



Conférence des Cours constitutionnelles européennes  
Conference of European Constitutional Courts  
Konferenz der europäischen Verfassungsgerichte  
Конференция Европейских Конституционных Судов

**JUSTIȚIA CONSTITUȚIONALĂ:  
FUNȚII ȘI RAPORTURILE CU CELELALTE  
AUTORITĂȚI PUBLICE**

*Raport național pentru cel de-al XV<sup>lea</sup> Congres al Conferinței  
Curților Constituționale Europene, prezentat de  
Tribunalul Constituțional al Republicii Polonia*

## I. RAPORTURILE CURȚII CONSTITUȚIONALE CU PARLAMENTUL ȘI GUVERNUL

- 1. Rolul Parlamentului (eventual al Guvernului) în procedura de numire a judecătorilor la instanța de contencios constituțional. După numire, aceeași autoritate îi poate revoca pe judecătorii instanței constituționale? Care sunt motivele / temeiurile unei asemenea revocări?**

Procedura de numire a judecătorilor la Tribunalul Constituțional este reglementată de art. 194 alin. (1) din Constituția Republicii Polonia din 2 aprilie 1997 (denumită în continuare: *Constituția*) și prin art. 5 alin. (2) și (4) din Legea Tribunalului Constituțional din 1 august 1997 (denumită în continuare: *Legea Tribunalului Constituțional*). În conformitate cu dispozițiile de mai sus, judecătorii Tribunalului (în total, 15 judecători) sunt numiți fiecare pentru un mandat de 9 ani. Numirea se face de către prima Cameră a Parlamentului - Seimul. Cea de-a doua Cameră - Senatul - nu participă la această procedură, ca de altfel, nici Guvernul.

Candidații pentru funcția de judecător al Tribunalului trebuie să fie propuși de un număr de cel puțin 50 de deputați sau de Prezidiul Seimului<sup>1</sup> (art.5 alin. (4) din Legea Tribunalului Constituțional). După ce Comisia pentru Justiție și Drepturile Omului își dă avizul cu privire la candidați, judecătorii sunt aleși de Seim cu majoritate absolută de voturi, în prezența a cel puțin jumătate din numărul total al deputaților.

Procedura de numire a judecătorilor Tribunalului este adeseori criticată pe motiv că este un act care ține exclusiv de resortul unui organism politic. În cadrul dezbaterii publice și în mediul academic s-au lansat propuneri de introducere a unor mecanisme care să asigure un mai mare control din partea societății civile asupra procesului de alegere a judecătorilor Tribunalului. În martie 2010, un grup de deputați a prezentat un proiect de lege pentru modificarea Legii Tribunalului Constituțional, potrivit căruia dreptul de a desemna candidați pentru funcția de judecător trebuie să revină unui Colegiu special de electori, compus din reprezentanți ai organelor judiciare superioare, reprezentanți ai facultăților de drept din cadrul universităților poloneze și reprezentanți ai Comitetului de Studii Juridice al Academiei Poloneze de Științe.<sup>2</sup>

Potrivit principiului constituțional al independenței judecătorilor Tribunalului Constituțional (art. 195 din Constituție), aceștia nu pot fi revocați din funcție nici de Parlament, nici de alte organe ale statului. Mandatul de judecător al Tribunalului poate înceta înainte de termen, în una din următoarele situații: -> demisia din funcția de judecător al Tribunalului; -> în baza expertizei unei comisii medicale prin care se atestă incapacitatea sa definitivă de a-și îndeplini atribuțiile de judecător al

<sup>1</sup> Prezidiul Seimului este un organ al Seimului, alcătuit din Mareșalul și Vicemareșalii Seimului.

<sup>2</sup> La momentul întocmirii răspunsurilor la acest chestionar (octombrie 2010), procesul legislativ cu privire la respectivul proiect de lege nu fusese finalizat în cadrul Seimului.

Tribunalului din motive de boală, invaliditate sau alte afecțiuni; -> condamnarea printr-o hotărâre judecătorească definitivă sau -> în baza unei decizii de sancționare disciplinară, definitivă, prin care se dispune îndepărtarea din funcția de judecător al Tribunalului, adoptată în cadrul procedurii disciplinare de către o comisie disciplinară formată din judecătorii Tribunalului.

Încetarea mandatului, ca urmare a uneia dintre situațiile de mai sus, trebuie constatată de Adunarea Generală (Plenul) judecătorilor Tribunalului Constituțional. De asemenea, încetarea mandatului de judecător al Tribunalului survine ca urmare a decesului, situație în care încetarea mandatului este constatată de președintele Tribunalului (a se vedea: articolul 11 din Legea Tribunalului Constituțional).

## **2. În ce măsură instanța de control constituțional are autonomie financiară - în stabilirea și administrarea bugetului de cheltuieli?**

Tribunalul se bucură de o autonomie considerabilă în ceea ce privește întocmirea și executarea bugetului propriu.

Proiectul bugetului de venituri și cheltuieli al Tribunalului este adoptat de Adunarea Generală a judecătorilor Tribunalului Constituțional (art. 18 alin. (1) din Legea Tribunalului Constituțional). Un astfel de proiect de buget este apoi inclus de Ministerul Finanțelor în proiectul bugetului de stat (art.18 alin. (1) din Legea Tribunalului Constituțional, art. 139 alin. (2) din Legea privind finanțele publice). Nici ministrul de finanțe, nici Guvernul nu au posibilitatea de a interveni asupra conținutului proiectului de buget al Tribunalului, adoptat de Adunarea Generală.

Bugetul Tribunalului Constituțional constituie parte distinctă a bugetului de stat (art. 114 alin. (1) coroborat cu art. 139 alin. (2) din Legea din 27 august 2009 privind finanțele publice), care se adoptată pentru un exercițiu anual financiar de către Parlament, prin legea bugetului (art. 219 alin. (1) din Constituție). Prin urmare, Parlamentul este cel care decide cu privire la forma bugetului Tribunalului, stabilind sumele aferente veniturilor și cheltuielilor publice (inclusiv cele ale Tribunalului Constituțional), prin legea bugetului de stat.

În timpul dezbaterilor pe marginea proiectului bugetului de stat, organizate de Comisia pentru Finanțe Publice a Seimului și de Comisia pentru Finanțe Publice și Buget a Senatului, un reprezentant al Tribunalului prezintă poziția Tribunalului cu privire la veniturile și cheltuielile proiectate.

Competența în materie de execuție bugetară îi revine președintelui Tribunalului Constituțional (art. 18 alin. (2) din Legea Tribunalului Constituțional). Sfera de competență a președintelui Tribunalului în această privință este specificată prin Legea finanțelor publice din 2009.

### **3. Poate fi modificată legea de organizare și funcționare a instanței constituționale de către Parlament, însă fără consultarea acesteia?**

Din perspectiva Constituției, Parlamentul poate modifica Legea Tribunalului Constituțional, câtă vreme modificările nu intră în conflict cu prevederile Constituției care stabilesc în mod direct anumite aspecte cu privire la organizarea, funcționarea și sfera de competență a Tribunalului.

În ceea ce privește organizarea și funcționarea Tribunalului, Constituția stabilește componența Tribunalului, mandatul judecătorilor și procedura de numire a judecătorilor (art. 194 alin. (1)), precum și modalitatea de numire a președintelui și a vicepreședintelui Tribunalului (art. 194 alin. (2)). Constituția reglementează aspecte esențiale privind statutul judecătorului, inclusiv garanțiile de independență, neutralitatea politică, remunerarea în concordanță cu demnitatea funcției și sfera sa de atribuții (art. 195), precum și limitele imunității și modalitatea de ridicare a acesteia (art. 196). De asemenea, Constituția stabilește sfera de competență a Tribunalului<sup>3</sup>. Orice modificare a prevederilor constituționale mai sus menționate necesită adoptarea unui proiect de amendament al Constituției, în conformitate cu art. 235 din Constituție și cu respectarea unor condiții procedurale specifice<sup>4</sup>.

Până în prezent, Legea Tribunalului Constituțional din 1997 a fost modificată de șase ori. Modificările au vizat aspecte minore, nu dintre cele fundamentale. Parlamentul nu are obligația legală de a consulta Tribunalul cu privire la conținutul proiectelor pentru modificarea Legii Tribunalului Constituțional. În practică însă, Tribunalul a fost consultat în această privință, iar unui reprezentant al Tribunalului i s-a permis să participe la procedura parlamentară și să prezinte poziția Tribunalului în cadrul ședinței comisiilor parlamentare de resort.

### **4. Instanța constituțională are competența verificării constituționalității regulamentelor de organizare și funcționare a Parlamentului, respectiv Guvernului?**

În conformitate cu art. 188 alin. (3) din Constituție, Tribunalul Constituțional poate verifica „dispozițiile legale emise de organele centrale de stat”. Termenul de „dispoziții legale” este interpretat în sens larg, însemnând orice act juridic care conține norme cu caracter abstract și general – și având astfel caracter normativ („acte normative”).

<sup>3</sup> Constituția îi conferă Tribunalului competența de a exercita controlul conformității ierarhice a normelor (art. 188 alin. (1) - (3)), de a verifica constituționalitatea scopului sau activităților partidelor politice (art. 188 (4)), de a judeca plângerile individuale de constituționalitate (art. 188 alin. (5)), de a soluționa conflictele de competență între organele centrale constituționale ale statului (art. 189), precum și de a stabili dacă există sau nu impediment(e) în exercitarea funcției de Președinte al Republicii Polonia (art. 131 alin. (1)).

<sup>4</sup> Printre altele: cerința adoptării cu votul majorității de două treimi din numărul membrilor Seimului, în prezența a cel puțin jumătate din numărul statutar de deputați, precum și cerința adoptării proiectului de lege în aceeași redactare de către Senat, cu majoritate absolută de voturi, în prezența a cel puțin jumătate din numărul statutar de senatori, într-o perioadă de cel mult 60 de zile de la adoptarea proiectului de lege de către Seim.

Cele două Camere ale Parlamentului (Seimul și Senatul) pot fi considerate „organe centrale de stat”. Regulamentele acestora (care specifică organizarea internă și desfășurarea lucrărilor – art. 112 din Constituție) aparțin, fără îndoială, categoriei „actelor normative” și, prin urmare, pot fi supuse controlului exercitat de Tribunal.

Până în prezent, Tribunalul s-a pronunțat de două ori cu privire la constituționalitatea unor prevederi din Regulamentul Seimului din 30 iulie 1992, precum și asupra rezoluțiilor Seimului de modificare a Regulamentului. Într-unul din cele două cazuri, Tribunalul a examinat constituționalitatea dispozițiilor din Regulament privind desfășurarea procedurii în cazul proiectelor de modificare a Constituției<sup>5</sup>, iar în celălalt caz, dispozițiile referitoare la organizarea deputaților și senatorilor în cluburi și grupuri parlamentare<sup>6</sup>. Totodată, Tribunalul a verificat în două rânduri rezoluțiile Seimului pentru desemnarea unor comisii parlamentare de anchetă. În ambele cazuri Curtea a constatat că acestea erau parțial neconstituționale, întrucât domeniul lor de activitate depășea limitele fixate de Constituție<sup>7</sup>.

De asemenea, Regulamentul de lucru al Guvernului (Consiliul de Miniștri) poate fi supus controlului Tribunalului Constituțional. Regulamentul Consiliului de Miniștri, adoptat sub forma unei hotărâri a Consiliului de Miniștri, intră sub incidența termenului „dispoziții legale emise de organele centrale de stat”, consacrat de art. 188 alin. (3) din Constituție. În practică, Regulamentul Consiliului de Miniștri nu a fost vreodată contestat și supus controlului Tribunalului Constituțional.

##### **5. Controlul de constituționalitate: specificați tipul / categoriile de acte asupra cărora se exercită controlul.**

Lista actelor juridice supuse controlului Tribunalului, precum și inventarul actelor normative care pot constitui norme de referință, de rang superior, în cadrul acestui control variază în funcție de tipul de control.

În cazul controlului consecutiv (*a posteriori*)<sup>8</sup> efectuat la cererea uneia dintre autoritățile menționate în art. 191 alin. (1) pct. (1) - (5) din Constituție<sup>9</sup> – obiectul controlului și normele de rang superior admisibile ca norme de referință pot fi actele juridice menționate la art. 188 alin. (1) pct. (1) - (3) din Constituție, potrivit cărora:

<sup>5</sup> Decizia Tribunalului Constituțional din data de 17 noiembrie 1992, Nr.ref. U. 14/92.

<sup>6</sup> Decizia Tribunalului Constituțional din data de 26 ianuarie 1993, Nr. Ref. U. 10/92.

<sup>7</sup> Deciziile Tribunalului Constituțional din: 22 septembrie 2006, Nr. Ref. U 4/06, și 26 noiembrie 2008, Nr.Ref. U 1/08.

<sup>8</sup> Controlul unui act normativ după publicarea sa în Monitorul Oficial.

<sup>9</sup> Acestea sunt: Președintele Republicii Polonia, Mareșalul Seimului, Mareșalul Senatului, Prim-ministru, 50 de deputați, 30 de senatori, Prim-Președintele Curții Supreme, Președintele Curții Superioare Administrative, Procurorul general, Președintele Camerei Supreme de Control și Comisarul pentru Apărarea Drepturilor Cetățenești (Ombudsman), Consiliul Național al Magistraturii, organele constitutive ale autonomiei locale, organele naționale ale sindicatelor, precum și autoritățile naționale ale organizațiilor patronale și ocupaționale, biserici și asociații religioase.

“Tribunalul Constituțional se pronunță cu privire la:

- 1) Conformitatea legilor și acordurilor internaționale **cu Constituția**;
- 2) Conformitatea unei legi cu **acordurile internaționale ratificate și pentru a căror ratificare a fost necesară aprobarea prin lege**;
- 3) Conformitatea dispozițiilor legale emise de organele centrale de stat cu **Constituția, acordurile internaționale ratificate și legile** [...]”.

Art. 188 alin. (1) pct. (1) - (3) din Constituție stabilește inventarul actelor juridice supuse controlului și normele de rang superior admisibile ca referință pentru control, ceea ce prezintă relevanță și în procedura declanșată pe calea chestiunii prealabile cu care Tribunalul poate fi sesizat de o instanță (ordinară, administrativă sau militară, ori de Curtea Supremă), în conformitate cu normele prevăzute de art. 193 din Constituție.

În cazul controlului *a posteriori* exercitat de Tribunal în urma unei plângeri individuale constituționale (art. 79 din Constituție) - obiectul procedurii poate fi orice act normativ care a stat la baza unei decizii definitive (judiciare sau administrative) referitoare la persoana în cauză, prin care s-a adus atingere unor drepturi și libertăți constituționale. Ca norme superioare de referință, petiționarul poate indica doar acele **dispoziții ale Constituției care consfințesc dreptul (libertatea)** și care s-au încălcat prin aplicarea actului normativ contestat. În această situație, normele superioare de referință nu pot fi alte acte juridice (inclusiv acorduri internaționale), chiar dacă ele se referă la drepturi și libertăți individuale (între altele, Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și Pactele Internaționale privind Drepturile Omului).

Controlul preveniv (*a priori*)<sup>10</sup>, care poate fi declanșat exclusiv de Președintele Republicii, poate avea ca obiect legi adoptate de Parlament, înainte de promulgare (prima teză a art. 122 alin. (3) din Constituție) sau acordurile internaționale înainte de ratificare (art. 133 alin. (2) din Constituție). În ambele cazuri, norma superioară de referință poate fi doar **Constituția**.

6. a) **Parlamentul și Guvernul, după caz, procedează de îndată la modificarea legii (respectiv a actului declarat neconstituțional) în sensul punerii de acord cu legea fundamentală, potrivit deciziei instanței de contencios constituțional. Care este termenul stabilit în acest sens? Există și o procedură specială? În caz contrar, specificați alternativele. Exemplificați.**

În principiu, decizia Tribunalului prin care se constată neconformitatea unui act normativ (sau a unor dispoziții ale acestuia) echivalează cu eliminarea automată a actului (sau a unor dispoziții ale sale) din ordinea juridică<sup>11</sup>. Cu toate acestea, se poate întâmpla ca singură abrogarea, de către Tribunal, a reglementării neconforme să se dovedească insuficientă pentru a restabili coerența și eficacitatea sistemului de drept.

<sup>10</sup> Controlul unui act normativ înainte de promulgare / publicare.

<sup>11</sup> A se vedea răspunsul la pct III. 1 și 2 din Chestionar

Ca atare, legiuitorului trebuie fie să adopte un nou act normativ, fie să modifice acte relevante aflate deja în vigoare.

Nu există dispoziții constituționale sau legale care să prevadă o procedură specială sau un termen pentru adoptarea unor astfel de măsuri legislative.

O procedură specială a fost stabilită doar prin Regulamentul Senatului (art. 85a la 85f din Rezoluția Senatului din 23 noiembrie 1990 - Regulamentul Senatului<sup>12</sup>). În conformitate cu această procedură, deciziile Tribunalului sunt aduse la cunoștința Comisiei Legislative a Senatului, de către mareșalul Senatului. De acum, Comisia analizează dacă sunt necesare măsuri legislative în respectiva materie (de exemplu, pentru a elimina lacune și inconsecvențe din sistemul juridic). După examinarea problemei, Comisia se adresează mareșalului Senatului în legătură cu adoptarea unei propuneri legislative sau îl informează că nu sunt necesare măsuri. În funcție de propunerea formulată de Comisia Legislativă, Senatul poate înainta Seimului o inițiativă legislativă, pe care Seimul o va putea adopta sau respinge.

Tribunalul nu deține instrumente legale prin care să-i poată impune legiuitorului să adopte măsuri legislative. El poate doar amâna data la care prevederea constatată ca fiind neconstituțională (nelegală) își va pierde vigoarea (prima teză *in fine* a art. 190 alin. (3) din Constituție). În acest fel, Tribunalul îi acordă legiuitorului un răgaz pentru introducerea modificărilor. În cazul unei legi, perioada de decalare nu poate depăși 18 luni, calculate de la data publicării deciziei, iar în cazul altor tipuri de acte normative – o perioadă de cel mult 12 luni.

Pentru a atrage atenția legiuitorului asupra necesității de modificare a soluțiilor normative neconforme, Tribunalul are și următoarele posibilități: -> să exprime, în motivarea deciziei, necesitatea adoptării de amendamente prin care să fie restabilită integritatea sistemului juridic; - > să emită decizii de semnalizare și -> să includă observații relevante în publicația sa anuală, intitulată *Informații privind chestiuni de substanță ce rezultă din activitățile și jurisprudența Tribunalului Constituțional*. Deciziile-semnal, adresate autorității competente cu atribuții legislative, indică inconsecvențele legislative și lacunele constatate, a căror eliminare este indispensabilă pentru asigurarea integrității sistemului de drept (art. 4 alin. (2) din Legea Tribunalului Constituțional). Aceste decizii-semnal nu sunt obligatorii pentru destinatar. Publicația *Informații privind chestiuni de substanță ce rezultă din activitățile și jurisprudența Tribunalului Constituțional* se prezintă anual Seimului și Senatului (art. 4 alin. (1) din Legea Tribunalului Constituțional).

Introducerea modificărilor legislative necesare restabilirii integrității sistemului de drept, aceasta după ce Tribunalul abrogă dispoziții neconforme, a constituit o serioasă

---

<sup>12</sup> Aceste dispoziții, cuprinse în Secțiunea IXa intitulată „Executarea deciziilor Tribunalului Constituțional”, au fost adăugate la Regulamentul Senatului, în temeiul art. 1 alin. (3) din Rezoluția Senatului din 9 noiembrie 2007.

problemă ani de-a rândul. Inadecvarea legiuitorului la această cerință pune piedici în calea eficienței deciziilor Tribunalului și se răsfrânge negativ asupra autorității legii. Trebuie totuși menționat că recent, situația s-a ameliorat. Instituirea unei proceduri speciale în Senat – în scopul monitorizării jurisprudenței Tribunalului și al pregătirii unor propuneri legislative specifice, în baza acestei monitorizări – merită a fi apreciată în mod pozitiv.

În legătură cu monitorizarea jurisprudenței Tribunalului am putut asista și la o activitate din ce în ce mai susținută din partea Centrului Legislativ al Guvernului (RCL), organism aflat sub autoritatea primului-ministru. În cadrul Centrului s-a creat un grup special care efectuează analize la zi privind jurisprudența Tribunalului și elaborează propuneri pentru modificări legislative. În ciuda acestor evoluții, sunt încă numeroase cazurile de întârziere și restanțele în activitate. Există decizii încă neexecutate (cea mai lungă întârziere s-a înregistrat cu executarea Deciziei din 3 iunie 1998, nr. Ref. K 34/97, privind succesiunea asupra bunurilor din patrimoniul Fondului de vacanță al lucrătorilor din sistemul public).

**6. b) Parlamentul poate invalida decizia curții constituționale: precizați în ce condiții.**

În perioada dintre 1985 (anul înființării Tribunalului Constituțional) și 1997 (anul adoptării actualei Constituții), exista posibilitatea respingerii deciziilor Tribunalului de către Seim. Acest lucru era consecință a prezumției, specifică doctrinei comuniste de drept constituțional, că Seimul era organul suprem al puterii de stat, superior tuturor celorlalte organe ale statului (inclusiv instanțelor judecătorești și tribunalelor). Potrivit art. 7 din Legea cu privire la Tribunalul Constituțional din 29 aprilie 1985 (în prezent ieșită din vigoare), Seimul putea respinge decizia Tribunalului privind neconstituționalitatea unei legi, dacă – în opinia Seimului – aceasta nu încălca Constituția. Rezoluția de respingere a deciziei Tribunalului necesita votul unei majorități de două treimi, în prezența a cel puțin jumătate din numărul statutar de deputați. Seimul nu era însă competent să respingă și o decizie a Tribunalului prin care se declara neconstituțional un act juridic de rang inferior legii (aceste decizii erau definitive).

Situația s-a schimbat odată cu intrarea în vigoare a Constituției din 1997. De atunci, Seimul nu mai deține prerogativa de a putea respinge deciziile Tribunalului. În conformitate cu art. 190 alin. (1) din Constituția din 1997, toate deciziile Tribunalului sunt definitive în sensul că nu pot fi contestate sau respinse de niciun alt organ de autoritate publică. Ele au caracter general obligatoriu, ceea ce înseamnă că obligă toate organele autorității publice - inclusiv Seimul.

Cu titlu temporar, într-o perioadă de 2 ani de la intrarea în vigoare a Constituției din 1997, Seimul a avut posibilitatea să respingă deciziile Tribunalului privitoare la neconstituționalitatea unei legi (art. 239 alin. (1) din Constituție). Aceste dispoziții tranzitorii aveau un domeniu de aplicare limitat la deciziile pronunțate înainte de



intrarea în vigoare a Constituției, în plus ele nu erau incidente în cazul deciziilor Tribunalului Constituțional pronunțate asupra chestiunilor de drept ridicate de instanțele judecătorești. În prezent, reglementarea nu mai este aplicabilă.

**7. Există mecanisme de cooperare instituționalizată între Curtea Constituțională și alte organe? Dacă da, care este natura acestor contacte / ce funcții și prerogative se exercită de ambele părți?**

Relațiile Tribunalului cu alte organe de autoritate publică sunt guvernate de principiile constituționale ale separației puterilor și independenței justiției. Aceste principii nu exclud însă anumite forme de cooperare, limitativ prevăzute de Constituție și de Legea Tribunalului Constituțional.

De vreme ce Tribunalul nu poate acționa din oficiu, îndeplinirea funcției sale constituționale este condiționată de acțiunea altor organe de autoritate publică, competente în plan constituțional să inițieze procedurile de control<sup>13</sup>. Declanșarea procedurii (sesizarea) poate fi considerată o formă de bază a cooperării dintre Tribunal și alte organe de autoritate publică, în ceea ce privește apărarea supremației Constituției.

Tribunalul are posibilitatea de a solicita asistență din partea altor organe de autoritate publică în cursul examinării unei cauze. În conformitate cu art. 21 alin. (1) din Legea Tribunalului Constituțional: „Instanțele judecătorești și celelalte organe de autoritate publică sunt obligate să acorde asistență Tribunalului și, la cererea acestuia, să-i înainteze actele și dosarele legate de procedura desfășurată în fața Tribunalului”. În vederea pregătirii ședinței în mod corespunzător, președintele completului de judecată poate cita organe ale autorității publice sau organizații (care nu sunt părți) care să participe la procedură, atunci când consideră că participarea acestora este oportună pentru corecta soluționare a cauzei (art. 38 alin. (4) din Legea Tribunalului Constituțional). În plus, Tribunalul poate solicita Curții Supreme și Curții Superioare Administrative informații cu privire la modul de interpretare în practica judiciară a dispozițiilor legale supuse controlului (art. 22 din Legea Tribunalului Constituțional).

Deosebit de valoroasă pentru Tribunal este cooperarea sa cu procurorul general și cu procurorii de ședință din cadrul Parchetului General. Conform art. 27 alin. (5) din Legea Tribunalului Constituțional, procurorul general participă la procedurile în fața Tribunalului, indiferent de modalitatea pe care o consideră adecvată în vederea examinării unei cauze. Prin urmare, procurorul general poate depune concluzii în faza scrisă a procedurii, după care poate lua parte la ședința publică<sup>14</sup>. Punctele de vedere prezentate de procurorul general sunt de obicei considerate de mare importanță.

<sup>13</sup> Cf. Răspunsul de la pct. 1.5 din Chestionar.

<sup>14</sup> În conformitate cu art. 29 alin. (5) din Legea Tribunalului Constituțional: „Procurorul general sau adjunctul acestuia participă la cauzele judecate de Tribunal în Plenul său. La ședințele de judecată într-o altă compunere a completului, participă un procuror din cadrul Parchetului General”.

## II. SOLUȚIONAREA CONFLICTELOR JURIDICE DE NATURĂ ORGANICĂ DE CĂTRE CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

1. Care sunt trăsăturile conținutului conflictului juridic de natură constituțională dintre autoritățile publice?
2. Dacă instanța de contencios constituțional are competența soluționării acestor conflicte.
3. Care sunt autoritățile publice între care pot apărea astfel de conflicte?
4. Actele juridice, faptele sau acțiunile ce pot genera astfel de conflicte: sunt ele legate doar de conflictele de competență sau implică și cazurile când o autoritate publică poate contesta constituționalitatea unui act emis de o altă autoritate publică? Dacă instanța dvs. de control constituțional a soluționat astfel de conflicte. Exemplificați.

Potrivit art. 189 din Constituție, Tribunalul Constituțional soluționează conflicte de competență între organele centrale constituționale ale statului<sup>15</sup>. Un organ central de stat este o autoritate a cărei competență acoperă întregul teritoriu al statului; în schimb, un organ constituțional este o autoritate a cărei existență și competență cu privire la activități specifice decurg direct din Constituție.

În conformitate cu art. 53 alin. (1) din Legea Tribunalului Constituțional, conflictele de competență între două sau mai multe organe centrale constituționale ale statului se pot ivi în cazul în care două sau chiar toate organele respective se consideră competente să decidă în aceeași speță, să emită un anumit act sau să ia anumite măsuri cu caracter juridic (așa-numitul conflict pozitiv de competențe) sau în cazul în care acestea își declină competența în aceeași cauză (conflict negativ de competențe).

Conflictul de competență poate avea loc numai dacă există puncte de vedere divergente între două sau mai multe organe ale statului, cu privire la **competențele** unuia dintre ele. Obiect de dispută poate fi deci numai **chestiunea referitoare la competențe**: existența ori lipsa lor, domeniul de aplicare (conținut), distincția între atribuțiile unui organ al statului și atribuțiile altui organ al statului. În cadrul acestei proceduri nu există posibilitatea de a contesta alte aspecte ale activității organelor de stat (exercitarea corespunzătoare a competențelor, justetea măsurilor întreprinse și legalitatea actelor adoptate)<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Conflicturile de competență dintre organele unităților autonomiei locale, precum și conflictele de competență dintre organele acestora și organe ale administrației centrale sunt soluționate de instanțele administrative, exceptând cazul în care prin lege se prevede altfel (a se vedea art. 4 din Legea din 30 august 2002 - Legea privind procedurile în fața instanțelor administrative).

<sup>16</sup> Constituționalitatea (legalitatea) actelor normative emise de un organ al statului, în măsura prevăzută de art. 188 alineatul (1) - (3) din Constituție, poate fi contestată de un alt organ al statului,

Conflictul de competență trebuie să fie unul **real** – ceea ce înseamnă că trebuie să existe dovezi explicite într-un caz dat, care să demonstreze că două (sau mai multe) dintre organele statului au considerat că sunt competente (ori lipsite de competență) în rezolvarea chestiunii (ambele organe au luat măsuri, s-au pronunțat, au emis un punct de vedere etc.). Conflictul nu poate fi unul pur ipotetic (eventual).

#### **5. Care sunt titularii dreptului de a sesiza instanța constituțională în vederea soluționării unui asemenea conflict?**

Următorii pot sesiza Tribunalul Constituțional în vederea soluționării conflictelor de competență între organe centrale constituționale ale statului: Președintele Republicii, Mareșalul Seimului, Mareșalul Senatului, Primul-ministru, Prim-Președintele Curții Supreme, Președintele Curții Superioare Administrative și Președintele Camerei Supreme de Control (art. 192 din Constituție). Organul statului care inițiază procedura nu trebuie să fie neapărat parte în conflictul de competență.<sup>17</sup>

#### **6. Care este procedura de soluționare a unui astfel de conflict?**

Examinarea cererii de soluționare a unui conflict de competență se desfășoară în conformitate cu aceeași procedură ca și în cazul unei cereri de verificare a conformității ierarhice a normelor. Nu există diferențe procedurale. Prima fază a procedurii se desfășoară în scris. Participanților la procedură (organele centrale constituționale ale statului, ca părți aflate în conflict, precum și procurorul general) li se transmite, în copie, cererea înaintată Tribunalului. Participanții își pot prezenta argumentele în scris. După etapa scrisă a procedurii, are loc audierea (faza dezbaterilor) în cadrul căreia participanții își prezintă oral susținerile, se referă la argumentele celorlalți participanți și răspund întrebărilor adresate de judecătorii Tribunalului.

---

în conformitate cu procedura de control al conformității ierarhice a normelor. Exemple: Ombudsman-ul din Polonia poate contesta constituționalitatea unei legi adoptate de Parlament (de exemplu, constituționalitatea Legii din 17 decembrie 1998 privind pensiile pentru limită de vârstă și pensiile de invaliditate din Fondul de Asigurări Sociale, în măsura în care vizează vârsta de pensionare universal valabilă, pentru bărbați și femei, nr. Ref. K 63/07) sau constituționalitatea unui regulament de aplicare a legii (de exemplu, Regulamentul Ministrului Educației Naționale din 8 septembrie 2006, pentru modificarea Regulamentului privind condițiile și metodologia de încadrare, clasificare și promovare a elevilor și studenților, precum și desfășurarea testării și examenelor în școlile de stat, nr. Ref. U 5 / 06). Astfel de cazuri nu pot fi calificate însă drept conflicte de competență în sensul art. 189 din Constituție și art. 53 alineatul (1) din Legea Tribunalului Constituțional.

<sup>17</sup> În cauza Kpt 1/08, Prim-Președintele Curții Supreme a sesizat Tribunalul, în ciuda faptului că pretinsul conflict se referea la Președintele Republicii și Consiliul Național al Magistraturii.

Pentru soluționarea cauzelor referitoare la conflictele de competență, Tribunalul judecă numai în Plen<sup>18</sup> și se pronunță prin decizie. Dispozitivul deciziei se publică în Monitorul Oficial al Republicii Polonia – *Monitor Polski*.

## 7. Ce soluții pronunță instanța de contencios constituțional? Exemplificați.

Tribunalul soluționează conflictul de competență prin pronunțarea unei decizii în care indică organul statului competent să adopte anumite măsuri sau să întreprindă o acțiune (să rezolve o anumită speță). Tribunalul precizează domeniul competențelor acelui organ și modul lor de „departajare” față de competențele altor organe de stat (a se vedea mai jos observațiile privind decizia în cauza Kpt 2/08).

Exemple:

Până în prezent, Tribunalul s-a pronunțat în doar două cazuri referitoare la conflicte de competență (cauzele Kpt 1/08 și Kpt 2/08).

În cauza **Kpt 1/08**, Prim-Președintele Curții Supreme a sesizat Tribunalul solicitându-i să soluționeze un conflict de competență care – în opinia sa – se crease între Președintele Republicii Polonia și Consiliul Național al Magistraturii (KRS), cu privire la numirea judecătorilor. Litigiul s-a produs atunci când Președintele Republicii a refuzat să numească unii judecători (în ianuarie 2008), deși candidaturile lor fuseseră evaluate pozitiv și înaintate de către Consiliul Național al Magistraturii. În opinia Prim-Președintelui Curții Supreme, refuzul numirii unor candidați evaluați pozitiv echivala cu „evaluarea” lor independentă de către Președintele Republicii, în ciuda faptului că atribuțiile de evaluare a candidaturilor îi reveneau Consiliului. Tribunalul a refuzat să examineze cauza pe fond, considerând că nu a existat un real conflict de competență. Ambele organe ale statului și-au exercitat prerogativele lor constituționale sau legale în propriul domeniu de competență (Decizia din 23 iunie 2008, nr. Ref. Kpt 1/08).

În cauza **Kpt 2/08**, Tribunalul a avut de soluționat conflictul de competență creat între Președintele Republicii Polonia și Consiliul de Miniștri (Guvernul), în contextul

---

<sup>18</sup> Conform art. 25 din Legea Tribunalului Constituțional, Tribunalul judecă în Plen în cazurile în care: -> soluționează conflicte de competență între organele centrale constituționale ale statului, -> stabilește existența unor impedimente temporare în exercitarea funcției de Președinte al Republicii, -> se pronunță asupra conformității cu Constituția a scopurilor și /sau activității partidelor politice, -> la sesizarea Președintelui Republicii în vederea examinării conformității cu Constituția a unei legi înainte de promulgare sau a unui acord internațional înainte de ratificare (controlul *a priori*), și -> în cauzele deosebit de complexe. Verificarea constituționalității legilor și a acordurilor internaționale ratificate, respectiv a conformității legilor cu acorduri internaționale ratificate, a căror ratificare s-a făcut prin lege – este efectuată de un complet de cinci judecători. Controlul constituționalității (sau legalității) altor acte normative, examinarea contestațiilor în legătură cu refuzul admiterii plângerilor individuale constituționale sau a cererilor de examinare preliminară, precum și cererile de recuzare a unui judecător – se face în complet de trei judecători. Examenul preliminar al plângerilor individuale constituționale și cererilor adresate de persoane cu capacitate de exercițiu restrânsă – se face de către un singur judecător (art. 36 din Legea Tribunalului Constituțional).

departării atributelor de reprezentare a Republicii Polonia la o sesiune a Consiliului European. Chestiunea viza în principal care dintre organele statului era competent să stabilească și să prezinte poziția Republicii Polonia și dacă Președintele Republicii poate decide să participe la o astfel de sesiune. Prin Decizia din 16 mai 2009 (nr. Ref. Kpt 2/08), Tribunalul a statuat că Președintele Republicii – în calitatea sa de reprezentant suprem al Republicii Polonia – poate decide să participe la o sesiune a Consiliului European în cazul în care consideră că este util pentru realizarea sarcinilor de Președinte al Republicii prevăzute de art. 126 alin. (2) din Constituție<sup>19</sup>. Acest lucru nu înseamnă însă că singur Președintele poate stabili și prezenta poziția Republicii Polonia, deoarece în conformitate cu art. 146 alin. (1) din Constituție Consiliul de Miniștri este însărcinat cu problemele de politică internă și politica externă a Republicii Polonia. Consiliul de Miniștri exercită un control general în domeniul relațiilor cu alte state și organizațiile internaționale (art. 146 alin. (4) pct. (9) din Constituție). În plus, Consiliul se ocupă de treburile de stat care nu sunt rezervate altor organe ale statului (art. 146 alin. (2) din Constituție). Întrucât nici dispozițiile constituționale și nici cele legale nu prevăd că atribuția de a stabili și prezenta poziția Republicii Polonia în cadrul organelor și reuniunilor Uniunii Europene este încredințată vreunui organ al statului (de exemplu, Președintelui Poloniei), este de presupus că aceste atribuții intră în sfera de competență a Consiliului de Miniștri. În numele Consiliului de Miniștri, poziția Republicii Polonia se prezintă de către președintele Consiliului de Miniștri (primul-ministru), care asigură punerea în practică a politicilor adoptate de Consiliul de Miniștri (de exemplu, art. 148 alin. (4) din Constituție), sau de către un membru al Consiliului cu competențe în domeniu (de exemplu, ministrul afacerilor externe). Cu toate acestea, Tribunalul a subliniat că art. 133 alin. (3) din Constituție impune obligația ca Președintele Republicii, primul-ministru și ministrul de resort să coopereze în domeniul politicii externe. În contextul sesiunilor Consiliului European, această cooperare trebuie să implice, între altele, informarea Președintelui cu privire la tematica unei anumite reuniuni și poziția convenită a Consiliului de Miniștri în acea privință, informarea Consiliului de Miniștri de către Președintele Republicii despre intenția sa de a participa la o anumită sesiune, stabilirea unor aranjamente cu privire la forma și amploarea acestei participări (inclusiv posibila participare a Președintelui la prezentarea poziției Republicii Polonia stabilită de Consiliul de Miniștri), precum și respectarea măsurilor convenite.

#### **8. Modalități de îndeplinire a deciziei instanței constituționale: conduita autorităților publice vizate după soluționarea conflictului. Exemplificați.**

Nu există o procedură specială pentru ducerea la îndeplinire a deciziilor Tribunalului, iar Tribunalul nu are instrumente juridice care să îi permită să oblige organele statului să acționeze în conformitate cu dispozitivul deciziei sale.

<sup>19</sup> Anume, asigură respectarea Constituției, salvagardarea suveranității și securității statului, precum și inviolabilitatea și integritatea teritoriului.

### III. EXECUTAREA DECIZIILOR CURȚII CONSTITUȚIONALE

1. Deciziile Curții Constituționale:
  - a) sunt definitive;
  - b) ~~pot fi recurate, situație în care se vor arăta titularii dreptului, termenele și procedura;~~
  - c) produc efecte *erga omnes* ;
  - d) produc efecte *inter partes litigantes*.
  
2. De la publicarea deciziei în Monitorul/Jurnalul Oficial, textul de lege declarat neconstituțional:
  - a) se abrogă;
  - b) ~~se suspendă, până la punerea de acord a actului/textului declarat neconstituțional cu prevederile legii fundamentale;~~
  - c) ~~se suspendă, până când legiuitorul invalidează decizia instanței constituționale;~~
  - d) ~~alte situații.~~

Potrivit art. 190 alin. (1) din Constituție, deciziile Tribunalului Constituțional au caracter general obligatoriu și sunt definitive. Ele nu pot fi contestate, nici recurate, sunt de aplicabilitate general obligatorie, ceea ce înseamnă că produc efecte obligatorii atât *erga omnes*, cât și *inter partes litigantes*.

La data publicării deciziei Tribunalului Constituțional în Monitorul Oficial, actul normativ declarat neconform este abrogat. Cu toate acestea, prin dispozitivul deciziei Tribunalul poate preciza o altă dată la care actul normativ urmează să iasă din vigoare – deci „să amâne” efectul abrogator (prima teză din art. 190 alin. (3) din Constituție)<sup>20</sup>. Până la momentul pierderii vigoriei ca urmare a expirării perioadei de amânare (ori alternativ, ca urmare a intervenției legiuitorului mai înainte de acest termen), actul va trebui aplicat<sup>21</sup>. Dacă Tribunalul îi menține însă efectele juridice pe perioada amânării, el nu mai poate „suspenda” aplicarea actului respectiv.

3. Odată ce curtea constituțională a pronunțat o decizie de neconstituționalitate, în ce mod este aceasta obligatorie pentru instanța de fond și pentru celelalte instanțe judiciare?

Consecința efectelor general obligatorii ale deciziilor Tribunalului<sup>22</sup> este faptul că toate instanțele judecătorești sunt ținute să le respecte. În judecarea cauzelor aflate pe

<sup>20</sup> A se vedea răspunsul la pct. I.6a din Chestionar.

<sup>21</sup> În final, instanțele judecătorești sunt cele care decid asupra neaplicării unui anumit act juridic pe perioada amânării. Deși principiul constituțional conform căruia judecătorii se supun Constituției și legilor (art. 178 alin. (1) din Constituție) ar părea că permite refuzul aplicării unui act de rang inferior legii, totuși – din perspectiva acestui principiu – posibilitatea de a refuza aplicarea unui act cu rang de lege este foarte îndoielnic.

<sup>22</sup> A se vedea răspunsul la pct. III.1 și 2 din Chestionar.

rol, instanțele sunt obligate să țină cont de decizia Tribunalului (și în special de noua situație juridică creată ca urmare a acestei decizii). Acest lucru vizează atât instanța de trimitere, cea care a sesizat Tribunalul cu chestiunea referitoare la conformitatea unui act normativ pe care urmează să-și întemeieze judecata (art. 193 din Constituție), cât și toate celelalte instanțe pentru care, deși nu au sesizat Tribunalul cu respectiva chestiune, decizia de neconformitate a acelui act conduce la modificarea situației normative în cauza pendinte.

4. **Atât în controlul *a posteriori* cât și în controlul *a priori*, legiuitorul își îndeplinește, de fiecare dată, și în termenele prevăzute, obligația constituțională de a elimina aspectele de neconstituționalitate?**
5. **Ce se întâmplă în situația în care, în termenul prevăzut de Constituție și/sau legislație, legiuitorul nu înlătură viciul de neconstituționalitate? Exemplificați.**

Decizia Tribunalului Constituțional prin care se declară neconformitatea unui anumit act normativ în raport cu un act cu forță juridică superioară atrage după sine abrogarea actului cenzurat – care este eliminat din ordinea de drept<sup>23</sup>. Prin urmare, însăși decizia Tribunalului are efect abrogator – sens în care nu este necesară intervenția legiuitorului.

O astfel de intervenție se poate însă dovedi necesară (de dorit) în cazul în care, urmare a abrogării printr-o decizie a Tribunalului, apar discrepanțe și lacune în sistemul de drept<sup>24</sup>.

6. **Prin intermediul altui act normativ, legiuitorul poate consacra din nou soluția legislativă declarată neconstituțională? Argumentați.**

Reintroducerea (în sistemul ordinii de drept) a soluției legislative declarată deja de Tribunal ca fiind neconstituțională - este inadmisibilă din punct de vedere constituțional.

Cel puțin două argumente pot fi invocate în sprijinul acestei teze. Mai întâi, potrivit art. 8 alin. (1) din Constituție, Constituția este legea supremă a Republicii Polonia. Două obligații decurg din acest principiu pentru organele de autoritate publică (inclusiv pentru legiuitor): o obligație pozitivă - adică obligația de a acționa în sensul îndeplinirii dispozițiilor constituționale, și o obligație negativă - adică obligația de a se abține de la acțiuni prin care ar putea încălca dispozițiile constituționale. În al doilea rând, deciziile Tribunalului sunt definitive și general obligatorii<sup>25</sup>. În

<sup>23</sup> A se vedea răspunsul la pct. III.1 și 2 din Chestionar.

<sup>24</sup> A se vedea răspunsul la pct. I.6a din Chestionar.

<sup>25</sup> A se vedea răspunsul la pct. III.1 și 2 din Chestionar.

consecință, în cazul când Tribunalul s-a pronunțat deja în sensul că o modalitate de reglementare a unei anumite probleme contravine Constituției, atunci repetarea aceleiași soluții printr-o nouă reglementare va însemna o încălcare a obligațiilor ce decurg din principiul supremației Constituției, precum și a principiului conform căruia deciziile Tribunalului sunt definitive și general obligatorii.

Cu toate acestea, în practică, se întâmplă uneori ca legiuitorul să reia, în noile reglementări, soluții care au fost anterior considerate neconstituționale de către Tribunal. O astfel de reglementare este supusă riscului de a fi din nou abrogată de Tribunal printr-o decizie de neconstituționalitate. De exemplu, în Decizia din 29 aprilie 1998 (Nr. Ref. K 17/97), Tribunalul a stabilit neconformitatea cu principiul constituțional al unui stat de drept democratic (art. 2 din Constituție), a dispozițiilor Legii din 8 ianuarie 1993 privitoare la TVA și accize, care permiteau cumulul de sancțiuni administrative și penale față de aceeași persoană și pentru aceeași faptă prohibită, întrucât constituia atât contravenție, cât și infracțiune în materie fiscală. În noua Lege din 11 martie 2004 referitoare la TVA, legiuitorul a repetat soluția neconstituțională. Tribunalul a stabilit încă odată neconstituționalitatea acesteia, prin Decizia din 4 septembrie 2007 (Nr. Ref. P 43/06).

**7. Curtea Constituțională are posibilitatea de a însărcina alte organe cu executarea deciziilor sale și /sau de a stabili modul în care acestea urmează a fi puse în executare într-o anumită cauză?**

Nu au fost prevăzute instrumente constituționale sau legale care să-i permită Tribunalului să însărcineze alte organe cu executarea deciziilor sale.

Totuși, Tribunalul decide în mod frecvent să furnizeze organelor executive linii directoare cât privește modul de punere în aplicare al unei decizii. Aceste linii directoare sunt incluse în motivarea deciziilor (între altele, în partea referitoare la „efectele deciziilor”). Fiind *obiter dicta*, aceste linii directoare pot preciza prevederile legale care urmează să se aplice după abrogarea reglementării neconstituționale (sau a unor dispoziții anume), norma tranzitorie aplicabilă, măsurile ce urmează a fi luate de organele executive etc. Eficacitatea unor asemenea linii directoare depinde de autoritatea Tribunalului, precum și de măsura în care organele executive sunt deschise la ideea cooperării cu Tribunalul.