIII kadencji oraz Prezydent RP stanowczo przeciwstawiali się ustaleniu pierwotnie poczynionemu w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2015 r., a następnie potwierdzonemu w kolejnych orzeczeniach – mianowicie uznaniu, że trzech sędziowie wybrani przez poprzedni Sejm zostali wybrani prawidłowo. Po drugie, ustawodawca usiłował – w drodze aktów normatywnych – wymusić dopuszczenie do składu orzekającego trzech sędziów, w tym sędziego M.M. wybranego w dniu 2 grudnia 2015 r. W tym zakresie szczególny niepokój Trybunału wzbudza fakt, że Trybunał Konstytucyjny – w wyrokach z 9 marca i 11 sierpnia 2016 r. – uznał dwa przepisy ustawowe mające na celu wymuszenie dopuszczenia trzech sędziów do składu orzekającego za niekonstytucyjne. W obu tych wyrokach Trybunał Konstytucyjny orzekł, że wykonanie zaskarżonych aktów normatywnych byłoby sprzeczne z jego wcześniejszymi wyrokami, które – zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji – były ostateczne i powszechnie obowiązujące dla wszystkich organów państwowych. Należy również zauważyć, że Prezes Rady Ministrów odmówiła ogłoszenia tych dwóch wyroków. Ponadto Sejm VIII kadencji nadal sprzeciwiał się uznaniu orzeczeń Trybunału

Konstytucyjnego i w konsekwencji przyjął ustawę o przepisach wprowadzających (zob. paragrafy 55 i 56 powyżej), co ostatecznie doprowadziło do dopuszczenia trzech sędziów do orzekania w Trybunale Konstytucyjnym.

281. Trybunał uważa, że nieprzestrzeganie przez organy ustawodawcze i wykonawcze odpowiednich orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących ważności wyboru sędziów sądu podważyło cel wymogu „ustanowionego ustawą” polegający na ochronie sądownictwa przed bezprawnymi wpływami zewnętrznymi. W związku z tym Trybunał przypomina, że prawo do „sądu ustanowionego ustawą” jest odzwierciedleniem samej zasady praworządności, a tym samym odgrywa ważną rolę w utrzymaniu rozdziału władz i niezależności oraz legitymacji sądownictwa wymaganych w społeczeństwie demokratycznym (zob. *Guðmundur Andri Ástráðsson, op. cit.*, paragraf 237).

282. Trybunał przypomina również, że jednym z fundamentalnych aspektów praworządności jest zasada pewności prawa, która wymaga między innymi, aby po ostatecznym rozstrzygnięciu sprawy przez sądy nie kwestionowano ich orzeczeń (zob. m.in. *Brumărescu przeciwko Rumunii* [WI], nr 28342/95, § 61, ETPC 1999-VII, oraz *Agrokompleks przeciwko Ukrainie*, nr 23465/03, § 144, 6 października 2011 r.). W niniejszej sprawie władza ustawodawcza i władza wykonawcza nie wywiązały się z obowiązku wykonania odpowiednich wyroków Trybunału Konstytucyjnego, które rozstrzygały kwestie sporne związane z wyborem sędziów Trybunału Konstytucyjnego, tak więc ich działania były niezgodne z rządami prawa. Ich zaniechanie w tym aspekcie dodatkowo świadczy o lekceważeniu zasady legalizmu, która wymaga, aby działanie państwa było zgodne z ustawą i przez ustawę dopuszczone (zob. Lista kontrolna dotycząca praworządności, przyjęta przez Komisję Wenecką, paragraf 125 powyżej, w treści której legalność wskazano jako jeden z punktów odniesienia dla praworządności).

283. W tym kontekście Trybunał zauważa, że Komisja Wenecka zauważyła w treści Opinii przyjętej w dniach 11–12 marca 2016 r., że „postanowienia sądu konstytucyjnego, które są wiążące zgodnie z krajowym prawem konstytucyjnym, muszą być przestrzegane przez inne organy polityczne; jest to europejski i międzynarodowy standard, który jest fundamentalny dla podziału władz, niezawisłości sędziowskiej i właściwego funkcjonowania rządów prawa” (zob. paragraf 123 powyżej; zob. też Lista kontrolna dotycząca praworządności, paragraf 125 powyżej, w treści której Komisja Wenecka zauważyła, że prawo do rzetelnego procesu sądowego i generalnie praworządność byłyby pozbawione jakiejkolwiek treści, gdyby orzeczenia sądowe nie były wykonywane).

284. Szereg innych organów międzynarodowych, w tym Komitet Praw Człowieka, Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. Niezależności Sędziów i Prawników, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy i Komisja Europejska, również apelowało

do władz polskich o pełne wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego dotyczących wyboru sędziów konstytucyjnych, w szczególności wyroków z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r. (zob. paragrafy 118-121, 126-130 oraz 137-143 powyżej). W związku z tym Komisja Europejska stwierdziła w swoim uzasadnionym wniosku zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE, że trzech sędziowie, którzy zostali wybrani zgodnie z prawem w październiku 2015 r. przez Sejm poprzedniej kadencji, wciąż nie byli w stanie objąć swoich stanowisk sędziów w Trybunale Konstytucyjnym, natomiast trzech sędziów wybranych przez Sejm VIII kadencji bez ważnej podstawy prawnej zostało dopuszczonych do objęcia funkcji przez sędzię pełniącą obowiązki Prezesa Trybunału (zob. paragraf 147 powyżej).

285. Trybunał stwierdza ponadto, że kwestia nieposzanowania przez władze odpowiednich wyroków Trybunału Konstytucyjnego jest również związana z kwestionowaniem przez nie roli Trybunału Konstytucyjnego jako ostatecznego arbitra w sprawach dotyczących wykładni Konstytucji oraz konstytucyjności ustaw. Komisja Wenecka odniosła się do tego punktu i stwierdziła między innymi, że „parlament oraz rząd nadal kwestionują pozycję Trybunału jako *ostatecznego arbitra w sprawach dotyczących interpretacji Konstytucji* i ową kompetencję przypisują sobie” (zob. Opinia przyjęta w dniach 14-15 października 2016 r., paragraf 121 powyżej). W opinii Trybunału ten aspekt sprawy należy również uznać za podważający cel wymogu „ustanowionego przez prawo”.

286. Wreszcie to samo można powiedzieć o odmowie przez Prezes Rady Ministrów ogłoszenia dwóch wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca i 11 sierpnia 2016 r. (zob. paragrafy 46 i 53 powyżej), wbrew przepisowi konstytucyjnemu stanowiącemu, że wyroki Trybunału Konstytucyjnego podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu (zob. art. 190 ust. 2 Konstytucji).

287. Mając na uwadze powyższe, Trybunał uznaje, że działania władzy ustawodawczej i wykonawczej stanowiły bezprawny zewnętrzny wpływ na Trybunał Konstytucyjny. Stwierdza, że naruszenia procedury wyboru trzech sędziów, w tym sędziego M.M., do Trybunału Konstytucyjnego, którego dokonano w dniu 2 grudnia 2015 r., były na tyle poważne, że podważały legitymację procedury wyboru i samą istotę prawa do „sądu ustanowionego przez ustawę”.

iv) Czy zarzuty dotyczące prawa do „sądu ustanowionego ustawą” zostały skutecznie rozpatrzone przez sądy krajowe i czy zapewniono środki odwoławcze

288. Rząd przyznał, że w prawie polskim nie istniała żadna procedura, zgodnie z którą skarżąca spółka mogłaby kwestionować zarzucane uchybienia w procesie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego (zob. paragraf 225 powyżej). Trybunał nie dostrzega powodu, by nie podzielić stanowiska Rządu, zgodnie z którym nie było takiej procedury

bezpośrednio dostępnej dla skarżącej spółki. Nie zapewniono zatem żadnych środków odwoławczych (zob. *Guðmundur Andri Ástráðsson*, *op. cit.*, § 248).

v) Podsumowanie ogólne

289. Trybunał stwierdził, że doszło do naruszenia podstawowej zasady mającej zastosowanie do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności przez Sejm VIII kadencji i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (zob. paragrafy 275 i 277-278 powyżej). W dniu 2 grudnia 2015 r. Sejm VIII kadencji dokonał wyboru trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w tym M.M., mimo że stanowiska były już obsadzone przez trzech sędziów wybranych przez poprzedni Sejm. Prezydent RP odmówił przyjęcia ślubowania od trzech sędziów wybranych przez poprzedni Sejm, jednocześnie odbierając ślubowanie od trzech sędziów wybranych w dniu 2 grudnia 2015 r.

290. W świetle powyższych rozważań i mając na uwadze trójstopniowy test przedstawiony powyżej (zob. paragrafy 248-251 powyżej), Trybunał uznaje, że skarżącej spółce odmówiono prawa do „sądu ustanowionego ustawą” z powodu udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym sędziego M.M., którego wybór dotknięty był poważnymi nieprawidłowościami naruszającymi istotę tego prawa.

291. Trybunał zatem stwierdza, że w tym zakresie doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji.

III. ZARZUCANE NARUSZENIE ART. 1 PROTOKOŁU NR 1 DO KONWENCJI

292. Skarżąca spółka zarzuciła także naruszenie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, jako że nie mogła uzyskać pełnego odszkodowania za szkody poniesione w jej mieniu.

293. Skarżąca spółka argumentowała, że doszło do ingerencji w jej prawo do poszanowania mienia poprzez zastosowanie art. 49 ustawy Prawo łowieckie i § 5 rozporządzenia. Ingerencja ta miała bezprawny charakter w świetle art. 64 Konstytucji, ponieważ polegała na ograniczeniu prawa skarżącej spółki do pełnego odszkodowania za szkodę na mieniu, na podstawie przepisów rangi podstawowej. Ponadto ingerencja nie była konieczna do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym.

294. Rząd stwierdził, że nie doszło do ingerencji we własność skarżącej spółki w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1. Alternatywnie Rząd stwierdził, że zarzucana ingerencja była zgodna z prawem oraz konieczna do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym i nie nałożyła nadmiernego obciążenia na skarżącą spółkę.

295. Mając na uwadze stan faktyczny sprawy, stanowiska stron i ustalenia poczynione na gruncie art. 6 ust. 1 Konwencji, Trybunał uznaje, że zbadał

główne kwestie prawne podniesione w niniejszej skardze i nie ma potrzeby odrębnego orzekania w przedmiocie zarzutu skargi na gruncie art. 1 Protokołu nr 1 (zob. *Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu [Centrum Zasobów Prawnych w imieniu Valentina Câmpeanu] przeciwko Rumunii* [WI], nr 47848/08, § 156, ETPC 2014, oraz przytoczone tam orzecznictwo).

IV. ZASTOSOWANIE ART. 41 KONWENCJI

296. Art. 41 Konwencji stanowi:

„Jeśli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej Protokołów, oraz jeśli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi potrzeba, słuszne zadośćuczynienie pokrzywdzonej stronie”.

A. Szkoda

297. Skarżąca spółka domagała się kwoty 84 142,88 PLN (równowartości 18 488,06 EUR) tytułem odszkodowania za szkodę majątkową. Kwota ta odpowiadała odszkodowaniu za szkody dochodzone przez skarżącą spółkę, które nie zostało zasądzone przez sądy krajowe w wyniku postępowania prowadzonego z naruszeniem postanowień Konwencji. Skarżąca spółka nie wniosła roszczenia o zadośćuczynienie za szkodę niemajątkową.

298. Rząd podniósł, że roszczenie było bezpodstawne.

299. Trybunał nie może spekulować, jaki byłby wynik postępowania, gdyby skarżąca spółka korzystała z gwarancji przewidzianych w art. 6 Konwencji. Trybunał nie dostrzega żadnego związku przyczynowego między stwierdzonymi naruszeniami a zarzucaną szkodą majątkową i z tego względu odrzuca owo roszczenie.

B. Koszty i wydatki

300. Skarżąca spółka domagała się kwoty 15 556 PLN (równowartości 3418 EUR) tytułem kosztów poniesionych przed sądami krajowymi i poparła to roszczenie dokumentacją dowodową. Żądała również nieokreślonej kwoty tytułem zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w postępowaniu przed Trybunałem.

301. Rząd stwierdził, że skarżąca spółka nie wyszczególniła żadnych kosztów poniesionych w postępowaniu przed Trybunałem ani nie przedstawiła żadnych rachunków na poparcie tego roszczenia. W związku z tym nie należy zasądzać żadnej kwoty z tego tytułu.

302. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału skarżącemu przysługuje prawo do zwrotu poniesionych kosztów i wydatków jedynie wówczas, gdy wykazał, że były one rzeczywiście poniesione, konieczne i uzasadnione

co do wysokości. W przedmiotowej sprawie, mając na uwadze posiadane dokumenty oraz powyższe kryteria, Trybunał uznaje za uzasadnione zasądzić kwotę 3418 EUR tytułem zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w postępowaniu przed sądami krajowymi, powiększoną o należne podatki, jakie mogą zostać naliczone wobec skarżącej spółki.

C. Odsetki za zwłokę

303. Trybunał za słuszne uznaje wyznaczenie wysokości odsetek za zwłokę na podstawie marginalnej stopy procentowej Europejskiego Banku Centralnego powiększonej o trzy punkty procentowe.

Z POWYŻSZYCH WZGLĘDÓW TRYBUNAŁ

1. *stwierdza* jednogłośnie dopuszczalność zarzutów skargi z art. 6 ust. 1 w zakresie prawa do rzetelnego procesu sądowego oraz prawa do sądu ustanowionego ustawą;
2. *orzeka* jednogłośnie, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji w zakresie prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy;
3. *orzeka* jednogłośnie, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji w zakresie prawa do sądu ustanowionego ustawą;
4. *orzeka*, sześcioma głosami do jednego, że nie ma konieczności badania dopuszczalności ani przedmiotu skargi z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji.
5. *orzeka* jednogłośnie
 - (a) że pozwane państwo winno, w terminie trzech miesięcy od daty, w której niniejszy wyrok stanie się ostateczny zgodnie z art. 44 ust. 2 Konwencji, uiścić na rzecz skarżącej spółki kwotę 3418 EUR (trzy tysiące czterysta osiemnaście euro) plus wszelkie należne podatki, jakie mogą być pobrane, tytułem kosztów i wydatków, przeliczoną na walutę pozwanego państwa według kursu obowiązującego w dniu płatności;
 - (b) że od upływu wyżej wskazanego terminu trzech miesięcy aż do momentu uregulowania należności, należne będą odsetki zwykłe od określonej powyżej kwoty, naliczone według stopy równej marginalnej stopie procentowej Europejskiego Banku Centralnego obowiązującej w tym okresie, powiększonej o trzy punkty procentowe;

WYROK W SPRAWIE XERO FLOR w POLSCE sp. z o.o. przeciwko POLSCE

6. *oddala* jednogłośnie pozostałą część roszczenia skarżącej spółki dotyczącego słusznego zadośćuczynienia.

Sporządzono w języku angielskim i obwieszono pisemnie w dniu 7 maja 2021 r., zgodnie z Regułą 77 §§ 2 i 3 Regulaminu Trybunału.

Renata Degener
Kancierz

Ksenija Turković
Przewodnicząca

Zgodnie z art. 45 ust. 2 Konwencji i Regułą 74 § 2 Regulaminu Trybunału do wyroku załączono opinię odrębną sędziego Wojtyczka.

K.T.U.
R.D.

CZĘŚCIOWO ZGODNA I CZĘŚCIOWO ROZBIEŻNA OPINIA ODRĘBNA SĄDZIEGO WOJTYCZKA

Niewątpliwie wszyscy, którzy tworzyli pisane konstytucje, postrzegają je jako nośniki fundamentalnych i najwyższych praw narodu, a przez to każda taka władza musi wyznawać tezę, że akt legislacyjny sprzeczny z konstytucją jest nieważny.

Teza ta jest nierozdzielnie związana z pisaną konstytucją, sąd ten winien zatem uznawać ją za jedną z fundamentalnych zasad naszego społeczeństwa. Nie należy o tym zapominać w toku dalszych rozważań w przedmiotowej sprawie (Marbury przeciwko Madison, 5 U.S. (1 Cranch) 137 (24 lutego 1803 r.)).

1. Przedmiotowa sprawa porusza podstawowe kwestie prawne związane z prawem dostępu do sądu uprawnionego do kontroli konstytucyjności ustawodawstwa (na podstawie art. 6), a także porusza istotne kwestie dotyczące prawa do poszanowania mienia (na podstawie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji).

Skarżąca spółka wniosła skargę na gruncie art. 6 dotyczącą i) nieprzedstawienia należytego uzasadnienia w kwestiach konstytucyjności ustawodawstwa oraz ii) odmowy dostępu do sądu ustanowionego ustawą w związku z żądaniami uchylenia lub unieważnienia niekonstytucyjnych przepisów prawa. Prawo do uzyskania odpowiednio uzasadnionych wyroków rozstrzygających kwestie konstytucyjności ustaw oraz prawo do rozstrzygnięcia takich kwestii przez sąd ustanowiony ustawą stanowią dwa elementy szerszego prawa: prawa do rozpatrzenia wszystkich dających się uzasadnić roszczeń dotyczących praw cywilnych (w tym roszczeń o uchylenie lub unieważnienie niekonstytucyjnych przepisów prawa) w sprawiedliwym postępowaniu w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą.

Jakkolwiek zgadzam się ze stwierdzeniem naruszenia art. 6 (pkt 2 i 3 sentencji wyroku), to mam zastrzeżenia dotyczące uzasadnienia na podstawie tego przepisu. Jednocześnie nie zgadzam się z poglądem kolegów ze składu orzekającego, że nie ma potrzeby badania skargi na gruncie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji (pkt 4).

I. KWESTIE PROCEDURALNE I FAKTYCZNE

2. Przedmiotowa sprawa nastroczała następujące trudności proceduralne dla stron. Zgodnie z utrwaloną praktyką (pomijając natychmiastowy i uproszczony tryb komunikacji) Trybunał komunikuje skargę skarżącego wraz z opisem stanu faktycznego oraz poszczególnymi pytaniami do stron. Opis stanu faktycznego odgrywa istotną rolę, ponieważ ułatwia stronom wypowiedzenie się w sprawie. Fakty w nim opisane i nie zakwestionowane przez żadną ze stron są zazwyczaj uznawane za potwierdzone. W nowo wprowadzonym natychmiastowym i uproszczonym trybie komunikacji opis

stanu faktycznego przygotowuje pozwany rząd, a skarżący otrzymuje możliwość przedstawienia swoich uwag.

W przedmiotowej sprawie Trybunał postanowił zakomunikować Rządowi skargę skarżącej spółki wraz z opisem stanu faktycznego przygotowanym przez Trybunał. Opis stanu faktycznego zawierał okoliczności faktyczne przedstawione w paragrafach 64-107 przedmiotowego wyroku. Okoliczności faktyczne przedstawione w paragrafach 4-63 nie znalazły się w opisie stanu faktycznego.

Z jednej strony prawdą jest, że w piśmie komunikującym sprawę wymieniono następujące wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 3 grudnia 2015, sygn. K 34/15; z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15; z dnia 11 sierpnia 2016, sygn. K 39/16; a także postanowienie z dnia 7 stycznia 2016 r., sygn. U 8/15. Jednocześnie w myśl powszechnie uznawanych zasad prawa sądy i trybunały międzynarodowe mogą uwzględniać fakty, które mają charakter urzędowy lub dotyczą spraw powszechnie znanych i notoryjnych (zob. Ch.T. Kotuby, Jr, L.A. Sobota, *General Principles of Law and International Due Process. Principles and Norms applicable in Transnational Disputes*, Oxford, Oxford University Press 2017, s. 190-191 i 265-266). Okoliczności faktyczne opisane w paragrafach 4-63 przedmiotowego wyroku zaliczają się do tej kategorii (podobnie jak wiele elementów stanu faktycznego opisanych w paragrafach 64-107).

Z drugiej strony, fakty opisane w paragrafach 4-63 są istotne dla oceny skargi dotyczącej prawa do sądu ustanowionego ustawą (zob. paragrafy 252-291). Pełniejszy opis stanu faktycznego stanowiłby pożyteczną wskazówkę dla stron i pomógłby Trybunałowi w odtworzeniu szerszego obrazu kryzysu konstytucyjnego w Polsce. Nieujęcie w opisie stanu faktycznego faktów opisanych w paragrafach 4-63 uzasadnienia utrudniło obu stronom zajęcie stanowisk w sprawie.

3. Zauważam, że istotne kwestie związane z wyborem sędziów do Trybunału Konstytucyjnego w 2015 r. zostały zbadane przez sądy powszechne i sądy administracyjne w licznych wyrokach (zob. między innymi: Sąd Najwyższy, uchwała z dnia 17 marca 2016 r., sygn. III CZP 102/15, [Wojewódzki] Sąd Administracyjny w Warszawie, wyrok sygn. V SA/Wa 459/18 z dnia 20 czerwca 2018 r.; Naczelny Sąd Administracyjny, wyrok z dnia 11 września 2018 r., sygn. I FSK 158/18). Istnieją także postanowienia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące kwestii wyłączenia sędziów wybranych w 2015 r. (zob. m.in. postanowienie z dnia 5 lutego 2017 r.; sygn. K 2/15; postanowienie z dnia 19 kwietnia 2017 r., sygn. K 10/15). Właściwsze byłoby uwzględnienie tych wyroków i postanowień w opisie okoliczności faktycznych i analizie prawnej.

Należy również podkreślić, że istotne kwestie prawne dotyczące wyboru sędziów konstytucyjnych w 2015 r. zostały poruszone w kilku zdaniach odrębnych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności w: zdaniu

odrębnym sędzi Pyziak-Szafnickiej, załączonym do wyroku z dnia 23 lutego 2017 r., sygn. K 2/15; zdaniach odrębnych sędziów Kieresa, Pyziak-Szafnickiej i Wronkowskiej-Jaśkiewicz, załączonych do wyroku z dnia 16 marca 2017 r., sygn. Kp. 1/17; zdaniu odrębnym sędziego Rymara, załączonym do wyroku z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. P 56/14; zdaniu odrębnym sędzi Wronkowskiej-Jaśkiewicz, załączonym do wyroku z dnia 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 10/15; zdaniach odrębnych sędziego Tulei i sędzi Wronkowskiej-Jaśkiewicz, załączonych do postanowienia z dnia 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 23/15; zdaniu odrębnym sędziego Kieresa, załączonym do wyroku z dnia 24 października 2017 r., sygn. K 1/17. Wszystkie te zdania odrębne stanowią ważny element okoliczności przedmiotowej sprawy.

W związku z tym zwracam również uwagę, że jakkolwiek jeden z wyroków Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 5 lipca 2017 r., sygn. SK 8/16) został zaprezentowany z obszernym streszczeniem zdań odrębnych (paragrafy 101-106), nie ma to miejsca w przypadku innych istotnych wyroków wyszczególnionych w uzasadnieniu. Owo wybiórcze podejście jest trudne do wytłumaczenia (por. *Cichopek i Inni przeciwko Polsce* (dec.), nr 15189/10, 14 maja 2013 r., §§ 107-111).

II. WŁAŚCIWE PRAWO KRAJOWE

4. W przedmiotowej sprawie istotną rolę w ocenie działań i zaniechań władz krajowych z punktu widzenia zgodności z Konwencją odgrywa treść przepisów prawa krajowego.

Polska Konstytucja z 1997 r. wprowadziła złożony i dopracowany system sądowej kontroli aktów normatywnych, łączący różne rodzaje procedur i obejmujący liczne organy sądowe. Po pierwsze, wszystkie sądy sprawują kontrolę ustawodawstwa wtórnego ze skutkiem *inter partes* (art. 178 par. 1 Konstytucji). Po drugie, wszystkie sądy oraz inne organy publiczne mogą odstąpić od stosowania aktu prawa krajowego kolidującego z postanowieniami traktatów międzynarodowych lub prawa UE o charakterze samowystępnym, ze skutkiem *inter partes* (art. 91 par. 2 i 3 Konstytucji). Po trzecie, sądy administracyjne sprawują kontrolę wtórnych aktów prawa miejscowego ze skutkiem *erga omnes* (art. 184 Konstytucji). Po czwarte, Trybunał Konstytucyjny sprawuje kontrolę konstytucyjności traktatów międzynarodowych, aktów normatywnych prawa pierwotnego i aktów normatywnych prawa wtórnego wydanych przez centralne organy państwowe, a jego wyroki są skuteczne *erga omnes* (art. 187 – art. 197 Konstytucji). Zakres uprawnień różnych organów uczestniczących w kontroli konstytucyjności może się częściowo pokrywać.

Kontrolę Trybunału Konstytucyjnego mogą wszcząć określone organy publiczne, związki zawodowe lub organizacje zawodowe (kontrola abstrakcyjna), ponadto wszczyna się ją na podstawie pytań skierowanych

z sądów rozpatrujących poszczególne sprawy oraz w związku z tymi sprawami (kontrola konkretna) lub w drodze skargi konstytucyjnej w związku z indywidualną sprawą rozstrzygniętą prawomocnym orzeczeniem sądu lub decyzją innego organu (kontrola konkretna). W polskim systemie prawnym skargę konstytucyjną można wnieść tylko na generalne przepisy prawa stanowiące podstawę aktów indywidualnych, po wyczerpaniu zwykłych środków zaskarżenia. Inaczej niż, na przykład, w systemie prawa hiszpańskiego, chorwackiego czy niemieckiego, nie można jej wnieść wobec aktów indywidualnych. Bez względu na sposób wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zarówno jego przedmiot, jak i skutki wyroków są dokładnie takie same: Trybunał Konstytucyjny stwierdza, czy przepis prawa jest zgodny z aktem prawnym wyższego rzędu. Postępowania przed polskim Trybunałem Konstytucyjnym – niezależnie od tego, czy w ramach kontroli abstrakcyjnej, czy konkretnej – zawsze dotyczą obiektywnych kwestii prawnych (z francuskiego: *contentieux objectif*), mianowicie relacji (niezgodności) między normami prawnymi; Trybunał nie rozstrzyga, czy zostały naruszone konkretne (subiektywne) prawa określonych osób. Polski Trybunał Konstytucyjny nie zajmuje się *contentieux subjectif*.

5. Z uzasadnienia przedmiotowego wyroku wynika, że Trybunał nie ustalił prawidłowo pewnych istotnych aspektów prawa krajowego. Nie wyczerpując zagadnienia, chciałbym pokrótce wskazać pewną liczbę nieporozumień.

5.1. W paragrafie 173 wyroku stwierdzono (wszystkie podkreślenia w treści opinii zostały dodane)

„Doszło zatem do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji w zakresie prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy ze względu na niewystarczające uzasadnienie **odmowy skierowania** pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego przez sądy”.

W tej oraz innych częściach uzasadnienia (zob. w szczególności paragrafy 166 i 171) Trybunał wydaje się rozstrzygać kwestie prawne tak, jakby wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przez Trybunał Konstytucyjny był jedyną drogą kontroli sądowej aktu prawa wtórnego, z pominięciem ważnej cechy polskiego porządku prawnego. Wszystkie polskie sądy są jednak uprawnione do wykonywania kontroli sądowej aktów prawa wtórnego oraz do odstąpienia od stosowania aktu prawa wtórnego kolidującego z aktami normatywnymi wyższego rzędu (Konstytucją, traktatem międzynarodowym lub aktem prawa pierwotnego). Wszystkie sądy mają do wyboru dwie możliwości: albo przeprowadzić kontrolę samodzielnie (ze skutkiem *inter partes*), albo skierować zagadnienie do Trybunału Konstytucyjnego (który wyda orzeczenie ze skutkiem *erga omnes*).

Wszystkie polskie sądy są również uprawnione do kontroli sądowej aktów prawa pierwotnego oraz do odstąpienia od stosowania aktu prawa wtórnego

kolidującego z postanowieniami traktatów międzynarodowych lub prawa UE o charakterze samowystępczym, ale – co do zasady – nie z Konstytucją. W sytuacji kolizji między aktem prawa pierwotnego a postanowieniami traktatów międzynarodowych lub prawa UE o charakterze samowystępczym wszystkie sądy mają do wyboru dwie możliwości: albo przeprowadzić kontrolę samodzielnie (ze skutkiem *inter partes*), albo skierować zagadnienie do Trybunału Konstytucyjnego (który wyda orzeczenie ze skutkiem *erga omnes*). W sytuacji kolizji między aktem prawa pierwotnego a Konstytucją sądy mają zaś zasadniczo jedną możliwość: skierować zagadnienie do Trybunału Konstytucyjnego. Jednakże zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego w pewnych nadzwyczajnych okolicznościach nawet sądy powszechne mogą przeprowadzać kontrolę konstytucyjności aktu prawa pierwotnego ze skutkiem *inter partes* (por. m.in. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 marca 2016 r., sygn. III CZP 102/15).

Mając powyższe na względzie, pragnę zauważyć, że w przedmiotowej sprawie zagadnienie konstytucyjności przepisów podniesione przez skarżącą spółkę zostało definitywnie rozstrzygnięte łącznie w czterech instancjach krajowych: przez sąd okręgowy (paragrafy 75-83), przez sąd apelacyjny (paragrafy 86-88), przez Sąd Najwyższy (paragraf 91) i przez Trybunał Konstytucyjny (paragrafy 98-107). Sąd okręgowy, sąd apelacyjny oraz Sąd Najwyższy spełniały przewidziane art. 6 Konwencji kryteria niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą, ale – przynajmniej dwa pierwsze sądy (zob. pkt 9 poniżej) – nie uzasadniły odpowiednio swoich orzeczeń, podczas gdy Trybunał Konstytucyjny przedstawił obszerne uzasadnienie, natomiast nie spełniał kryteriów sądu ustanowionego ustawą.

5.2. W uzasadnieniu znajduje się fragment:

„Zauważa też, że art. 79 Konstytucji regulujący prawo do skargi konstytucyjnej znajduje się w podrozdziale „Środki ochrony wolności i praw” rozdziału II Konstytucji pt. „Wolności, prawa i obowiązki osób i obywateli”, co sugeruje, że ma on służyć jako środek prawny przeciwko naruszeniom konstytucyjnych praw i wolności”.

Argument ten jest słuszny, ale w uzasadnieniu pominięto fakt, że – nawet jeżeli osoba wnosząca skargę konstytucyjną, zgodnie z orzecznictwem polskiego Trybunału Konstytucyjnego, musi wykazać, że kwestionowany przepis narusza jej konstytucyjne prawa – to postępowanie ze skargi konstytucyjnej, uregulowane szczegółowymi postanowieniami Konstytucji oraz zwykłą ustawą, jest postępowaniem dotyczącym obiektywnych kwestii spornych (*contentieux objectif*).

W tym kontekście w paragrafie 208 uzasadnienia stwierdzono:

„W przedmiotowej sprawie, gdyby Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że § 5 rozporządzenia, który stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w tej sprawie, naruszał konstytucyjne prawo własności skarżącej spółki...”.

Problem polega na tym, że – na gruncie polskiego prawa – Trybunał Konstytucyjny nigdy nie czyni takich stwierdzeń. Nie rozstrzyga kwestii, czy zaskarżone normy naruszały konstytucyjne prawa skarżącego, lecz czy zaskarżone normy są zgodne z normami konstytucyjnymi. Te dwie kwestie nie są tożsame.

5.3. W uzasadnieniu znajduje się fragment (par. 199):

„Art. 190 ust. 4 Konstytucji przyznaje osobie, która skutecznie wniosła skargę konstytucyjną, prawo żądania wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania”.

Brakuje w tym ścisłości. Specyfiką polskiego porządku prawnego jest niezwykle szeroki zakres skutków *erga omnes* wyroków Trybunału Konstytucyjnego, o wiele szerszy aniżeli w innych państwach europejskich (na temat tej kwestii zob. M. Florczak-Wątor: *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań, Ars boni et aequi 2006, s. 200). O ile Trybunał Konstytucyjny nie ograniczy w jakiś sposób skutków *erga omnes* swojego wyroku, każdy, kogo dotyczą zaskarżone przepisy, może zwrócić się do właściwego sądu o wznowienie postępowania cywilnego na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji. W paragrafie 208 poprawniejsze byłoby zatem stwierdzenie:

„W przedmiotowej sprawie, gdyby Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że § 5 rozporządzenia, który stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w tej sprawie, jest sprzeczny z **postanowieniami Konstytucji gwarantującymi konstytucyjne prawo własności, to nie tylko** skarżąca spółka, **ale każdy, kogo dotyczą zaskarżone przepisy**, miałby możliwość zwrócenia się do właściwego sądu o wznowienie postępowania cywilnego na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji i art. 401¹ Kodeksu postępowania cywilnego”.

Gdyby postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym było bezpośrednio decydujące dla prawa cywilnego dochodzonego przez skarżącą spółkę, postępowanie to byłoby również w ten sam sposób decydujące dla praw cywilnych wszystkich innych osób, których dotyczą zaskarżone przepisy.

5.4. W związku z tym należy zauważyć, że wyrok pomija dodatkowy skutek wyroków Trybunału Konstytucyjnego stwierdzających niekonstytucyjność lub niezgodność z normami prawa. Wszystkie zainteresowane osoby mogą dochodzić naprawienia szkody wyrządzonej przez wydanie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją (art. 77 ust. 2 Konstytucji i art. 417¹ § 1 Kodeksu cywilnego). Gdyby Trybunał Konstytucyjny uznał skargę, spółka skarżąca mogłaby dochodzić odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez niekonstytucyjne przepisy, jakkolwiek ustalenie realnej perspektywy powodzenia takiego roszczenia wymagałoby szczegółowej analizy wszystkich istotnych okoliczności

w świetle (powściągliwego) orzecznictwa sądów krajowych w sporach sądowych o odszkodowanie za szkody wyrządzone przez akty normatywne niezgodne z Konstytucją.

5.5. W uzasadnieniu znajduje się fragment (paragraf 260):

„Uważa on [Trybunał], że w tym konkretnym kontekście Trybunał Konstytucyjny był jedynym organem sądowym, który w granicach swojej właściwości mógł przeprowadzić kontrolę zgodności z prawem wspomnianego wyboru”.

To stwierdzenie jest problematyczne. Po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny nie mógł ani skontrolować zgodności z prawem samego aktu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, ani wydać orzeczenia o tym rozstrzygającego (zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2016 r., U 8/15, przedstawione w paragrafach 39–41). Niemniej miał właściwość do tego, by rozstrzygać o wyłączeniu sędziów jako o kwestii dodatkowej w postępowaniu dotyczącym kontroli sądowej (zob. pkt 3 powyżej). Ponadto mógł wyrazić oraz wyraził swoje poglądy w tej kwestii, badając kontekst faktyczny różnych przepisów podlegających kontroli (zob. w szczególności wyroki: z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15; z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15; z dnia 11 sierpnia 2016 r., sygn. K 39/16; a także orzeczenie z dnia 7 stycznia 2016 r., sygn. U 8/15); poglądy te znalazły poparcie w mocnych argumentach prawnych. Po drugie, zgodność z prawem wyboru sędziów była badana także przez niektóre inne polskie sądy (zob. np. [Wojewódzki] Sąd Administracyjny w Warszawie, wyrok sygn. V SA/Wa 459/18 z 20 czerwca 2018 r.). Ustalenia Trybunału mogą kwestionować te wyroki.

5.6. W paragrafie 277 uzasadnienia przytoczono podstawową zasadę proceduralną naruszoną przez władze krajowe: „zasadę, że sędziego Trybunału Konstytucyjnego wybiera Sejm tej kadencji, w trakcie której przypada data pojawienia się wakatu na tym stanowisku sędziowskim”. Istota problemu leży jednak gdzie indziej (por. w szczególności pkt 6.7. uzasadnienia wyroku TK z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, a także opinie odrębne wspomniane w pkt 18) i ma charakter bardziej zasadniczy: w prawie polskim nie istnieje norma prawna uprawniająca Sejm do unieważnienia wyboru sędziego konstytucyjnego (takie unieważnienie jest więc *ultra vires*).

5.7. W uzasadnieniu znajduje się fragment (paragraf 282):

„W niniejszej sprawie władza ustawodawcza i władza wykonawcza nie wywiązały się z obowiązku wykonania odpowiednich wyroków Trybunału Konstytucyjnego, które rozstrzygały kwestie sporne związane z wyborem sędziów Trybunału Konstytucyjnego, tak więc ich działania były niezgodne z rządami prawa”.

Uzasadnienie dotyka bardzo złożonej kwestii wykonania wyroków Trybunału Konstytucyjnego, bez uwzględnienia w wystarczającym stopniu

całego mającego zastosowanie prawa krajowego. Abstrahując od szczegółowej analizy tych kwestii, wystarczy w tym miejscu pokrótce zauważyć, że zakres mocy obowiązującej tych wyroków ogranicza się do kwestii rozstrzygniętych w sentencji. Jednocześnie w przypadku stwierdzenia w wyroku Trybunału Konstytucyjnego niezgodności normy prawnej z Konstytucją istnieje konstytucyjny obowiązek podjęcia wszelkich niezbędnych kroków w celu przywrócenia stanu zgodności z Konstytucją (na temat tych kwestii zob. M. Florczak-Wątor, *op. cit.*, s. 84-88). W przedmiotowej sprawie chodzi nie tyle o niezgodność z przedmiotowymi wyrokami Trybunału Konstytucyjnego, ale – co jest o wiele ważniejsze – o niezgodność z samą Konstytucją. Bardziej prawidłowe byłoby zatem stwierdzenie:

„W przedmiotowej sprawie władza ustawodawcza i władza wykonawcza nie wywiązały się ze swoich obowiązków konstytucyjnych i ustawowych, których treść została wyjaśniona w odpowiednich wyrokach Trybunału Konstytucyjnego, tak więc ich działania były niezgodne z rządami prawa”.

5.8. Przedmiotowa sprawa odzwierciedla trudności, z jakimi boryka się Trybunał, próbując ustalić i zrozumieć istotne elementy krajowego porządku prawnego. Nawet jeśli nieporozumienia i nieścisłości wymienione powyżej – na szczęście – nie wpłynęły na wynik rozpatrywanej sprawy, to jednak wpłynęły zarówno na sposób, w jaki Trybunał określił charakter naruszenia prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym), oraz na sposób, w jaki Trybunał rozpoznał skargę dotyczącą naruszenia prawa do sądu ustanowionego ustawą.

III. WSTĘPNE UWAGI METODYCZNE

6. Przedmiotowa sprawa stawia poważne pytania dotyczące wykładni Konwencji. Trybunał określił dyrektywy wykładni Konwencji między innymi w sprawach *Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom* [WI], nr 18030/11, §§ 118-125, 8 listopada 2016 r., oraz streścił je ostatnio w sprawie *Słowenia przeciwko Chorwacji*, (dec.) [WI], nr 54155/16, § 60, 18 listopada 2020 r.). Ten wyrok oraz ta decyzja rozpatrują w szerszym kontekście mające zastosowanie reguły interpretacji, skodyfikowane w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, w odniesieniu do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Znajdujące zastosowanie reguły interpretacji traktatów powinny stanowić punkt wyjścia do rozważań nad zagadnieniami interpretacji pojawiającymi się w każdej „trudnej” sprawie.

IV. PRAWO DO SPRAWIEDLIWEGO ROZPATRZENIA SPRAWY PRZED SĄDAMI POWSZECHNYMI I SĄDEM NAJWYŻSZYM

7. Pierwszy aspekt prawa do sądu uprawnionego do sprawowania kontroli konstytucyjności aktów normatywnych dotyczy uzasadnienia wyroków dotyczących zagadnień konstytucyjności. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału na podstawie art. 6 Konwencji wyroki sądów i trybunałów powinny odpowiednio przedstawiać powody, na których się opierają. Zgodność z tym wymogiem ustala się w świetle okoliczności konkretnej sprawy.

W tym kontekście konieczne jest wyszczególnienie następujących elementów, które są istotne dla oceny, ale nie zostały przedstawione w części uzasadnienia dotyczącej okoliczności faktycznych. Skarżąca spółka szeroko kwestionowała konstytucyjność przepisów w pozwie. Następnie w apelacji, skarżąca spółka bardzo krótko (w zasadzie w jednym zdaniu) ponowiła zarzut niekonstytucyjności. Jednak zgodnie z prawem krajowym sąd cywilny rozpoznający apelację miał obowiązek ustalenia *proprio motu* mającego zastosowanie prawa materialnego, co oznacza, że powinien był wziąć pod uwagę odpowiednie normy konstytucyjne. W skardze kasacyjnej zarzut niekonstytucyjności został podniesiony ponownie i w szerszym ujęciu.

8. Jak stwierdzono powyżej, w uzasadnieniu określono charakter naruszenia w następujący sposób (paragraf 173): „ze względu na niewystarczające uzasadnienie **odmowy skierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego** przez sądy”.

Wyrok skupia się na odmowie skierowania sprawy do Trybunału Konstytucyjnego. Przy przyjętym podejściu – w tym oraz wielu innych wyrokach – odesłanie bądź nieodesłanie sprawy w celu uzyskania orzeczenia w trybie prejudycjalnym staje się ważniejsze niż merytoryczna kwestia konstytucyjna, której może dotyczyć odesłanie (zob. też paragrafy 166 i 171).

Biorąc pod uwagę wyżej przedstawione cechy krajowego systemu kontroli sądowej (patrz punkt 5.1.), sądy krajowe mogły same rozstrzygnąć kwestię konstytucyjności rozporządzenia i odmówić jego zastosowania bez kierowania sprawy do Trybunału Konstytucyjnego. W tym kontekście podejście Trybunału pomija sedno niniejszej sprawy. To nie odesłanie bądź też brak odesłania powinny mieć największe znaczenie, ale merytoryczna kwestia konstytucyjna. To nie powody wskazane przez sądy dla odmowy skierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego są problematyczne, ale powody podawane przez sądy w odniesieniu do merytorycznej kwestii konstytucyjnej.

Jeżeli to odmowa skierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego wymaga należytego uzasadnienia, to leżące u podstaw tego założenie, na którym opiera się uzasadnienie, jest takie, że sądy powszechne powinny raczej kierować pytania dotyczące konstytucyjności prawa

wtórny do Trybunału Konstytucyjnego, aniżeli rozstrzygać takie kwestie samodzielnie. Zgodnie z przyjętym podejściem, nawet gdyby sądy krajowe zdecydowały o niestosowaniu kwestionowanych przepisów prawa wtórnego podczas rozpoznawania sprawy skarżącej spółki oraz należycie uzasadniły taką decyzję, to wciąż mogłyby zostać obwinione o nienależyte uzasadnienie decyzji o nieskierowaniu sprawy do Trybunału Konstytucyjnego.

9. Pragnę zauważyć, że Trybunał (w sprawie *Baydar przeciwko Niderlandom* nr 55385/14, § 46, 24 kwietnia 2018 r.) przyjął następujące stanowisko w odniesieniu do uzasadnienia skarg kasacyjnych:

„46. Trybunał odwołuje się do swojego wcześniejszego stwierdzenia, iż na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji akceptowalne jest, aby krajowe sądy najwyższe oddalały skargę, odnosząc się wyłącznie do odpowiedniego przepisu prawnego traktującego o takich skargach, jeśli przedmiot sprawy nie budzi zasadniczo istotnej kwestii prawnej (zob. *John, op. cit.*). **Stwierdza ponadto, iż podobnie przepis ten nie jest naruszony w sytuacji, gdy sąd oddala skargę kasacyjną jako pozbawioną szans jej pozytywnego rozpatrzenia, nie podając szczegółowego uzasadnienia** (zob. *Wnuk przeciwko Polsce* (dec.), nr 38308/05, 1 września 2009 r., oraz *Gorou przeciwko Grecji* (nr 2) [WI], nr 12686/03, § 41, 20 marca 2009 r.). Tę zasadę Trybunał ponownie wyraził w sprawie *Talmane przeciwko Łotwie* (nr 47938/07, § 29, 13 października 2016 r. z dalszymi odniesieniami). Musi zatem także i w tym kontekście stwierdzić, że rozstrzygnięcia sądów krajowych nie są dotknięte arbitralnością lub w jakikolwiek inny sposób oczywiście nieuzasadnione, co stanowi granicę kompetencji Trybunału do dokonania oceny, czy dokonano właściwej wykładni prawa krajowego i jego zastosowania (zob. *Talmane, op. cit.*, § 31)”.

Ponadto sam Trybunał, zasiadając w składzie jednego sędziego, odrzuca skargi bez uzasadnienia i – nawet w wyrokach – często nie odnosi się do ważnych argumentów przedstawianych przez strony.

W przedmiotowych okolicznościach naruszenia Konwencji należy upatrywać w orzeczeniach sądów niższej instancji. Nie należy winić Sądu Najwyższego za sposób, w jaki uzasadnił odmowę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania w przedmiotowej sprawie, chociaż jego orzeczenie nie naprawiło wad wyroków sądów niższej instancji. W związku z tym charakter naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego należałoby raczej przestawić jak następuje:

„Doszło zatem do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji w zakresie prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy ze względu na niewystarczające uzasadnienie – wskazane przez sąd okręgowy i sąd apelacyjny – dotyczące pytania o zgodność z Konstytucją podniesionego przez skarżącą spółkę”.

10. Uzasadnienie niniejszego wyroku odwołuje się o orzecznictwa dotyczącego przedstawienia pytania prawnego przez jeden sąd w celu wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym przez inny sąd. W tym kontekście zauważam, że w niektórych podobnych sprawach Trybunał uznał za w sposób oczywisty nieuzasadnione skargi zarzucające brak wystarczającego uzasadnienia w odniesieniu do odmowy skierowania

do trybunału konstytucyjnego pytania prawnego o zgodność z konstytucją w celu uzyskania orzeczenia w trybie prejudycjalnym (zob. *Sheidl przeciwko Ukrainie* (dec.), nr 3460/03, 25 marca 2008 r.; *Lisichenko przeciwko Ukrainie* (dec.), nr 5598/03, 23 sierpnia 2011 r.; *Kislyak przeciwko Ukrainie* (dec.), nr 44977/09, 11 grudnia 2012 r.; *Acar i Inni przeciwko Turcji* (dec.), nr 26878/07 oraz 32446/07, 12 grudnia 2017 r.; zob. też wyrok stwierdzający brak naruszenia w sprawie *Kristiana Ltd. przeciwko Litwie*, nr 36184/13, 6 lutego 2018 r.).

W mojej opinii zgodnie z linią tego orzecznictwa należałoby stwierdzić brak naruszenia art. 6 ze względu na brak wystarczającego uzasadnienia w przedmiotowej sprawie. Należało zatem zrewidować całe zagadnienie standardów uzasadniania na podstawie art. 6 w kwestiach konstytucyjności przepisów prawa podnoszonych przez strony w postępowaniu cywilnym na szczeblu krajowym oraz określić i zastosować bardziej ściśle standardy uzasadniania niż przyjęte dla samej oceny uzasadnienia dotyczącego kwestii skierowania pytania prawnego w trybie prejudycjalnym do innego sądu.

V. PRAWO DO SĄDU USTANOWIONEGO USTAWĄ

11. Drugi aspekt prawa do sądu uprawnionego do sprawowania kontroli konstytucyjności aktów normatywnych dotyczy rozstrzygania odpowiednich roszczeń przez sąd ustanowiony ustawą.

A. Orzecznictwo Trybunału

12. Trybunał zwykle odwołuje się do własnych wyroków i decyzji dotyczących kwestii materialnoprawnych. Badanie tego najtrudniejszego aspektu sprawy należy rozpocząć od wskazania i analizy odpowiedniego orzecznictwa.

13. Moim zdaniem należy przy tym zwrócić uwagę na orzecznictwo dotyczące trzech ogólnych kwestii związanych z prawem chronionym na mocy art. 6.

13.1. Trybunał wyraził następujący pogląd w kwestii dostępu do sądu (*Golder przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 21 lutego 1975 r., §§ 35-36, seria A nr 18):

„35. [...] Gdyby art. 6 ust. 1 należało rozumieć jako dotyczący wyłącznie postępowania, które zostało już wszczęte przed sądem, to Układające się Państwo mogłoby, nie naruszając treści Konwencji, zlikwidować swoje sądy bądź pozbawić je właściwości do rozstrzygania określonych kategorii spraw cywilnych i powierzyć ją organom zależnym od Rządu. [...]

Zdaniem Trybunału nie do pomyślenia byłoby, aby art. 6 ust. 1 miał szczegółowo opisywać gwarancje proceduralne udzielane stronom w toczącym się postępowaniu sądowym, nie chroniąc w pierwszej kolejności elementu, który jako jedyny w istocie umożliwia skorzystanie z owych gwarancji, tj. dostępu do sądu. Sprawiedliwy,

WYROK W SPRAWIE XERO FLOR w POLSCE sp. z o.o. przeciwko POLSCE
– OPINIA ODRĘBNA

publiczny i bezzwłoczny charakter postępowania sądowego nie ma żadnej wartości, jeśli nie ma postępowania sądowego.

36. Ze wszystkich powyższych rozważań łącznie wynika, że prawo dostępu stanowi element nieodłącznie związany z prawem określonym w art. 6 ust. 1”.

W takim podejściu zakres zastosowania prawa do rzetelnego procesu sądowego i zakres zastosowania prawa dostępu do sądu pokrywają się. Ponadto dostęp do sądu nie jest podzielny i powinien obejmować wszystkie elementy procesu sądowego istotne z punktu widzenia prawa krajowego. Rozumowanie przyjęte w wyroku w sprawie *Golder przeciwko Wielkiej Brytanii* (op. cit.) winno znajdować zastosowanie w szczególności do postępowań służących ustaleniu konstytucyjności przepisów prawa mających zastosowanie w procesie sądowym: byłoby niewyobrażalne, gdyby art. 6 ust. 1 miał szczegółowo opisywać gwarancje procesowe udzielane stronom w postępowaniu zmierzającym do ustalenia konstytucyjności przepisów prawa mających zastosowanie w procesie sądowym, zamiast w pierwszej kolejności chronić element, który jako jedyny w istocie umożliwia skorzystanie z owych gwarancji, czyli dostępu do sądu w odniesieniu do rozstrzygnięcia o konstytucyjności norm prawnych.

13.2. Rozstrzygnięcie przez sąd o prawach cywilnych albo o zasadności oskarżenia w wytoczonej sprawie karnej może zostać opóźnione przez pozasądowe etapy postępowania. W celu oceny długości postępowania na podstawie art. 6 należy wziąć pod uwagę pozasądowe etapy opóźniające rozstrzygnięcie o prawach cywilnych lub o zasadności oskarżenia w wytoczonej sprawie karnej, takie jak postępowanie przed organami administracyjnymi (zob. m.in. *König przeciwko Niemcom*, 28 czerwca 1978 r., §§ 97-98, seria A nr 27; *Vilho Eskelinen i Inni przeciwko Finlandii* [WI], nr 63235/00, §§ 65-66, ETPC 2007-II) lub postępowanie przygotowawcze prowadzone przez organy ścigania (zob. m.in. *Diamantides przeciwko Grecji*, nr 60821/00, § 20-21, 23 stycznia 2004 r., a ostatnio *Petrella przeciwko Włochom*, nr 24340/07, § 41, 18 marca 2021 r.). Zastosowanie art. 6 na potrzeby oceny przewlekłości postępowania nie oznacza, że wszystkie rozpatrywane etapy mają toczyć się przed sądem. Podobnie art. 6 wymaga, aby egzekucja wyroku cywilnego nastąpiła w rozsądnym terminie, mimo że również jest to pozasądowy etap postępowania cywilnego. To, że na potrzeby oceny przewlekłości postępowania art. 6 został uznany za mający zastosowanie do postępowania przed sądem konstytucyjnym, niekoniecznie oznacza, że postępowanie to ma charakter sądowy. Zakres zastosowania art. 6 na potrzeby oceny długości postępowania oraz zakres zastosowania tego przepisu na potrzeby oceny rzetelności postępowania nie pokrywają się.

13.3. Skarga konstytucyjna w Polsce oraz w wielu innych systemach prawnych jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia mającym otworzyć drogę do wznowienia zakończonych postępowania sądowego. Trybunał wyraził również następujące poglądy w kwestii nadzwyczajnych środków zaskarżenia (*Bochan przeciwko Ukrainie* (nr 2) [WI], nr 22251/08, ETPC 2015) – które uważam za problematyczne:

„44. ... zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Konwencja nie gwarantuje prawa do wznowienia zakończonych postępowania w sprawie. **Nadzwyczajne środki zaskarżenia zmierzające do wznowienia zakończonych postępowań sądowych zwykle nie wiążą się z rozstrzygnięciem o „prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym” ani o „zasadności każdego oskarżenia”, w związku z czym uznaje się, że art. 6 nie ma do nich zastosowania [...]** Dzieje się tak, ponieważ w zakresie, w jakim sprawa jest objęta zasadą powagi rzeczy osądzonej prawomocnego orzeczenia w postępowaniu krajowym, co do zasady nie można twierdzić, że późniejszy nadzwyczajny wniosek lub środek zaskarżenia mający na celu rewizję tego wyroku stanowi podstawę do dającego się uzasadnić roszczenia co do istnienia prawa uznanego na gruncie prawa krajowego, ani że wynik postępowania, w którym decyduje się o ponownym rozpatrzeniu tej samej sprawy, ma decydujące znaczenie dla „rozstrzygnięcia [...] o prawach lub obowiązkach o charakterze cywilnym lub o zasadności każdego oskarżenia” [...]

45. Takie podejście przyjęto również w sprawach, w których wnoszono o wznowienie zakończonych krajowych postępowań sądowych w następstwie stwierdzenia przez Trybunał naruszenia Konwencji [...]

47. Ponadto stwierdzono też, że art. 6 ma zastosowanie w pewnych przypadkach, w których postępowanie, jakkolwiek określone na gruncie prawa krajowego jako „nadzwyczajne” lub „wyjątkowe”, zostało uznane za zbliżone charakterem i zakresem do zwykłego postępowania odwoławczego, przy czym krajowa kwalifikacja postępowania nie została uznana za decydującą dla kwestii zastosowania.

50. Podsumowując, jakkolwiek art. 6 ust. 1 nie ma zwykle zastosowania do nadzwyczajnych środków zaskarżenia zmierzających do wznowienia zakończonych postępowania sądowego, to charakter, zakres oraz szczególne cechy postępowania z nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia w danym systemie prawnym mogą sprawić, że art. 6 ust. 1 znajdzie zastosowanie w takim postępowaniu, jak również gwarancje rzetelnego procesu, które zapewnia on stronom. W związku z tym Trybunał powinien zbadać charakter, zakres i cechy szczególne nadzwyczajnego środka zaskarżenia będącego przedmiotem niniejszej sprawy”.

Taki pogląd znalazł dodatkowo potwierdzenie w sprawie *Moreira Ferreira przeciwko Portugalii* (nr 2) [WI], nr 19867/12, § 60, 11 lipca 2017 r.

W polskim porządku prawnym postępowanie ze skargi konstytucyjnej nie wydaje się mieć *podobnego charakteru i zakresu do zwykłego postępowania odwoławczego*. Ponadto, jeśli przyjmiemy, że art. 6 nie ma zastosowania do wznowienia postępowania w następstwie stwierdzenia przez Trybunał naruszenia Konwencji, to pojawią się również mocne argumenty za uznaniem, że nie dotyczy on wznowienia postępowania w następstwie stwierdzenia przez sąd krajowy naruszenia krajowej Konstytucji.

14. Istnieje bogate orzecznictwo dotyczące zagadnienia zastosowania art. 6 do kontroli konstytucyjności przepisów prawa. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na następujące kwestie.

14.1. Po pierwsze, Europejska Komisja Praw Człowieka wyraziła następujący pogląd (*Ruiz-Mateos i Inni przeciwko Hiszpanii*, nr 14324/88, decyzja Komisji z dnia 19 kwietnia 1991 r., DR 69, s. 227):

„Komisja zauważa, że skarga skarżących co do zasady dotyczy okoliczności, iż nie mogą oni podważyć przepisów art. 5 ustawy nr 7/1983 przed hiszpańskimi sądami powszechnymi. Jednak w Hiszpanii, podobnie jak w wielu innych państwach członkowskich Rady Europy, **osobom fizycznym nie przysługuje prawo zwracania się do sądów o zadośćuczynienie za krzywdy wynikające z aktów normatywnych**, w formalnym znaczeniu tego pojęcia, tj. aktów stanowionych przez władzę ustawodawczą. Co więcej oraz przede wszystkim, **przyjęcie aktu normatywnego przez parlament Wysokiej Układającej się Strony nie stanowi rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji** (nr 8531/79, dec. 10.3.81 r., D.R 23 s. 203, 208) Wynika z tego, że przepis ów nie może zagwarantować skarżącym prawa do zaskarżenia przed sądami ważności ustawy nr 7/1983 uchwalonej przez Kortezy”.

Decyzja w sprawie *Gorizdra przeciwko Mołdawii* (nr 53180/99, 2 lipca 2002 r.) ugruntowuje tę zasadę w następujący sposób:

„Trybunał przypomina, że art. 6 Konwencji nie gwarantuje prawa dostępu do sądu właściwego do unieważnienia lub uchylecia aktu normatywnego (zob. *Ruiz-Mateos i Inni przeciwko Hiszpanii*, nr 14324/88, raport Komisji z 14 września 1991 r., DR 69 s. 227)”.

Ten sam pogląd został powtórzony w wielu decyzjach i wyrokach Trybunału: *Aschan i Inni przeciwko Finlandii* (dec.), nr 37858/97, 15 lutego 2001 r.; *Nelson przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (dec.), nr 58372/00 i 50 innych, 10 września 2002 r.; *Des Fours Walderode przeciwko Republice Czeskiej* (dec.), nr 40057/98, 4 marca 2003 r.; *M.A. i Inni przeciwko Finlandii* (dec.), nr 27793/95, 10 czerwca 2003 r.; *Alatulkkila i Inni przeciwko Finlandii*, nr 33538/96, § 50, 28 lipca 2005 r.; *Pronina przeciwko Ukrainie*, nr 63566/00, 18 lipca 2006 r.; *Furdik przeciwko Słowacji* (dec.), nr 42994/05, 2 grudnia 2008 r.; *Allianz-Slovenska Poistovna, A.S. i Inni przeciwko Słowacji* (dec.), nr 19276/05, 9 listopada 2010 r.; *Interdnestrcom przeciwko Mołdawii* (dec.), nr 48814/06, § 26, 13 marca 2012 r.; *Kristiana Ltd. przeciwko Litwie*, op. cit.; *Alminovich przeciwko Rosji* (dec.), nr 24192/05, § 24, 22 października 2019 r.

Takie było również niezmiennie podejście w sprawach przeciwko Polsce rozstrzyganych przez Komisję (*Walicki przeciwko Polsce* (dec.), nr 28240/95, 16 października 1996 r.; *Wardziak przeciwko Polsce*, nr 28617/95, 16 października 1996 r.; *Tkaczyk przeciwko Polsce* (dec.), 28999/95, 16 października 1996 r.; *Kwaśkiewicz, Leśniewski, Sutarzewicz i Gorczak przeciwko Polsce*, nr 27702/95 28237/95 28355/95, 16 października 1996 r.) oraz przez Trybunał (*Szyszkiewicz przeciwko*

Polsce, (dec.), nr 33576/96, 9 grudnia 1999 r. oraz *Biziuk i Biziuk przeciwko Polsce* (dec.), nr 12413/03, 12 grudnia 2006 r.).

Należy podkreślić, że pogląd ten został wyrażony m.in. w kontekście systemów prawnych, które przewidują określone formy dostępu do Trybunału Konstytucyjnego w celu kontroli konstytucyjności norm prawnych. Zgodnie z tym podejściem, nawet jeśli jednostce przysługuje dające się uzasadnić roszczenie na podstawie norm konstytucyjnych o uchylenie lub unieważnienie norm prawnych dotyczących praw cywilnych i nawet jeśli w tym celu przewidziano określone formy dostępu do sądu konstytucyjnego, dostęp ów nie może być prawem chronionym art. 6.

14.2. Po drugie, zgodnie z orzecznictwem Trybunału art. 6 znajduje zastosowanie, jeżeli osoba fizyczna kwestionuje przed sądem konstytucyjnym wyroki lub decyzje dotyczące spraw indywidualnych (zob. m.in.: *Süßmann przeciwko Niemcom*, 16 września 1996 r., *Zbiór Wyroków i Decyzji* 1996-IV; *Kraska przeciwko Szwajcarii*, 19 kwietnia 1993 r., seria A nr 254-B; *Pauger przeciwko Austrii*, 28 maja 1997 r., *Zbiór Wyroków i Decyzji* 1997-III; *Gast i Popp przeciwko Niemcom*, nr 29357/95, ETPC 2000-II). Ma to sens, ponieważ zgodnie z art. 6 orzeczenie sądowe może zostać uchylone tylko przez organ sądowy.

Jednocześnie sąd konstytucyjny mający właściwość do rozpatrywania skarg indywidualnych niekoniecznie spełnia kryteria art. 6, jak Trybunał stwierdził sprawie *Zumtobel przeciwko Austrii* (21 września 1993 r., § 30, Seria A nr 268-A):

„W tym przypadku [Trybunał Konstytucyjny] mógł zbadać zaskarżone postępowanie jedynie z punktu widzenia jego zgodności z Konstytucją, co, jak przyznał sam Rząd, nie pozwalało mu na zbadanie wszystkich istotnych faktów. **Trybunał Konstytucyjny nie miał zatem uprawnień wymaganych na podstawie art. 6 ust. 1**”.

14.3. Po trzecie, wykształciła się linia orzecznictwa dotycząca konkretnej kontroli konstytucyjnej ustawodawstwa. W sprawie *Ruiz-Mateos* Trybunał wyraził w tym względzie następujące poglądy:

„57. Nie zwrócono się do Trybunału o wydanie abstrakcyjnego orzeczenia w kwestii zastosowania art. 6 ust. 1 wobec sądów konstytucyjnych w ogóle, ani sądów konstytucyjnych w Niemczech i Portugalii, czy nawet w Hiszpanii. Musi jednak ustalić, czy jakiegokolwiek prawa zagwarantowane skarżącym na podstawie tego przepisu zostały naruszone w przedmiotowej sprawie.

58. Skarżący przyznali, że postępowanie ze skargi konstytucyjnej zasadniczo nie dotyczyło sporów o prawa i obowiązki o charakterze cywilnym. Zwrócili jednak uwagę na szczególne cechy ustawy nr 7/1983 o wyłączeniu RUMASA S.A., której byli udziałowcami. Pomimo formalnego statusu ustawy był to konkretny i indywidualny środek wymierzony w grupę spółek wymienionych w załączniku (zob. par. 10 powyżej). Skarżący zaznaczyli, że nie mogą zaskarżyć wyłączenia do sądu cywilnego, chyba że ustawa zostanie uznana za nieważną; jednak takie orzeczenie może wydać jedynie Trybunał Konstytucyjny, po skierowaniu sprawy do niego przez sąd w Madrycie nr 18 lub Audiencia provincial.

WYROK W SPRAWIE XERO FLOR w POLSCE sp. z o.o. przeciwko POLSCE
– OPINIA ODRĘBNA

59. Trybunał zauważa, że rzeczywiście istniał ścisły związek między przedmiotami obu rodzajów postępowań. Stwierdzenie nieważności zaskarżonych przepisów przez Trybunał Konstytucyjny doprowadziłoby sądy cywilne do uznania roszczeń rodziny Ruiz-Mateos (zob. par. 15-16, 20, 22-24, 27 i 37 powyżej). W przedmiotowej sprawie postępowanie cywilne i postępowanie przed sądem konstytucyjnym wydawały się nawet na tyle powiązane, że ich oddzielne rozpatrywanie byłoby sztuczne i znacznie osłabiłoby ochronę praw skarżących. Trybunał zauważa, że podnosząc kwestie zgodności z konstytucją, skarżący korzystali z jedynych dostępnych im – pośrednich – środków w celu złożenia skargi na ingerencję w ich prawo własności: skarga *amparo* (o ochronę praw podstawowych - przyp. tłum) nie ma związku z art. 33 hiszpańskiej Konstytucji (patrz paragraf 26 powyżej).

60. Zatem art. 6 ust. 1 znajdował zastosowanie w zaskarżonym postępowaniu”.

Art. 6 uznano za mający zastosowanie do postępowania w sprawie zgodności z konstytucją konkretnego indywidualnego środka wymierzonego w grupę spółek notowanych na giełdzie. Podejście to zostało potwierdzone w sprawie *Gorriaz Lizarraga i Inni przeciwko Hiszpanii* (nr 62543/00, ETPC 2004-III), która również dotyczyła szczególnego aktu normatywnego, mającego zastosowanie do skończonej liczby sytuacji faktycznych.

14.4. Po czwarte, Trybunał uznał, że art. 6 znajduje zastosowanie w sprawach o przewlekłość postępowania przed sądem konstytucyjnym, wszczętych w drodze wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, stwierdzając (zob. *Pammel przeciwko Niemcom*, 1 lipca 1997 r., § 57, Zbiór Wyroków i Decyzji 1997-IV), co następuje:

„W przedmiotowej sprawie postępowanie przed Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym było zatem ściśle powiązane z postępowaniem przed sądami cywilnymi; rozstrzygnięcie pierwszego sądu nie tylko było bezpośrednio decydujące dla prawa cywilnego skarżącego, ale co więcej, ponieważ postępowanie toczyło się w następstwie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, sąd apelacyjny w Hamm był także zmuszony poczekać na rozstrzygnięcie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, zanim mógł wydać wyrok”.

Zobacz też, podobnie – *Probstmeier przeciwko Niemcom* (1 lipca 1997 r., § 52, Zbiór Wyroków i Decyzji 1997-IV) oraz *Padalevicius przeciwko Litwie* (nr 12278/03, § 47, 7 lipca 2009 r.).

Jakkolwiek orzeczenia sądów konstytucyjnych uznano za bezpośrednio decydujące dla praw cywilnych skarżącego, sprawy te dotyczyły przewlekłości całego postępowania, w którym miały zostać ustalone prawa cywilne.

14.5. Po piąte, jeżeli chodzi o kwestię, czy art. 6 ma zastosowanie do kontroli konstytucyjności aktów normatywnych, Europejska Komisja Praw Człowieka w wielu sprawach udzieliła odpowiedzi przeczącej.

14.5.1. Europejska Komisja Praw Człowieka w sprawie *Austrian Communes (1) and Some of Their Councillors [Gminy austriackie (1)]*

i niektórzy radni gminni] przeciwko Austrii ((dec.) 31 maja 1974 r., nr 767/72) stwierdziła, co następuje:

„2. (Część dotycząca prawa) Skarżący ponadto zarzucają, że ich prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy na podstawie art. 6 Konwencji zostało naruszone przez Trybunał Konstytucyjny. Jednakowoż postępowanie przed tym Trybunałem **dotyczyło ustalenia praw konstytucyjnych, a nie cywilnych, a zatem nie wchodzi w zakres art. 6.** Wynika z tego, że skarga ta jest również niezgodna *ratione materiae* z postanowieniami Konwencji ”.

14.5.2. W sprawie *Bakarić przeciwko Chorwacji* (dec.), nr 48077/99, ETPC 2001-IX, Trybunał wyraził następujący pogląd:

„W postępowaniu tym Trybunał Konstytucyjny nie mógł jednak badać decyzji niższych organów o obniżeniu emerytury wojskowej skarżącego, a jedynie **zwrócono się doń o wydanie abstrakcyjnego orzeczenia w sprawie konstytucyjności zaskarżonych ustaw.**

W związku z tym owo postępowanie nie było decydujące dla rozstrzygnięcia o prawach cywilnych skarżącego, a zatem art. 6 Konwencji nie ma do niego zastosowania”.

Pogląd ten był wielokrotnie powtarzany (zob. *Labus przeciwko Chorwacji* (dec.), nr 50965/99, 18 października 2001 r.; *Kisic przeciwko Chorwacji* (dec.), nr 50912/99, 18 października 2001 r.; *Acimovic przeciwko Chorwacji* (dec.), nr 48776/99, 18 października 2001 r.; *Andelkovic przeciwko Chorwacji* (dec.), nr 48773/99, 18 października 2001 r.). Odnosi się on do postępowań, które mogły doprowadzić do zastosowania przywołanego przepisu prawa krajowego: „Każda osoba, której prawa zostały naruszone decyzją wydaną na podstawie norm prawnych uznanych za niezgodne z konstytucją lub niezgodne z ustawą, może zwrócić się do organu, który podjął decyzję, o jej zmianę...” (art. 23 § 2 ustawy konstytucyjnej o Trybunale Konstytucyjnym, w ówczesnym brzmieniu, wykazujący podobieństwa do art. 190 ust. 4 polskiej Konstytucji, wspomnianego w par. 108, 199 and 208; zmieniony następnie przez art. 58 ustawy konstytucyjnej o Trybunale Konstytucyjnym z 1999 r.).

14.5.3. Podobne podejście przyjęto w sprawie *Novotka przeciwko Słowacji* (dec.), nr 47244/99, 4 listopada 2003 r.):

„a) w zakresie, w jakim skarżący skarżył się na postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym [wszczęte skargą indywidualną na podstawie art. 130 Konstytucji], Rząd utrzymywał, że art. 6 ust. 1 Konwencji nie znajdował zastosowania, ponieważ postępowanie to nie dotyczyło rozstrzygnięcia ani o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym, ani o zasadności oskarżenia przeciwko niemu w sprawie karnej.

Skarżący nie zgadzał się z tym poglądem i zarzucał, że postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym było nierzetelne.

Trybunał zauważa, że zaskarżone postępowanie nie dotyczyło rozstrzygnięcia o zasadności jakiegokolwiek oskarżenia przeciwko skarżącemu w sprawie karnej. Nawet zakładając, że postępowanie dotyczyło praw lub obowiązków cywilnych skarżącego w rozumieniu art. 6 ust. 1, **jego wynik nie był bezpośrednio decydujący**

dla rozstrzygania o takich prawach i obowiązkach, ponieważ w rozpatrywanym czasie Trybunał Konstytucyjny nie miał właściwości do podjęcia jakichkolwiek działań w celu naprawienia stwierdzonego naruszenia (zob. też *Süssmann przeciwko Niemcom*, wyrok z dnia 16 września 1996 r., Zbiór Wyroków i Decyzji 1996-IV, §§ 41-44). W związku z tym art. 6 ust. 1 nie ma zastosowania”.

Jak wyjaśnił Trybunał w tym orzeczeniu, „w opinii Trybunału Konstytucyjnego **to do zainteresowanego organu należy zatem zapewnienie zadośćuczynienia osobie, której prawa zostały naruszone**”.

14.5.4. Ostatnim orzeczeniem w przedmiocie zastosowania art. 6 do postępowania w sprawie kontroli konstytucjonalności aktów normatywnych jest sprawa *Ponomaryov i Inni przeciwko Bułgarii* ((dec.), nr 5335/05, 18 września 2007 r.):

„W odniesieniu do ich skargi na rzetelność postępowania przeciwko Taryfie nr 4 skarżący powołali się na art. 6 ust.1 Konwencji, który stanowi odpowiednio:

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego [...] rozpatrzenia jego sprawy [...] przez [...] sąd [...] przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym [...]”.

Trybunał zwraca uwagę, że w tym postępowaniu skarżący bezpośrednio zakwestionowali przepisy aktu niższego rzędu. Ponieważ jednak art. 6 Konwencji nie gwarantuje prawa dostępu do sądu właściwego do uchylenia lub unieważnienia aktu normatywnego (zob. *Ruiz-Mateos i Inni przeciwko Hiszpanii*, nr 14324/88, decyzja Komisji z dnia 19 kwietnia 1991 r., Zbiór Wyroków i Decyzji 69, s. 227; i *Szyszkiewicz przeciwko Polsce* (dec.), nr 33576/96, 9 grudnia 1999 r.), z tego samego powodu nie ma on zastosowania do postępowań, w których strony sporu dążą do unieważnienia aktu prawa pierwotnego lub wtórnego, ponieważ nie są one bezpośrednio decydujące dla ich praw i obowiązków o charakterze cywilnym.

Niniejsza skarga jest zatem niezgodna *ratione materiae* z postanowieniami Konwencji w rozumieniu art. 35 ust. 3 lit. a, w związku z czym podlega odrzuceniu w trybie art. 35 ust. 4”.

14.6. Jednocześnie Trybunał orzekł, że art. 6 ma zastosowanie do postępowań przed niemieckim Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym wszczętych w wyniku skargi konstytucyjnej, nawet jeśli ich jedynym celem było zbadanie konstytucyjności ustawodawstwa (*Hesse-Anger i Anger przeciwko Niemcom* (dec.), nr 45835/99, ETPC 2001 VI (fragmenty) – sprawa dotycząca wyłącznie przewlekłości postępowania; *Wendenburg i Inni przeciwko Niemcom* (dec.), nr 71630/01, 6 lutego 2003 r. – sprawa dotycząca prawa do rzetelnego procesu sądowego, w której Trybunał przyjął zachowawcze podejście: „Postępowanie to **można zatem uznać** za „decydujące dla praw i obowiązków o charakterze cywilnym” skarżących w rozumieniu art. 6 ust. 1 [...]”; oraz *Voggenreiter v. Germany*, nr 47169/99, ECHR 2004 I (fragmenty) – kolejna sprawa dotycząca wyłącznie przewlekłości postępowania). Co ciekawe, Trybunał celowo pozostawił taką samą kwestię nierozstrzygniętą (jako kontrowersyjną) w odniesieniu

do Łotwy (*Meimanis przeciwko Łotwie*, nr 70597/11, § 44, 21 lipca 2015 r.) i Rosji (*Roshka przeciwko Rosji* (dec.), nr 63343/00, 6 listopada 2003 r.).

Należy również zauważyć, że sprawa *Süssmann przeciwko Niemcom* (op. cit.) nie ma tu znaczenia, ponieważ skarżący zaskarżył zarówno orzeczenie Arbitrażowego Trybunału Odwoławczego z dnia 10 marca 1989 r., jak i jego podstawę prawną, a obie kwestie zostały rozpoznane łącznie przez Federalny Trybunał Konstytucyjny, który skupiał się na prawach podmiotowych skarżącego, a nie na kwestiach obiektywnych.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na następujące specyficzne cechy niemieckiego systemu kontroli konstytucyjności:

i) postępowanie wszczęte ze skargi konstytucyjnej dotyczy głównie aktów indywidualnych, niekiedy zarówno indywidualnego aktu prawnego, jak i aktu normatywnego będącego jego podstawą, a w wyjątkowych przypadkach tylko aktów normatywnych. Trybunał nie chciał ograniczać zastosowania art. 6 do postępowań w sprawie kontroli konstytucyjności dotyczących głównie aktów indywidualnych;

ii) w Niemczech strona sporu może bezpośrednio zaskarżyć akt normatywny w drodze skargi konstytucyjnej, jeżeli dotyczy on *bezpośrednio*, osobiście i faktycznie jej praw podstawowych (subiektywnych):

„..., zgodnie z art. 93 ust. 1 pkt 4 lit. a Ustawy Zasadniczej [...] skargę konstytucyjną można wnieść tylko, jeśli zainteresowana strona uważa, że władze publiczne **naruszyły jedno z jej praw podstawowych**” (*Voggenreiter przeciwko Niemcom*, op. cit. § 36);

iii) postępowanie zawsze ma wyraźny wymiar subiektywny. Federalny Trybunał Konstytucyjny ustala, czy (subiektywne) prawa podstawowe wnioskodawcy zostały naruszone:

„Federalny Trybunał Konstytucyjny orzekł, że skarga nie była ani w sposób oczywisty niedopuszczalna, ani w sposób oczywisty nieuzasadniona co do swojej istoty, oraz że poruszała poważne kwestie dotyczące zakresu i granic swobody wykonywania zawodu, przy czym środki podjęte przez państwo **nie stanowiły „klasycznej” ingerencji w wykonywanie tego prawa** (*Voggenreiter przeciwko Niemcom*, op. cit., § 36);

iv) postępowanie wszczęte na podstawie skargi konstytucyjnej może prowadzić do podjęcia skutecznych środków naprawczych dotyczących indywidualnej sytuacji skarżącego:

„Trudno zgodzić się, że gdyby Federalny Trybunał Konstytucyjny wydał w rozsądnym terminie orzeczenie uznające odwołanie skarżącego, to nie dysponowałby **żadnymi środkami, aby poprawić jego sytuację**. Ewentualne nakazanie ustawodawcy wprowadzenia do przedmiotowego aktu ustawy postanowienia o stosownej rekompensacie w niektórych przypadkach lub na okres przejściowy nie wydaje się od razu wykraczać poza granice możliwości. Ponadto Federalny Trybunał Konstytucyjny mógł zarządzić środki tymczasowe” (*Voggenreiter przeciwko Niemcom*, op. cit., § 42).

14.7. Wyżej przedstawione orzecznictwo Trybunału można podsumować w następujący sposób:

i) Konwencja nie wymaga zagwarantowania prawa dostępu do sądu (ani do jakiegokolwiek innego organu pozasądowego) właściwego do uchylecia lub unieważnienia akty normatywnego, nawet jeżeli taki dostęp jest przewidziany w określonej formie w prawie krajowym;

ii) art. 6 ma zastosowanie do postępowań przed sądami konstytucyjnymi, jeżeli postępowania dotyczą indywidualnych spraw lub indywidualnych aktów prawnych, zwłaszcza jeżeli sąd konstytucyjny jest uprawniony do uchylecia w takim postępowaniu indywidualnego orzeczenia sądu;

iii) art. 6 został uznany – w niektórych przypadkach – za znajdujący zastosowanie do postępowania przed sądem konstytucyjnym w następstwie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, w postępowaniu:

a) dotyczącym akty normatywnego odnoszącego się do zamkniętego zbioru indywidualnych sytuacji, lub

b) przed sądami konstytucyjnymi w sprawach dotyczących przewlekłości postępowań; Trybunał stwierdził w tym kontekście, że decyzja sądu konstytucyjnego była nie tylko bezpośrednio decydująca dla prawa cywilnego skarżącego, ale ponadto sąd powszechny był obowiązany poczekać na decyzję sądu konstytucyjnego, zanim mógł wydać orzeczenie;

iv) art. 6 – w pozostałych przypadkach – został wyraźnie uznany za niemający zastosowania do postępowań, w których strony sporu dążą do unieważnienia aktów prawa pierwotnego lub wtórnego, ponieważ nie są one bezpośrednio decydujące dla praw i obowiązków o charakterze cywilnym tych stron (nawet jeśli taki rodzaj postępowania został przewidziany w krajowym systemie prawnym i nawet jeśli istnieje możliwość wznowienia postępowania cywilnego po stwierdzeniu naruszenia Konstytucji);

v) art. 6 został uznany za znajdujący zastosowanie do określonych postępowań, w których strony sporu dążą do unieważnienia aktu prawa pierwotnego lub wtórnego bezpośrednio wpływającego na ich prawa podmiotowe, jeżeli właściwy organ (sąd konstytucyjny) ma obowiązek ustalenia, czy prawa podmiotowe wnioskodawców zostały naruszone oraz jeżeli organ ten jest uprawniony do podjęcia skutecznych środków naprawczych odnoszących się do indywidualnej sytuacji wnioskodawcy.

Podsumowując, orzecznictwo Trybunału dotyczące zastosowania art. 6 nie udziela jednoznacznej odpowiedzi na postawione pytanie. Zawiera sprzeczności i niemożliwe jest odnalezienie spójnego systemu. W każdym razie wyłączenie możliwości zastosowania art. 6 w kontroli konstytucyjności aktów normatywnych wydaje się raczej regułą, natomiast wyroki i decyzje uznające art. 6 za mający zastosowanie do kontroli konstytucyjności norm prawnych wydają się stanowić raczej wyjątki, uzasadnione określonymi konkretnymi względami.

B. Uzasadnienie Trybunału

15. Uzasadnienie w przedmiotowej sprawie jest problematyczne z kilku względów.

15.1. Kiedy sprawy budzą poważne problemy interpretacyjne, to punktem wyjścia powinny być odpowiednie zasady interpretacji traktatów. Obowiązujące zasady interpretacji traktatów zostały jednak całkowicie zignorowane. Nie jest jasne, dlaczego w niektórych sprawach budzących poważne wątpliwości interpretacyjne Trybunał odwołuje się do tych zasad, podczas gdy w większości innych takich spraw tego nie robi.

15.2. W sprawie takiej jak rozpatrywana, gdy istnieje bardzo bogate orzecznictwo Trybunału, należy je odpowiednio uwzględnić i przedstawić w jak najwierniejszy sposób. Orzecznictwo dotyczące zastosowania art. 6 jest chaotyczne i fragmentaryczne. Istnieje zatem pilna potrzeba opracowania kompleksowej i spójnej interpretacji tego artykułu, obejmującej różne szczegółowe kwestie pojawiające się w kontekście tego przepisu. Nie podjęto jednak żadnej próby objaśnienia orzecznictwa ani oczyszczenia go ze sprzeczności. Trybunał starał się uniknąć ujęcia kwestii zastosowania art. 6 do sądowej kontroli ustawodawstwa w ramy bardziej kompleksowej i spójnej wykładni art. 6.

Zamiast tego Trybunał zdecydował się skopiować i wkleić w paragrafach 187-190 ogólne zasady z wyroku w sprawie *Voggenreiter przeciwko Niemcom* (op. cit.), z jedynie kilkoma drobnymi uzupełnieniami dotyczącymi odniesień do orzecznictwa. Wszystkie niekorzystne precedensy zbył milczeniem. Taki sposób uzasadniania jest dla krytyków łatwym celem. Wybiórcze przytaczanie orzecznictwa jako metoda argumentacji tylko zwiększa ryzyko kolejnych, coraz ostrzejszych sprzeczności w orzecznictwie, ponieważ w kolejnych sprawach dotyczących podobnych kwestii Trybunał może wybierać inne orzeczenia ze swojego dorobku i dojść do zgoła przeciwnych wniosków.

15.3. Trybunał uznał postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym za „bezpośrednio decydujące” dla prawa cywilnego dochodzonego przez skarżącą spółkę (paragraf 209), zaprzeczając poglądom wyrażonym w wielu innych sprawach, takich jak *Bakarić przeciwko Chorwacji*, *Novotka przeciwko Słowacji* oraz *Ponomaryov i Inni przeciwko Bułgarii* (wszystkie cytowane powyżej), bez wyjaśnienia, dlaczego odrzuca wyrażone w nich poglądy.

15.4. Trybunał opiera się głównie na sprawie *Voggenreiter przeciwko Niemcom*. Problem z takim podejściem polega na tym, że postępowanie przed polskim Trybunałem Konstytucyjnym nie odpowiada kryteriom określonym

w wyroku *Voggenreiter przeciwko Niemcom*. W szczególności polski Trybunał Konstytucyjny nie rozstrzyga o tym, czy prawa indywidualne skarżącego zostały naruszone i nie jest właściwy do podejmowania jakichkolwiek środków naprawczych.

15.5. W rozpatrywanej sprawie należy postawić pytanie, czy przyjęte podejście jest zgodne z twierdzeniem, że Konwencja nie wymaga zagwarantowania prawa dostępu do sądu właściwego do uchylenia lub unieważnienia aktu normatywnego. Założywszy prawdziwość tego ostatniego twierdzenia, logicznie rzecz biorąc, art. 6 nie znajduje zastosowania do postępowań, w których strony sporu dążą do unieważnienia aktu prawa pierwotnego lub wtórnego (jak podkreślono w ww. wyroku w sprawie *Ponomaryov i Inni przeciwko Bułgarii*, *op. cit.*) i żadna kwestia rzetelności procesowej nie powinna pojawić się w związku z takim postępowaniem (zob. *Golder przeciwko Wielkiej Brytanii*, *op. cit.*). W niniejszym wyroku próbuje się uniknąć zajęcia wyraźnego stanowiska w tych kwestiach. Z powodów wyjaśnionych poniżej, podejście przyjęte w przedmiotowej sprawie jest niemożliwe do pogodzenia z ogólnym poglądem, że Konwencja nie wymaga zagwarantowania prawa dostępu do sądu właściwego do uchylenia lub unieważnienia aktu normatywnego. Należałoby dokładniej zająć się ową kwestią.

15.6. Pragnę ponadto zauważyć, że podejście przyjęte w przedmiotowej sprawie jest sprzeczne z kryteriami zastosowania art. 6 do nadzwyczajnych środków zaskarżenia, rozwiniętymi w orzecznictwie Trybunału (zob. *Bochan przeciwko Ukrainie* (nr 2) i *Morreira Ferreira przeciwko Portugalii*, *op. cit.*). Istnieje potrzeba nowego spojrzenia na orzecznictwo dotyczące nadzwyczajnych środków zaskarżenia w celu uwzględnienia specyfiki środków takich jak skarga konstytucyjna w polskim systemie prawnym.

15.7. Kluczowe pytanie w niniejszej sprawie jest następujące: czy rozstrzyganie o prawach cywilnych obejmuje ustalenie konstytucyjności obowiązujących norm prawnych określających zakres tych praw.

Cała konstrukcja uzasadnienia dotyczącego zastosowania art. 6 zawarta jest w następującym fragmencie (paragraf 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” (zob. *Süßmann*, *ibid.*, § 41; *Pammel*, *op. cit.*, § 53; i *Voggenreiter*, *op. cit.*, §§ 42-43).

Innymi słowy Trybunał próbuje odpowiedzieć na pytanie, czy wynik postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej wniesionej przez skarżącą spółkę był decydujący dla rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach cywilnych

skarżącej spółki. W mojej opinii (zob. pkt 16 poniżej) Trybunał powinien przede wszystkim przywrzeć się roszczeniom skarżącej spółki i ustalić, *czy roszczenia skarżącej spółki o uchylene lub unieważnienie niekonstytucyjnych przepisów prawnych i) dają się uzasadnić, ii) stanowią element konstytutywny roszczeń dotyczących jej praw i obowiązków o charakterze cywilnym i dopiero wtedy stwierdzić, (iii) czy Trybunał Konstytucyjny brał udział w rozstrzygnięciu tych roszczeń.*

Test sformułowany w uzasadnieniu nie został zastosowany w pełni konsekwentnie. Po pierwsze, Trybunał wydaje się nieco wahać, czy kryterium powinno być „decydujące”, czy „bezpośrednio decydujące” (jak określono w paragrafach 187 i 209).

Po drugie, i co ważniejsze, Trybunał w paragrafie 282, opierając się na własnym orzecznictwie (*Brumărescu przeciwko Rumunii* [WI], nr 28342/95, § 61, ETPC 1999 VII i *Agrokompleks przeciwko Ukrainie*, nr 23465/03, § 144, 6 października 2011 r.), wypracowanym na podstawie art. 6 i ograniczonym do art. 6, powtórzył zasadę, *by po ostatecznym rozstrzygnięciu sprawy przez sądy nie kwestionowano ich orzeczeń.* W przedmiotowej sprawie zasada ta została zastosowana do wyroków Trybunału Konstytucyjnego, które nie dotyczą praw o charakterze cywilnym i nie są objęte zakresem art. 6. Kryterium opierające się na „wyniku decydującym dla praw cywilnych” zostało zatem dyskretnie pominięte w paragrafie 282. Zamiast powoływać się na orzecznictwo na podstawie art. 6, ta część uzasadnienia powinna była raczej opierać się na powszechnie uznanej, generalnej zasadzie praworządności.

Ponadto moim zdaniem zasada, *by po ostatecznym rozstrzygnięciu sprawy przez sądy nie kwestionowano ich orzeczeń*, wydaje się zbyt szeroka i zbyt kategoryczna. Prawdziwym celem skargi konstytucyjnej wniesionej przez skarżącą spółkę w przedmiotowej sprawie było niewątpliwie podważenie kwestii ostatecznie rozstrzygniętej wyrokiem sądu krajowego. Podobnie strony sporu wnoszą do tego Trybunału skargi w celu podważenia kwestii ostatecznie rozstrzygniętych w orzeczeniu sądu krajowego. Bardziej słuszne byłoby stwierdzenie, że *kiedy sądy wydają ostateczne orzeczenie, skutki prawne tego wyroku – określone w prawie krajowym – nie powinny być podważane przez żaden organ publiczny.*

15.8. Zastosowanie powyższego testu jest utrudnione przez następujący element:

„Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału »sąd« (*tribunal*) w materialnym znaczeniu tego pojęcia 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” (zob. na przykład *Belilos przeciwko Szwajcarii*, 29 kwietnia 1988, § 64, seria A nr 132). **Trybunał nie ma wątpliwości, że Trybunał Konstytucyjny powinien być traktowany jako „sąd” (*tribunal*) w autonomicznym znaczeniu art. 6 ust. 1”.**

To bardzo mocne i kategoryczne stwierdzenie budzi kilka uwag. Po pierwsze stanowi szkolny przykład *petitio principii*. Ustalenie, czy Trybunał Konstytucyjny spełnia wymogi art. 6, wymaga dowodu, kryterium po kryterium. Po drugie, stwierdzenie – będące odpowiedzią na argument Rządu – jest bez znaczenia dla kwestii zastosowania art. 6. Zgodnie z metodyką przyjętą przez Trybunał pytanie, na które należy odpowiedzieć, mianowicie czy postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest bezpośrednio decydujące dla praw o charakterze cywilnym, nie zależy od odpowiedzi na pytanie, czy Trybunał Konstytucyjny powinien być uznawany za „sąd” (*tribunal*) w rozumieniu art. 6. Gdyby nie był „sądem” w tym znaczeniu, postępowanie byłoby dokładnie tak samo decydujące bądź niedecydujące o prawach cywilnych. Po trzecie, samo stwierdzenie jest kwestionowane w krajowej debacie publicznej, a później zaprzeczył mu sam Trybunał, w szczególności w paragrafach 273, 287 i 290, ponieważ skład Trybunału Konstytucyjnego w ogóle oraz – często – konkretny skład orzekający w danej sprawie nie spełniają kryteriów sądu ustanowionego ustawą.

15.9. Wątpliwości wzbudzają również niektóre szczegółowe argumenty użyte w uzasadnieniu.

W paragrafie 206 zwraca się uwagę na sprzeczność między decyzją Trybunału Konstytucyjnego o przyjęciu skargi konstytucyjnej do rozpatrzenia co do istoty sprawy, a późniejszą decyzją o umorzeniu postępowania. Powstaje pytanie, dlaczego te okoliczności faktyczne są istotne, skoro – jak słusznie zauważono w tym samym paragrafie – skład badający zasadność skargi konstytucyjnej może ją odrzucić z powodu niespełnienia przesłanek dopuszczalności.

W paragrafie 272 podniesiono, że wyrok z dnia 24 października 2017 r. pomija wcześniejsze wyroki (z 3 grudnia 2015 r. i 11 sierpnia 2016 r.) lub jest z nimi sprzeczny. Liczy się nie chronologia, a jedynie siła argumentacji: nie liczy się fakt, że wyrok z 24 października 2017 r. jest sprzeczny z wcześniejszymi wyrokami – najważniejsze, że opiera się na słabej argumentacji, podczas gdy wyroki z 3 grudnia 2015 r. i 11 sierpnia 2016 r. opierają się na mocnych argumentach prawnych.

Paragrafy 276–287 umieszczono pod nagłówkiem: *Czy naruszenia prawa krajowego dotyczyły podstawowej zasady procedury nominacji sędziów*. Normy prawne, które zostały naruszone, są określane jako „podstawowe”, ale pogląd ten nie jest wsparty żadnym wyjaśnieniem dotyczącym ich charakteru i znaczenia dla ważności nominacji.

15.10. W przytoczonej w paragrafie 277 opinii *per curiam* wyrażono następujący pogląd:

„Trybunał stwierdza ponadto, że kwestia nieposzanowania przez władze odpowiedzialnych wyroków Trybunału Konstytucyjnego jest również związana z kwestionowaniem przez nie roli Trybunału Konstytucyjnego jako **ostatecznego arbitra w sprawach dotyczących wykładni Konstytucji oraz konstytucyjności**

WYROK W SPRAWIE XERO FLOR w POLSCE sp. z o.o. przeciwko POLSCE
– OPINIA ODRĘBNA

ustaw. Komisja Wenecka odniosła się do tego punktu i stwierdziła między innymi, że „parlament oraz rząd nadal kwestionują pozycję Trybunału jako **ostatecznego arbitra w sprawach dotyczących interpretacji Konstytucji** i ową kompetencję przypisują sobie” (zob. Opinia przyjęta w dniach 14-15 października 2016 r., paragraf 121 powyżej).”.

Pogląd, że sąd konstytucyjny powinien być ostatecznym arbitrem w sprawach dotyczących interpretacji Konstytucji, jest problematyczny. Społeczeństwo demokratyczne to „otwarte społeczeństwo interpretatorów konstytucji” (P. Häberle, *„Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten: Ein Beitrag zur pluralistischen und „prozessualen“ Verfassungsinterpretation“*, *Juristenzeitung*, tom 30 (1975), nr 10, s. 297-305). Doktryna prawnicza często wyjaśnia, że ostatnie słowo – ostatecznego arbitra w sprawach interpretacji konstytucji – należy do „*le pouvoir constituant*” (władzy konstytuującej) przynależnej społeczeństwu, zwykle reprezentowanemu przez parlament, który niekiedy dzieli się swoimi konstytucyjnymi uprawnieniami z obywatelami uczestniczącymi bezpośrednio w tym procesie w drodze referendum. W demokracji konstytucyjnej „*le pouvoir constituant*” może uchylić [orzeczenie] trybunału konstytucyjnego w drodze rewizji konstytucji.

C. Znaczenie art. 6

16. Punktem wyjścia w wykładni art. 6 ust. 1 zd. 1 powinno być jego brzmienie:

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej”.

Treść art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze przemawia za następującą interpretacją: każdy, kto ubiega się o rozstrzygnięcie o jego prawach cywilnych, ma prawo uzyskać takie rozstrzygnięcie: (i) przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą; (ii) w rzetelnym postępowaniu oraz (iii) w rozsądnym terminie.

Prawo do uzyskania rozstrzygnięcia o prawach o charakterze cywilnym zakłada prawo do wszczęcia odpowiedniego postępowania przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą. Ponadto rozstrzygnięcia o prawach cywilnych może dokonać tylko: (i) niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą, (ii) w rzetelnym postępowaniu z jawną rozprawą.

W orzecznictwie Trybunału wyrażenie „rozstrzyganie o prawach o charakterze cywilnym” rozumiane jest następująco (*Baka przeciwko Węgrom* [WI], nr 20261/12, § 100, 23 czerwca 2016 r.):

„Trybunał przypomina, że aby art. 6 ust. 1 miał zastosowanie w swoim aspekcie „cywilnym”, musi zachodzić spór (z fr. „*contestation*”) co do „prawa”, o którym można

powiedzieć – w oparciu o co najmniej dające się uzasadnić przesłanki – że jest uznawane w przepisach krajowych, niezależnie od tego, czy owo prawo jest chronione Konwencją”.

Przy takim podejściu nie powinno mieć znaczenia, czy spór dotyczy prawa uznanego tylko w zwykłej ustawie, czy w Konstytucji. Wszystkie okoliczności faktyczne i prawne sporu dotyczącego prawa: czy to roszczenia na podstawie zwykłej ustawy, czy też roszczenia na podstawie konstytucji, powinny być objęte prawem chronionym na podstawie art. 6.

Treść art. 6 ust. 1 zd. 1 przemawia zatem za następującą wykładnią: *ilekroć strona postępowania podnosi dające się uzasadnić roszczenie dotyczące swoich praw o charakterze cywilnym, nawet jeśli owo roszczenie ma podstawę w przepisach konstytucyjnych, z którymi kolidują przepisy zwykłej ustawy określające treść praw cywilnych, stronie przysługuje prawo do rozstrzygnięcia jej roszczenia w drodze sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia w rozsądnym terminie, przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą.*

Innymi słowy: każdy, kto ubiega się o rozstrzygnięcie o swoich prawach o charakterze cywilnym, nawet jeśli jego/jej roszczenie ma podstawę w przepisach konstytucyjnych, z którymi kolidują przepisy zwykłej ustawy określające treść praw cywilnych, jest uprawniony do uzyskania takiego rozstrzygnięcia: (i) przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą (ii) w rzetelnym postępowaniu, oraz (iii) w rozsądnym terminie.

Prawo do sądu ustanowionego ustawą, o którym mowa w uzasadnieniu i sentencji wyroku, to prawo **dostępu** do sądu ustanowionego ustawą. Jak wyjaśniono w sprawie *Golder przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (zob. pkt 13.1 powyżej), byłoby nie do pomyślenia, aby art. 6 ust. 1 miał szczegółowo opisywać gwarancje proceduralne udzielane stronom w postępowaniu zmierzającym do ustalenia konstytucyjności przepisów prawa, mających zastosowanie w postępowaniu sądowym, nie chroniąc w pierwszej kolejności elementu, który jako jedyny w istocie umożliwia skorzystanie z owych gwarancji, tj. dostępu do sądu w odniesieniu do rozstrzygnięcia w przedmiocie konstytucyjności przepisów prawa. Wszystkie okoliczności faktyczne i prawne sporu dotyczącego prawa: czy to roszczenia na podstawie zwykłej ustawy, czy też roszczenia na podstawie konstytucji, powinny być objęte prawem chronionym na podstawie art. 6.

W rezultacie art. 6 Konwencji gwarantuje prawo dostępu do sądu mającego właściwość do uchylenia lub unieważnienia aktu normatywnego, ilekroć strona postępowania podnosi dające się uzasadnić roszczenie o uchylenie lub unieważnienie niekonstytucyjnych przepisów dotyczących jego praw o charakterze cywilnym. Dostęp ten może mieć w szczególności postać orzeczenia w sprawie kwestii konstytucyjnej wydanego przez sąd właściwy do rozpoznania sprawy indywidualnej, skierowania pytania prawnego o zgodność z konstytucją do sądu konstytucyjnego lub skargi konstytucyjnej. Odmowa skierowania pytania prawnego do sądu

konstytucyjnego to nie tylko kwestia odpowiedniego uzasadnienia, ale także, co ważniejsze, kwestia dostępu do sądu właściwego do rozstrzygnięcia o istotnym elemencie roszczenia dającego się uzasadnić.

W każdym razie do stwierdzenia, że art. 6 ma zastosowanie do sądowej kontroli aktów normatywnych, konieczne jest wyraźne odrzucenie orzecznictwa stwierdzającego, że: i) Konwencja nie wymaga zagwarantowania prawa dostępu do sądu właściwego do uchylecia lub unieważnienia aktu normatywnego; (ii) art. 6 nie ma zastosowania do postępowań, w których strony sporu dążą do unieważnienia aktu prawa pierwotnego lub wtórnego. Konieczne jest również – przynajmniej – doprecyzowanie lub – lepiej – odrzucenie ugruntowanego poglądu, że (iii) nadzwyczajne środki zaskarżenia zmierzające do wznowienia zakończonego postępowania sądowego zwykle nie wiążą się z rozstrzygnięciem o „prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym” ani o „zasadności każdego oskarżenia w sprawie karnej”, przez co art. 6 miałby nie mieć do nich zastosowania.

D. Trudności wynikające z zastosowania art. 6 do sądowej kontroli aktów normatywnych

17. Uznanie, że art. 6 znajduje zastosowanie do sądowej kontroli aktów normatywnych, czy to na podstawie argumentacji przedstawionej w wyroku, czy też na podstawie argumentacji przedstawionej powyżej, może nastroczać trudności oraz budzić zastrzeżenia i obawy, które należy traktować bardzo poważnie.

17.1. Po pierwsze, należy podkreślić, że zakres zastosowania art. 6 ogranicza się do rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym lub o zasadności oskarżenia w sprawie karnej. Art. 6 nie ma zastosowania do sądowej kontroli ustawodawstwa, które nie dotyczy praw lub obowiązków o charakterze cywilnym ani oskarżenia w sprawie karnej, w autonomicznym rozumieniu tego przepisu. Poza zakresem zastosowania art. 6 państwa mogą zorganizować kontrolę sądową aktów normatywnych bez jakichkolwiek ograniczeń wynikających z tego przepisu. Gdyby skarżący zaskarżył na przykład skład orzekający Trybunału Konstytucyjnego w sprawie dotyczącej praw wyborczych, nie byłoby zagadnienia na podstawie art. 6. W związku z tym pojawia się pytanie, czy prawidłowa jest wykładnia, zgodnie z którą *art. 13 Konwencji nie sięga tak daleko, by przyznawać prawo do środka umożliwiającego kwestionowanie przepisu prawa Układającego się Państwa przed organem krajowym ze względu na jego sprzeczność z Konwencją (Paksas przeciwko Litwie [WI], nr 34932/04, § 114, ETPC 2011 (fragmenty))*. Powinno istnieć spójne podejście do sądowej kontroli prawa na podstawie zarówno art. 6, jak i art. 13.

17.2. Po drugie, powstaje pytanie, czy Konwencja wyklucza pozasądową kontrolę ustawodawstwa? Porównawcze prawo konstytucyjne przywołuje przykłady pozasądowych mechanizmów kontroli ustawodawstwa (zob. m.in. M. Tushnet, „*Non-Judicial Review*” (*Kontrola niesądowa*), *Harvard Journal on Legislation*, vol. 40(2), październik 2003; A. Hartel, A. Shinar, „*Between judicial and legislative supremacy: A cautious defense of constrained judicial review*” (*Między prymatem judykatury a prymatem legislatury: wyważona obrona ograniczonej kontroli sądowej*), *International Journal of Constitutional Law* (2012), tom 10 nr 4). Przywołuje również przykłady systemów łączących elementy sądowe i pozasądowe, przy czym ostatnie słowo należy do organów politycznych. Można wymienić kilka przykładów mechanizmów kontroli z elementami pozasądowymi: francuska konstytucja z 1946 r., Kanada z „*notwithstanding clause*” (klauzulą derogacyjną), Polska w latach 1986–1997 r., Wielka Brytania z Aktem Praw Człowieka. Można argumentować, że system pozasądowej lub półsądowej kontroli aktów normatywnych jest zawsze lepszy niż jego brak w ogóle. Uznanie, że art. 6 ma zastosowanie do sądowej kontroli ustawodawstwa oznacza, że pozasądowa lub półsądowa kontrola ustawodawstwa nie jest wystarczająca w odniesieniu do roszczeń dotyczących praw i obowiązków o charakterze cywilnym lub w sprawach o rozstrzygnięcie zasadności oskarżenia.

17.3. Po trzecie, sąd konstytucyjny jest „ustawodawcą negatywnym”. Jest uprawniony do uchylania przepisów prawa. Parlament ma również uprawnienia do uchylania przepisów prawa, zwłaszcza jeśli są one niezgodne z konstytucją. Czasami zdarza się, że akty normatywne kwestionowane przed sądem konstytucyjnym zostają zmienione lub uchylone w toku postępowania. W takiej sytuacji sądy konstytucyjne zazwyczaj umarzają postępowanie w sprawie kontroli aktu. Zgodnie z proponowanym podejściem taki proces legislacyjny może być decydujący dla praw cywilnych dochodzonych przez strony. Powstaje pytanie, jak odróżnić rozstrzygnięcie o prawach cywilnych przez parlament od rozstrzygnięcia o prawach cywilnych przez sąd dokonujący kontroli konstytucyjności aktu normatywnego. Wydaje się, że główne różnice polegają na tym, że i) rozstrzygnięcie o prawach cywilnych przez sąd konstytucyjny jest skutkiem wyroku rozstrzygającego spór prawny (dotyczący konstytucyjności przepisów prawa) oraz (ii) taki wyrok może (choć nie we wszystkich systemach prawnych i nie w odniesieniu do każdej osoby uczestniczącej w postępowaniu dotyczącym zgodności z konstytucją) torować drogę do podjęcia określonych indywidualnych środków naprawczych, a zatem może mieć – przynajmniej ograniczony – skutek wsteczny.

17.4. Po czwarte, biorąc pod uwagę specyfikę sądów konstytucyjnych, zastosowanie art. 6 do sądowej kontroli prawa znacznie obniża rangę gwarancji niezawisłości, bezstronności i rzetelnego procesu ustanowionych

w art. 6 (zob. częściowo zgodna, częściowo rozbieżna opinia odrębna sędziego Matschera w sprawie *Ruiz-Mateos przeciwko Hiszpanii*, *op. cit.*).

17.5. Po piąte, skoro art. 6 ma zastosowanie do kontroli konstytucyjności ze skutkiem *erga omnes*, oznacza to *prima facie*, że w zasadzie wszystkie osoby bezpośrednio zainteresowane powinny być stronami w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. częściowo rozbieżna opinia odrębna sędziego Pettitiego, poparta przez sędziów Lopesa Rochę i Ruiza-Jarabo Colomera, załączona do wyroku w sprawie *Ruiz-Mateos przeciwko Hiszpanii*, *op. cit.*). W przedmiotowej sprawie, jak wyjaśniono powyżej, postępowanie było bezpośrednio decydujące dla znacznej liczby osób w podobnej sytuacji. Wszystkim tym osobom, w tym pozwanemu w postępowaniu cywilnym wszczętym przez skarżącą spółkę, odmówiono prawa do „sądu ustanowionego ustawą”. Trybunał rozstrzygał już zagadnienie reprezentacji zainteresowanych osób i zaproponował następujące rozwiązanie w sprawie *Wendenburg przeciwko Niemcom* (*op. cit.*; por. także *Roshka przeciwko Rosji*, *op. cit.*):

„[...] w postępowaniu obejmującym rozstrzygnięcie, które dotyczy większej liczby osób, nie zawsze jest wymagane ani nawet możliwe, przesłuchanie każdej zainteresowanej osoby przed sądem (zob. *Lithgow i Inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, *op. cit.*, s. 71, § 196). W przedmiotowej sprawie zmiana prawa wynikająca z orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wpłynęła na sytuację wielu prawników. Trybunał uważa, że zważywszy na następstwa praktyczne, Federalny Trybunał Konstytucyjny w wystarczającym stopniu spełnił wymogi art. 6 Konwencji, wysłuchując stowarzyszeń broniących interesów zawodowych prawników we wszystkich sprawach, w tym w sprawie rozwiązań przejściowych”.

17.6. Podsumowując tę kwestię, należy podkreślić, że zastosowanie art. 6 do sądowej kontroli aktów normatywnych w niektórych państwach może pociągać za sobą daleko idące dostosowania istniejącego systemu do norm Konwencji.

E. Skład orzekający Trybunału Konstytucyjnego z punktu widzenia prawa krajowego

18. Jak wspomniano powyżej, istota problemu konstytucyjności została przedstawiona w punkcie 6.7. uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15. Kwestia składu Trybunału Konstytucyjnego po 2015 r. z punktu widzenia prawa krajowego została szerzej omówiona w kilku zdaniach odrębnych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności w: zdaniu odrębnym sędzi Wronkowskiej-Jaśkiewicz dołączonym do wyroku z dnia 16 marca 2017, sygn. Kp. 1/17; zdaniu odrębnym sędziego Rymara, załączonym do wyroku z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. P 56/14; zdaniu odrębnym sędzi Wronkowskiej-Jaśkiewicz, załączonym do wyroku z dnia 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 10/15; zdaniach odrębnych sędziego Tulei i sędzi Wronkowskiej-Jaśkiewicz, załączonych do wyroku z dnia 20 kwietnia 2017 r., sygn.

K 23/15; oraz zdaniu odrębnym sędziego Kieresa, załączonym do wyroku z dnia 24 października 2017 r., sygn. K 1/17. Zgadzam się z wyrażonymi w tych zdaniach odrębnych poglądami na temat ważności wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego w 2015 r. W rezultacie skarżącej spółce odmówiono prawa dostępu do sądu ustanowionego ustawą, właściwego do uchylecia lub unieważnienia aktu normatywnego.

VI. ART. 1 PROTOKOŁU NR 1

19. W wyroku stwierdzono:

„Mając na uwadze stan faktyczny sprawy, stanowiska stron i ustalenia na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji, Trybunał uznaje, że zbadał **główne kwestie prawne** podniesione w niniejszej skardze i nie ma potrzeby odrębnego orzekania w przedmiocie zarzutu skargi na podstawie art. 1 Protokołu nr 1 (zob. *Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu [Centrum Zasobów Prawnych w imieniu Valentina Câmpeanu]* przeciwko Rumunii [WI], nr 47848/08, § 156, ETPC 2014, oraz przytoczone tam orzecznictwo).”

Trudno zgodzić się z takim podejściem. Art. 1 Protokołu nr 1 gwarantuje prawo człowieka o fundamentalnym znaczeniu. Trybunał zbadał jedynie główne kwestie prawne podniesione w niniejszej skardze na gruncie art. 6. Nie ma jednak związku pomiędzy zarzucanym naruszeniem art. 1 Protokołu nr 1 a naruszeniem art. 6 zarzucanym przez skarżącego. To są dwa różne zbiory zagadnień. Roszczenia na podstawie art. 1 Protokołu nr 1 są dla spółki równie ważne. Okoliczność, że nie mają one tego samego wymiaru generalnego ani politycznego, nie jest powodem do odmowy rozpoznania tej części skargi.

Skarżący podnosi zdecydowanie dający się uzasadnić zarzut naruszenia art. 1 Protokołu nr 1. Zarzut ten znajduje również poparcie w orzecznictwie krajowym, a zwłaszcza w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2015 r. (sygn. III CZP 114/14), o której mowa w paragrafie 119. Nie widzę żadnego istotnego powodu, aby nie rozpoznać tej części skargi. Trybunał powinien być przynajmniej uzasadnić swoje orzeczenie. Należało w szczególności również sprawdzić, czy przepisy prawa krajowego przewidują możliwość ponownego rozpoznania sprawy spółki skarżącej i ewentualne zadośćuczynienie.

Roszczenia skarżącej spółki dotyczące ochrony jej mienia wysunięte na podstawie krajowej konstytucji zostały oddalone bez dostatecznego uzasadnienia. Analogiczne roszczenie podniesione na podstawie art. 1 Protokołu nr 1 zostało odrzucone przez Trybunał w jeszcze bardziej uproszczony sposób. Żałuję, że zarzuty skarżącej spółki dotyczące jej prawa podstawowego objętego ochroną przez art. 1 Protokołu nr 1 nie zostały rozpatrzone *ze szczególną dokładnością i starannością* (zob. wymogi określone w sprawie *Fabris przeciwko Francji*, nr 16574/08, § 71, 7 lutego 2013) ani przez sądy krajowe, ani przez Trybunał.

VII. PODSUMOWANIE

20. Podsumowując: uzasadnienie w tej sprawie jest niestety wadliwe z uwagi na nieco niejasny i pobieżny obraz prawa krajowego, który współgra ze zniekształconą prezentacją orzecznictwa Trybunału, starannie omijającą wszystkie niekorzystne precedensy. Podejście wybrane przez Trybunał w celu utrzymania praworządności w pozwanym państwie jest dalekie od optymalnego.

Przedmiotowa sprawa wykazuje wiele podobieństw do „sprawy o powołania o północy” *Marbury przeciwko Madison*, rozstrzygniętej przez Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych w 1803 r. Są też pewne różnice. William Marbury, mimo że ostatecznie przegrał sprawę, miał przywilej uzyskania jednego z najważniejszych wyroków w historii zachodniego konstytucjonalizmu. Sprawa wniesiona przez skarżącą spółkę również zasługiwała na orzeczenie o takiej sile argumentacji, żarliwości i randze jak wyrok w sprawie *Marbury przeciwko Madison*.