



Strasbourg, 13 octombrie 2026

CDL-AD(2026)031

Orig.: engl.

(traducere neoficială)

COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT
A CONSILIULUI EUROPEI
(COMISIA DE LA VENEȚIA)

POLONIA

OPINIE

PRIVIND

**ATRIBUȚIILE PREȘEDINTELUI
ÎN CONTEXTUL DEPUȘTERII JURĂMÂNTULUI
DE CĂTRE JUDECĂTORII TRIBUNALULUI CONSTITUȚIONAL
ȘI AL ALTOR NUMIRI ÎN FUNCȚII JUDICIARE**

**Adoptată de Comisia de la Veneția
la cea de-a 148-a sesiune plenară
(Veneția, 9-10 octombrie 2026)**

În baza comentariilor formulate de

Domnul Richard BARRETT (expert, fost membru, Irlanda)

Domnul Christoph GRABENWARTER (membru, Austria)

Domnul Martin KUIJER (membru, Țările de Jos)

Doamna Angelika NUSSBERGER (membră, Germania)

Domnul Kaarlo TUORI (Președinte de onoare al Comisiei de la Veneția)

Cuprins

I. Introducere	3
II. Context	3
III. Analiză.....	10
A. Privire de ansamblu comparativă	10
B. Rolul Președintelui Poloniei în primirea jurământului judecătorilor aleși de Seim.....	13
C. Garanții împotriva nefinalizării procedurii de depunere a jurământului	16
D. Atribuțiile prezidențiale în numirea judecătorilor altor instanțe	19
IV. Concluzie	21

I. Introducere

1. Prin scrisoarea din 29 iunie 2026, doamna Elvira Kovács, președinta Comisiei pentru respectarea obligațiilor și angajamentelor statelor membre ale Consiliului Europei (Comisia de monitorizare), a solicitat o opinie a Comisiei de la Veneția a Consiliului Europei privind atribuțiile Președintelui Poloniei în domeniul depunerii jurământului de către judecătorii Tribunalului Constituțional și al altor numiri, în temeiul principiului separației puterilor, în lumina unor exemple comparative.

2. Domnii Richard Barrett, Christoph Grabenwarter și Martin Kuijer, doamna Angelika Nussberger și domnul Kaarlo Tuori au acționat în calitate de raportori pentru prezenta opinie.

3. La 15 și 17 septembrie 2026, raportorii au avut întâlniri online cu reprezentanți ai Ministerului Justiției, ai Consiliului Național al Magistraturii, ai Cancelariei Președintelui, ai majorității parlamentare și ai opoziției, ai Tribunalului Constituțional și ai Avocatului Poporului, precum și cu reprezentanți ai asociațiilor de judecători și ai organizațiilor societății civile. Comisia este recunoscătoare autorităților poloneze pentru organizarea excelentă a întâlnirilor online.

4. Prezenta opinie a fost elaborată pe baza traducerii în limba engleză a Legilor din 30 noiembrie 2016 „Privind statutul judecătorilor Tribunalului Constituțional” și „Privind organizarea Tribunalului Constituțional și modul de desfășurare a procedurilor în fața Tribunalului Constituțional”, a Legii din 13 decembrie 2016 „Dispoziții introductive la Legea privind organizarea Tribunalului Constituțional și modul de desfășurare a procedurilor în fața Tribunalului Constituțional și la Legea privind statutul judecătorilor Tribunalului” și a altor acte legislative relevante (CDL-REF(2026)022rev-e). Este posibil ca traducerea să nu reflecte cu exactitate versiunea originală în toate privințele.

5. Prezenta opinie a fost elaborată pe baza comentariilor raportorilor și a rezultatelor întâlnirilor online din 15 și 17 septembrie 2026. Proiectul de opinie a fost examinat în reuniunea comună a Subcomisiilor pentru Instituții Democratice, pentru Justiție Constituțională și pentru Statul de Drept din 8 octombrie 2026. În urma unui schimb de vederi cu domnul Dariusz Dudek, consilier al Președintelui Republicii Polone, a fost adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 148-a Sesiune Plenară (Veneția, 9-10 octombrie 2026).

II. Context

A. Dispoziții constituționale și legislative privind depunerea jurământului de către judecătorii Tribunalului Constituțional

6. Constituția Republicii Polone prevede că „Tribunalul Constituțional este alcătuit din 15 judecători aleși individual de Seim pentru un mandat de 9 ani dintre persoanele care se disting prin cunoștințele lor juridice. Nicio persoană nu poate fi aleasă pentru mai mult de un mandat” (articolul 194 alin. (1)).¹ Constituția nu prevede necesitatea depunerii unui jurământ de către judecătorii Tribunalului Constituțional.

7. Cerința ca o persoană aleasă în funcția de judecător al Tribunalului Constituțional să depună jurământul în fața Președintelui Republicii este prevăzută de articolul 4 din Legea din 30 noiembrie 2016 privind statutul judecătorilor Tribunalului Constituțional. Potrivit acestei dispoziții, „persoana aleasă pentru a ocupa funcția de judecător al Tribunalului depune următorul jurământ în prezența Președintelui Republicii Polone”. Articolul 4 alin. (2) prevede în continuare că „refuzul

¹Constituția Republicii Polone

de a depune jurământul echivalează cu renunțarea la funcția de judecător al Tribunalului Constituțional”.^{2 3}

8. Articolul 5 din aceeași lege prevede că „judecătorul Tribunalului își începe raporturile de muncă după depunerea jurământului. După depunerea jurământului, judecătorul Tribunalului se prezintă de îndată la Tribunal pentru a-și prelua atribuțiile judiciare; Președintele Tribunalului îi repartizează cauze și creează condițiile care să îi permită să își îndeplinească atribuțiile judiciare”.

9. Legislația face din depunerea jurământului în fața Președintelui Republicii și o condiție pentru exercitarea anumitor funcții în cadrul Tribunalului Constituțional:

- În temeiul articolului 6 alin. (1) din Legea din 30 noiembrie 2016 privind organizarea Tribunalului Constituțional și modul de desfășurare a procedurilor în fața Tribunalului Constituțional, „Adunarea Generală a Tribunalului Constituțional este alcătuită din judecătorii în funcție care au depus jurământul în fața Președintelui Republicii”. Articolul 11 alin. (5) prevede, de asemenea, că „la ședința Adunării Generale privind prezentarea candidaților la funcția de Președinte al Tribunalului participă toți judecătorii Tribunalului, care, înainte de acea ședință a Adunării Generale, au depus jurământul în fața Președintelui Republicii Polone”.⁴

Articolul 18 din Legea din 13 decembrie 2016 – Dispoziții introductive la Legea privind organizarea Tribunalului Constituțional și modul de desfășurare a procedurilor în fața Tribunalului Constituțional și la Legea privind statutul judecătorilor Tribunalului prevede că „judecătorul Tribunalului căruia i-au fost încredințate atribuțiile Președintelui Tribunalului de către Președintele Republicii Polone, denumit în continuare «judecătorul care exercită atribuțiile Președintelui Tribunalului», trebuie: 2) să repartizeze cauze judecătorilor Tribunalului care au depus jurământul în fața Președintelui Republicii Polone și să creeze condițiile care să le permită judecătorilor Tribunalului să își îndeplinească atribuțiile judiciare”.⁵

10. În ceea ce privește celelalte instanțe, potrivit articolului 179 din Constituția Republicii Polone, „judecătorii sunt numiți pe o perioadă nedeterminată de Președintele Republicii, la propunerea Consiliului Național al Magistraturii”. Această dispoziție se aplică judecătorilor instanțelor de drept comun, administrative, militare și ai Curții Supreme. Articolul 179 din Constituție nu prevede depunerea unui jurământ de către acești judecători numiți de Președinte.

11. Cerința depunerii jurământului în fața Președintelui Republicii este prevăzută în legislația ordinară care reglementează organizarea instanțelor. Dispozițiile relevante sunt cuprinse la articolul 55 alin. (1) din Legea privind organizarea instanțelor de drept comun, articolul 29 alin. (1) din Legea privind Curtea Supremă, articolul 23 alin. (1) din Legea privind organizarea instanțelor militare și articolul 5 din Legea privind organizarea instanțelor administrative. Potrivit acestor

²CDL-REF(2026)022rev-e

³În ceea ce privește terminologia, Ministerul Justiției al Poloniei a menționat în comentariile sale scrise: „Sensul cuvântului «wobec», pe care îl înțelegem ca «towards» («față de»), dar care în proiectul de opinie este tradus prin «before» («în fața») sau «in the presence of» («în prezența»). În opinia noastră, asemenea traduceri nu redau sensul corect al termenului «wobec», care potrivit dreptului polonez nu impune deloc prezența fizică. Sugerăm traducerea consecventă a cuvântului «wobec» prin «towards» («față de»).” Comisia de la Veneția notează, totuși, că în traducerile în limba engleză ale legislației relevante publicate pe site-ul oficial al Tribunalului Constituțional, termenul „towards” nu este utilizat în dispozițiile privind depunerea jurământului de către judecătorii Tribunalului Constituțional. Expresia „in the presence of the President” („în prezența Președintelui”) este utilizată la articolul 4 alin. (1) din Legea din 30 noiembrie 2016 privind statutul judecătorilor Tribunalului Constituțional, în timp ce „before the President” („în fața Președintelui”) este utilizată la articolele 18 alin. (2) și 21 alin. (2) din Legea din 13 decembrie 2016 și la articolele 6 alin. (1) și 11 alin. (5) din Legea din 30 noiembrie 2016. Prezentă Opinie urmează, prin urmare, terminologia utilizată în aceste traduceri în limba engleză, folosind în principal expresia „before the President” („în fața Președintelui”).

⁴CDL-REF(2026)022rev-e

⁵CDL-REF(2026)022rev-e

dispoziții, o persoană numită de Președintele Republicii dobândește funcția de judecător după depunerea jurământului legal în fața Președintelui.

B. Evoluții privind depunerea jurământului de către judecătorii Tribunalului Constituțional

12. Primirea jurământului judecătorilor Tribunalului Constituțional de către Președintele Republicii a fost una dintre problemele juridice și instituționale centrale generate de criza constituțională care a început în Polonia în 2015. Disputa privește raportul dintre actul constituțional prin care Seimul alege judecătorii Tribunalului Constituțional, cerința legală ca aceștia să depună jurământul în fața Președintelui Republicii și sfera atribuțiilor Președintelui în legătură cu primirea acestui jurământ.

13. Problema a apărut pentru prima dată în urma alegerilor parlamentare din 2015. La 8 octombrie 2015, Seimul anterior a ales cinci judecători ai Tribunalului Constituțional. După alegerile parlamentare, Seimul nou ales a adoptat rezoluții prin care a declarat acele alegeri ineficiente și a ales ulterior alte cinci persoane în aceleași posturi judiciare.⁶ La 2 decembrie 2015, în pofida măsurilor provizorii adoptate de Tribunalul Constituțional, Seimul a continuat aceste alegeri prin adoptarea a cinci rezoluții.

14. Președintele Republicii a refuzat să primească jurământul celor cinci persoane alese de Seimul anterior. În schimb, a primit jurământul celor cinci persoane alese de Seimul nou ales, dintre care patru au depus jurământul la 2 și 3 decembrie 2015, iar a cincea la 9 decembrie 2015. Președintele Tribunalului Constituțional a recunoscut ulterior aceste persoane drept angajați ai Tribunalului, fără a le repartiza atribuții judiciare.⁷

15. Prin hotărârea sa din 3 decembrie 2015 (cauza K 34/15), Tribunalul Constituțional a examinat constituționalitatea dispozițiilor legale care reglementează alegerea judecătorilor Tribunalului Constituțional. A statuat că temeiul juridic al alegerii celor trei judecători care îi înlocuiau pe cei al căror mandat expirase în timpul mandatului Seimului anterior era constituțional, în timp ce temeiul juridic al alegerii celor doi judecători care îi înlocuiau pe cei al căror mandat expirase în timpul mandatului Seimului nou ales era neconstituțional. Tribunalul a statuat în continuare că Președintele Republicii avea obligația de a primi jurământul celor trei judecători a căror alegere fusese făcută în mod valabil de Seimul anterior.⁸

16. Hotărârea a abordat, de asemenea, consecințele juridice ale alegerii unui judecător de către Seim și rolul Președintelui în procedura de depunere a jurământului.⁹ Tribunalul a statuat că alegerea de către Seim constituie actul constituțional prin care o persoană dobândește statutul de judecător al Tribunalului Constituțional. A constatat în continuare că cerința legală de a depune jurământul în fața Președintelui nu putea fi interpretată ca conferind Președintelui puterea discreționară de a stabili dacă un judecător ales în mod legal ar trebui să își preia funcția. Tribunalul a constatat că „articolul 21 alin. (1) din Legea menționată la punctul 1 – interpretat în alt sens decât acela că Președintele Republicii Polone este obligat să primească de îndată jurământul unui judecător al Tribunalului Constituțional ales de Seim – este incompatibil cu articolul 194 alin. (1) din Constituție”.¹⁰

⁶Comisia de la Veneția, CDL-AD(2016)001, Opinie privind amendamentele la Legea din 25 iunie 2015 privind Tribunalul Constituțional al Poloniei, par. 14 și 20.

⁷Ibidem, par. 25.

⁸Ibidem, par. 26.

⁹Articolul 4 din Legea din 30 noiembrie 2016 privind statutul judecătorilor Tribunalului Constituțional corespunde articolului 21 alin. (1) din fosta Lege din 25 iunie 2015 privind Tribunalul Constituțional, care era în vigoare la momentul pronunțării de către Tribunalul Constituțional a hotărârii sale din 3 decembrie 2015 (cauza K 34/15). În consecință, trimerile din jurisprudența din 2015 la articolul 21 alin. (1) privesc dispoziția cuprinsă în prezent la articolul 4 din Legea privind statutul judecătorilor Tribunalului Constituțional.

¹⁰Hotărârea Tribunalului Constituțional K 34/15, dispozitiv, punctul 5.

17. Președintele nu a primit jurământul celor trei judecători a căror alegere fusese recunoscută ca fiind constituțională de Tribunal și, în consecință, aceștia nu au exercitat niciodată funcții judiciare în cadrul Tribunalului Constituțional. În schimb, Președintele a primit jurământul celor cinci persoane alese ulterior de Seimul nou ales în aceleași posturi judiciare, iar acestea au participat ulterior la activitatea și la judecata Tribunalului.

18. Prin hotărârea sa din 9 decembrie 2015 (cauza K 35/15), Tribunalul Constituțional a statuat că mandatul unui judecător al Tribunalului Constituțional începea la alegerea de către Seim, și nu la depunerea jurământului în fața Președintelui Republicii. A constatat, de asemenea, că „articolul 21 alin. (1) din Legea menționată la punctul 2, astfel cum a fost modificat prin articolul 1 pct. 4 lit. a) din Legea menționată la punctul 1, în partea care include formularea «în termen de 30 de zile de la data alegerii», este incompatibil cu articolul 194 alin. (1) din Constituție”.¹¹

19. Controversa privind procedura de depunere a jurământului nu s-a încheiat odată cu evenimentele din 2015. În urma alegerilor parlamentare din octombrie 2023, majoritatea parlamentară nou aleasă a adoptat o serie de rezoluții politice privind Tribunalul Constituțional. Printre acestea s-a numărat Rezoluția Seimului din 6 martie 2024 privind înlăturarea efectelor crizei constituționale din 2015–2023 în activitatea Tribunalului Constituțional. Rezoluția a statuat că numirea anumitor persoane la Tribunalul Constituțional fusese neconstituțională și a calificat drept nelegală numirea actualului Președinte al Tribunalului. Aceste persoane au fost alese pe locuri judiciare care fuseseră deja ocupate de judecători aleși anterior de Seim, astfel cum au constatat atât CtEDO, cât și CJUE.¹² Rezoluția a solicitat, în plus, judecătorilor Tribunalului Constituțional să demisioneze din funcție și a invitat autoritățile publice să se abțină de la cooperarea cu Tribunalul pentru a proteja principiul legalității în temeiul Constituției.¹³

20. Ulterior, Guvernul a anunțat că nu va publica și nu va recunoaște ca hotărâri ale Tribunalului Constituțional deciziile adoptate cu participarea unor persoane al căror statut de judecător este contestat. În paralel, la 13 septembrie 2024, Seimul a adoptat două proiecte de legi menite să reformeze Tribunalul Constituțional și să reglementeze componența acestuia. Președintele a sesizat Tribunalul Constituțional cu ambele proiecte, în vederea controlului preventiv al constituționalității. Cele două cauze au fost conexe și, prin hotărârea sa din 29 iulie 2025 (Kp 3/24), Tribunalul Constituțional a constatat că anumite dispoziții contestate de Președinte erau incompatibile cu Constituția și a considerat că aceste dispoziții erau indisolubil legate de ansamblul legislației.¹⁴ În consecință, legislația nu a intrat în vigoare.

21. La 13 martie 2026, Seimul a ales șase noi judecători ai Tribunalului Constituțional. Dintre aceste persoane, două au depus jurământul în fața Președintelui Republicii la 1 aprilie 2026, în timp ce Președintele nu a primit jurământul celorlalți patru. Aceste evoluții au dat naștere unui nou conflict instituțional privind finalizarea procedurii de depunere a jurământului. La 9 aprilie 2026, cei patru judecători al căror jurământ nu fusese primit de Președinte au depus un jurământ adresat Președintelui, în prezența Mareșalului Seimului, a foștilor Președinți ai Tribunalului

¹¹ Hotărârea Tribunalului Constituțional nr. K 35/15, dispozitiv, punctul 3 și secțiunile 5 și 6.

¹² CtEDO, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Poloniei, nr. 4907/18, 7 mai 2021, par. 289-291; M.L. c. Poloniei, nr. 40119/21, 14 decembrie 2023, par. 160-176; CJUE, Marea Cameră, hotărârea din 18 decembrie 2025, Comisia c. Poloniei (Controlul *ultra vires* al jurisprudenței Curții – Primatul dreptului UE), C-448/23.

¹³ Uchwała Seimu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego; a se vedea, de asemenea, Comisia Europeană, Raportul privind statul de drept 2024, Capitolul de țară privind situația statului de drept în Polonia, SWD(2024) 821 final, 24 iulie 2024, p. 10.

¹⁴ Două proiecte de legi adoptate de Parlament privind Tribunalul Constituțional.

Constituțional și a unui notar, precum și a altor funcționari, și au transmis ulterior copii notariale ale jurămintelor Cancelariei Președintelui.^{15 16}

22. În cursul întâlnirilor online, delegația Comisiei de la Veneția a primit informații din partea Cancelariei Președintelui și a altor interlocutori cu privire la mai multe motive pentru care jurământul celor patru judecători nu a fost primit: acestea au inclus îndoieli privind procedura prin care Seimul i-a ales, precum și întrebări referitoare la identificarea posturilor vacante individuale în care au fost aleși judecătorii și, în consecință, la datele de la care urmau să curgă mandatele lor. Delegația a fost informată, de asemenea, că parcursul profesional al judecătorilor era examinat de Cancelaria Președintelui. În ceea ce privește decizia de a primi jurământul de la doi dintre judecătorii în cauză, delegația a fost informată că participarea lor a fost considerată necesară pentru a asigura că Tribunalul Constituțional păstrează un număr suficient de judecători pentru a judeca, acordându-se totodată timp suplimentar pentru soluționarea chestiunilor rămase nerezolvate cu privire la ceilalți judecători.

23. Până în prezent, cei patru judecători care au depus jurământul în prezența Mareșalului Seimului nu au fost admiși la exercitarea funcțiilor judiciare de către Președintele Tribunalului Constituțional și nu primesc remunerație judiciară. În consecință, nu pot participa la Adunarea Generală a Tribunalului Constituțional. Potrivit informațiilor primite de delegația Comisiei de la Veneția în cursul întâlnirilor online, acești judecători și-au exprimat disponibilitatea de a depune jurământul și în prezența Președintelui Republicii, dar nu au primit niciun răspuns, nicio invitație în acest sens. Deși Cancelaria Prezidențială nu indicase că Președintele ar refuza definitiv să le primească jurământul, nu fuseseră întreprinse, potrivit informațiilor, măsuri concrete pentru a permite finalizarea procedurii de depunere a jurământului.

24. La 27 aprilie 2026, Președintele Republicii a sesizat Tribunalul Constituțional cu un conflict de competență între Președinte și Seim, privind chestiunea dacă competența de a primi jurământul unei persoane alese de Seim în funcția de judecător al Tribunalului Constituțional aparține în mod exclusiv Președintelui Republicii.¹⁷ Această sesizare este pendinte. Potrivit articolului 86 alin. (1) din Legea din 30 noiembrie 2016 privind organizarea Tribunalului Constituțional și modul de desfășurare a procedurilor în fața Tribunalului Constituțional, „inițierea procedurii în fața Tribunalului atrage suspendarea procedurilor în fața autorităților implicate în conflictul de competență”.¹⁸ Tribunalul Constituțional a interpretat anterior această dispoziție ca producând un efect suspensiv *ex lege*.¹⁹ Astfel cum a procedat în mai multe cauze anterioare, Cancelaria Președintelui s-a bazat pe această dispoziție în contextul de față pentru a provoca suspendarea aplicării legii privind depunerea jurământului de către cei patru judecători în cauză și pentru a întârzia primirea jurământului.²⁰

25. La 30 aprilie 2026, cei patru judecători al căror jurământ nu fusese primit de Președinte au sesizat Curtea Europeană a Drepturilor Omului. La 5 mai 2026, Curtea a dispus o măsură provizorie, indicând „Guvernului Poloniei, în temeiul articolului 39 din Regulamentul Curții, că statul pârât ar trebui să se asigure că autoritățile sale competente se abțin de la a împiedica preluarea și exercitarea atribuțiilor judiciare de către reclamânți în calitate de judecători ai Curții

¹⁵Comisia Europeană, Raportul privind statul de drept 2026, capitolul de țară Polonia, pagina 8.

¹⁶Senat Rzeczypospolitej Polskiej / Dziennik / Wydarzenia / Marszałek Senatu na ślubowaniu sędziów Trybunału Konstytucyjnego

¹⁷Cauza nr. Kpt 1/26 din 27 aprilie 2026. Trybunał Konstytucyjny: Spór kompetencyjny pomiędzy Prezydentem a Seimem o to, czy kompetencja do przyjęcia ślubowania od osoby wybranej przez Seim na stanowisko sędziego TK należy wyłącznie do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

¹⁸Legea din 30 noiembrie 2016

¹⁹Hotărârea Tribunalului Constituțional din 19 iunie 2024, nr. K 7/24: Partea de motivare, secțiunea 2.5. <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/12819-tryb-uchwaleniaustawy?utm>

²⁰Minister Bogucki w programie „Gość Wydarzeń” w Polsat News \ Kancelaria \ Aktywność Ministrów \ Oficjalna strona Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Constituționale până la adoptarea oricărei alte decizii cu privire la cererea reclamanților de dispunere a unor măsuri provizorii.”

26. La 12 mai 2026, Tribunalul Constituțional, reunit într-un complet de cinci judecători din care făceau parte doi judecători a căror alegere fusese constatată anterior de Curtea Europeană a Drepturilor Omului ca fiind neregulată²¹, a adoptat Decizia nr. K 3/26, prin care a statuat că articolul 4 alin. (1) din Legea din 30 noiembrie 2016 privind statutul judecătorilor Tribunalului Constituțional, interpretat ca impunând Președintelui Republicii Polone obligația de a primi jurământul unei persoane alese de Seim în funcția de judecător al Tribunalului Constituțional, este incompatibil cu articolul 126²² coroborat cu articolul 2²³ din Constituție.²⁴

27. La 11 iunie 2026, Seimul a ales un nou judecător al Tribunalului Constituțional, al cărui jurământ a fost primit ulterior de Președintele Republicii la 28 iulie 2026.²⁵ La 4 septembrie 2026, Seimul a ales un alt judecător al Tribunalului Constituțional. Delegația a fost informată că Cancelaria Președintelui a ridicat îndoiele cu privire la îndeplinirea de către judecător a cerințelor profesionale legale pentru alegerea în Tribunalul Constituțional. La momentul adoptării prezentei Opinii, Președintele nu primise jurământul acestui judecător.

C. Opiniile relevante ale Comisiei de la Veneția privind Tribunalul Constituțional al Poloniei (2016 și 2024) și privind alte țări

28. În Opinia sa din 2016, Comisia de la Veneția a considerat că „depunerea jurământului nu poate fi considerată necesară pentru validarea alegerii judecătorilor constituționali. Primirea jurământului de către Președinte este, cu siguranță, importantă – inclusiv ca semn vizibil de loialitate față de Constituție, dar are o funcție, în principal, ceremonială”.²⁶

29. În Opinia sa din 2024 privind proiectul de amendamente constituționale referitoare la Tribunalul Constituțional și două proiecte de legi privind Tribunalul Constituțional, Comisia de la Veneția a subliniat: „În temeiul articolului 20 din Lege, Președintele Republicii Polone va avea obligația de a primi jurământul unui judecător al Tribunalului Constituțional nou ales în cel mult 14 zile de la alegerea sa de către Seim (iar dacă acest lucru nu este posibil, jurământul se depune în scris, cu semnătura judecătorului legalizată notarial, la Mareșalul Seimului). Astfel cum a subliniat Comisia de la Veneția în privința Poloniei și anterior, spre deosebire de jurământul deputaților și al membrilor guvernului, depunerea jurământului de către judecătorii constituționali nu este menționată în Constituție și nu poate, așadar, «să fie considerată necesară pentru validarea alegerii judecătorilor constituționali». Comisia a afirmat, de asemenea, că «rimirea jurământului de către Președinte este, cu siguranță, importantă – inclusiv ca semn vizibil de loialitate față de Constituție, dar are o funcție, în principal, ceremonială». Pe fondul situației din 2015, când judecătorii Tribunalului Constituțional aleși în mod legal au fost împiedicați să își preia atribuțiile prin refuzul Președintelui de a le primi jurământul, în sfidarea hotărârilor Tribunalului Constituțional din 3 și 9 decembrie 2015, Comisia salută faptul că Legea clarifică că primirea

²¹CtEDO, M.L. c. Poloniei, nr. 40119/21, 14 decembrie 2023, par. 173 și 174.

²²Articolul 126 din Constituție:

1. Președintele Republicii Polone este reprezentantul suprem al Republicii Polone și garantul continuității puterii de stat.
2. Președintele Republicii veghează la respectarea Constituției, apără suveranitatea și securitatea statului, precum și inviolabilitatea și integritatea teritoriului acestuia.
3. Președintele își exercită atribuțiile în limitele și în conformitate cu principiile prevăzute de Constituție și de legi.

²³Articolul 2 din Constituție: Republica Polonă este un stat democratic, guvernat de statul de drept, care pune în aplicare principiile justiției sociale.

²⁴A se vedea Decizia K 3/26.

²⁵Site-ul oficial al Președintelui Republicii Polone.

²⁶Comisia de la Veneția, CDL-AD(2016)001, Opinie privind amendamentele la Legea din 25 iunie 2015 privind Tribunalul Constituțional al Poloniei, par. 108.

jurământului din partea Președintelui este obligatorie, nu facultativă, și că în cazurile în care nu este posibilă primirea jurământului judecătorilor, acesta poate fi depus în scris”.^{27 28}

30. Comisia de la Veneția a abordat rolul altor autorități ale statului în depunerea jurământului de către judecătorii curților constituționale într-o serie de opinii referitoare la alte state. În Opinia sa din 2015 privind proiectul de Lege organică privind Curtea Constituțională a Tunisiei, Comisia a considerat că „articolul 12 prevede că membrii Curții Constituționale sunt numiți prin decizia Președintelui. Chiar dacă aceasta este o competență obligatorie, această regulă implică riscul ca Președintele să poată împiedica candidații aleși de celelalte două organe să își îndeplinească mandatul (de exemplu, contestându-le meritele). În consecință, alegerea candidaților de către celelalte două organe ar trebui urmată direct de depunerea jurământului, fără a fi necesară o decizie a Președintelui”.²⁹ Comisia a constatat în continuare că „articolul 14 prevede că membrii Curții Constituționale depun jurământul în fața Președintelui Republicii. Aceasta oferă, de asemenea, Președintelui posibilitatea de a împiedica sau de a întârzia preluarea funcției de către membrii Curții. Alternativ, candidații ar putea depune jurământul în fața organului care i-a ales”.³⁰

31. În Opinia sa din 2016 privind proiectul de Lege privind Curtea Constituțională a Ucrainei, Comisia de la Veneția a subliniat că „în opinia sa ulterioară acestei crize, Comisia a recomandat că trebuie să existe un mecanism subsidiar pentru depunerea jurământului. Comisia salută cu căldură faptul că această problemă este acum soluționată prin primirea jurământului în fața Curții înseși.”³¹

32. Mai recent, în Opinia sa din 2025 privind proiectul de lege cu privire la Curtea Constituțională a Republicii Moldova, Comisia de la Veneția a afirmat că „deși jurământul unui judecător la Curtea Constituțională este o formalitate ceremonială, el are, cu toate acestea, o semnificație juridică importantă. În special, marchează începutul oficial al mandatului judecătorului, pe durata căruia acesta este legat de angajamentele cuprinse în jurământ”. Mai mult, Comisia a subliniat că „chiar dacă jurământul este depus în fața instituțiilor menționate ale statului, participarea acestora va avea doar un caracter ceremonial, astfel încât absența lor să nu împiedice începutul mandatului judecătorului”.³² Problema consecințelor juridice ale cerinței jurământului a fost abordată și în alte evaluări ale sistemului judiciar polonez.³³

D. Hotărârile relevante ale Curții Europene a Drepturilor Omului

33. Componenta Tribunalului Constituțional al Poloniei și circumstanțele numirii judecătorilor săi au fost abordate, de asemenea, în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. În cauza *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Poloniei*, Curtea a constatat că una dintre persoanele care au participat la judecarea cauzei reclamantei fusese aleasă într-un post judiciar care fusese deja

²⁷ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2024)035, Polonia - Opinie privind proiectul de amendamente constituționale referitoare la Tribunalul Constituțional și două proiecte de legi privind Tribunalul Constituțional, par. 58.

²⁸ După adoptarea lor de către Seim la 13 septembrie 2024, Președintele a sesizat Tribunalul Constituțional cu cele două Legi (Legea privind Tribunalul Constituțional și Legea de introducere a Legii privind Tribunalul Constituțional), în vederea controlului preventiv al constituționalității. Prin hotărârea sa din 29 iulie 2025 (Kp 3/24), Tribunalul Constituțional a constatat că anumite dispoziții sunt neconstituționale și indisolubil legate de ansamblul legislației și, în consecință, a constatat că ambele Legi sunt neconstituționale. Președintele nu a semnat, prin urmare, Legile, care nu au intrat în vigoare.

²⁹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2015)024, Opinie privind proiectul de Lege organică privind Curtea Constituțională a Tunisiei, par. 25.

³⁰ Ibidem, par. 27.

³¹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2016)034, Opinie privind proiectul de Lege privind Curtea Constituțională a Ucrainei, par. 21.

³² Comisia de la Veneția, CDL-AD(2025)005-e, Opinie privind proiectul de lege cu privire la Curtea Constituțională a Republicii Moldova, par. 44-48.

³³ OSCE/ODIHR, în Opinia sa privind două proiecte de legi ale Republicii Polone privind Tribunalul Constituțional (tipăriturile Seimului nr. 253 și 254, din 24 iulie 2024) (JUD-POL/502/2024), a recomandat clarificarea faptului că cerința ca un judecător nou ales al Tribunalului Constituțional să depună jurământul în fața Președintelui Republicii nu este necesară pentru validarea alegerii sale și că împiedicarea unui judecător de a depune jurământul în termenul stabilit legal nu ar trebui să devină un obstacol în calea începerii mandatului (par. 61).

ocupat în mod valabil de unul dintre judecătorii aleși în octombrie 2015. Curtea a concluzionat că participarea acelei persoane a condus la încălcarea dreptului reclamantei la o instanță stabilită de lege, garantat de articolul 6 § 1 din Convenția europeană a drepturilor omului. Curtea a tratat refuzul Președintelui de a primi jurământul judecătorilor aleși în mod legal de Seimul anterior ca parte a succesiunii de evenimente care a condus la componența neregulată a Tribunalului Constituțional.³⁴ În cauza M.L. c. Poloniei, Curtea a constatat că Seimul din a opta legislatură a ales trei judecători ai Curții Constituționale la 2 decembrie 2015, deși respectivele locuri fuseseră deja ocupate de trei judecători aleși de Seimul anterior. Președintele Republicii refuzase să primească jurământul celor trei judecători aleși de Seimul anterior și primise jurământul celor trei judecători aleși la 2 decembrie 2015. Curtea a constatat în continuare că neregularitățile din procedura de alegere a judecătorilor menționați mai sus au compromis legitimitatea completului Curții Constituționale care a introdus restricția contestată ca „instanță stabilită de lege”, hotărârea sa nesatisfăcând cerințele statului de drept.³⁵

34. Executarea hotărârii Xero Flor se află sub supravegherea Comitetului de Miniștri din 2021. Cel mai recent, Comitetul a examinat cauza în cadrul celei de-a 1563-a reuniuni privind drepturile omului, în iunie 2026. În contextul măsurilor generale necesare pentru executarea hotărârii, Comitetul a abordat, printre altele, componența legală a Tribunalului Constituțional, statutul deciziilor adoptate cu participarea unor judecători numiți în mod neregulamentar și procedura de numire a judecătorilor în Tribunal. Comitetul de Miniștri a încurajat, de asemenea, autoritățile să reconsidere dacă este posibilă o soluție legislativă care să nu fie respinsă de Curtea Constituțională, ținând seama de recomandările Comisiei de la Veneția privind proiectele din 2024.³⁶

35. La 18 decembrie 2025, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a pronunțat o hotărâre a Marii Camere în care a statuat că „întrucât Curtea Constituțională nu îndeplinește cerințele unei instanțe independente și imparțiale, stabilite anterior prin lege, din cauza neregularităților din procedura de numire a trei dintre membrii săi în decembrie 2015 și a președintelui său în decembrie 2016, Polonia nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 19 alineatul (1) paragraful al doilea TUE”.³⁷

E. Domeniul de aplicare al Opiniei

36. Opinia se va concentra, în principal, asupra sferei atribuțiilor Președintelui Republicii în legătură cu depunerea jurământului de către judecătorii Tribunalului Constituțional. Comisia va aborda, de asemenea, numirea și depunerea jurământului de către judecătorii altor instanțe. O examinare a întregii game de numiri în care este implicat Președintele ar extinde sfera Opiniei la chestiuni fără legătură cu subiectul său principal și ar risca să diminueze concentrarea sa centrală asupra depunerii jurământului de către judecătorii Tribunalului Constituțional.

37. În prezenta Opinie, Comisia de la Veneția evaluează chestiunile care i-au fost supuse din perspectiva standardelor internaționale aplicabile, a opiniilor sale anterioare privind Polonia și a practici constituționale comparate, în circumstanțele particulare care predomină în Polonia în acest moment.

³⁴CtEDO, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Poloniei, nr. 4907/18, 7 mai 2021, par. 289-291.

³⁵CtEDO, M.L. c. Poloniei, nr. 40119/21, 14 decembrie 2023, par. 171 și 174.

³⁶<https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-58569>

³⁷CJUE, Marea Cameră, hotărârea din 18 decembrie 2025, Comisia c. Poloniei (Controlul *ultra vires* al jurisprudenței Curții – Primatul dreptului UE), C-448/23.

III. Analiză

A. Privire de ansamblu comparativă

38. Astfel cum s-a arătat mai sus, cerința ca judecătorii Tribunalului Constituțional să depună jurământul în fața Președintelui Republicii nu este prevăzută de Constituția poloneză, ci de legislația ordinară. În această privință, modelul polonez nu este excepțional. Practica comparată din statele europene arată o diversitate considerabilă atât în ceea ce privește nivelul de reglementare a procedurii de depunere a jurământului, cât și autoritatea în fața căreia se depune jurământul.

39. Depunerea jurământului de către judecători și alți titulari de funcții publice are o lungă tradiție în sistemele constituționale europene. Jurământul constituie, în general, un angajament public solemn de respectare a Constituției și a legii și de exercitare a funcțiilor în mod loial, independent și imparțial. Distincția relevantă, pentru scopurile prezentei Opinii, este între actul juridic prin care o persoană este aleasă sau numită judecător constituțional și actul ulterior al depunerii jurământului, precum și între autoritatea competentă să facă numirea și autoritatea în fața căreia se depune jurământul.

a. Țări în care nici jurământul, nici autoritatea care îl primește nu sunt prevăzute în Constituție

40. Austria oferă un exemplu apropiat de Polonia în ceea ce privește nivelul de reglementare. Articolul 147 din Constituția federală reglementează în detaliu alcătuirea și numirea Curții Constituționale, dar nu prevede jurământul membrilor acesteia. Jurământul este reglementat în schimb de secțiunea 8 din Legea privind Curtea Constituțională.³⁸ Înainte de a prelua funcția, toți membrii se angajează să respecte Constituția și legile și să își îndeplinească conștiincios atribuțiile. Președintele și Vicepreședintele Curții Constituționale depun jurământul în fața Președintelui federal, în timp ce ceilalți membri și membrii supleanți îl depun în fața Președintelui Curții Constituționale. Sistemul austriac separă astfel normele constituționale care reglementează numirea de reglementarea legală a jurământului și, în plus, nu impune ca toți membrii Curții Constituționale să depună jurământul în fața aceleiași autorități.

41. În Germania, articolul 93 alin. (2) din Legea fundamentală prevede că judecătorii Curții Constituționale Federale sunt aleși de Bundestag și de Bundesrat; legislația ordinară prevede atât faptul că Președintele federal numește formal judecătorii aleși, cât și faptul că, la preluarea funcției, aceștia depun jurământul în fața Președintelui federal.³⁹

42. În Spania, Constituția stabilește sistemul de propunere și de numire formală a judecătorilor Curții Constituționale. Potrivit articolului 159 din Constituție, Curtea Constituțională este alcătuită din doisprezece membri numiți de Rege. Dintre aceștia, patru sunt propuși de Congres cu o majoritate de trei cincimi din numărul membrilor săi, patru sunt propuși de Senat cu aceeași majoritate, doi sunt propuși de Guvern și doi de Consiliul General al Puterii Judecătorești. Cerința ca judecătorii să depună un jurământ sau o promisiune în fața Regelui la preluarea funcției este cuprinsă în Legea organică privind Curtea Constituțională.⁴⁰

43. În Portugalia, Constituția prevede că zece judecători sunt aleși de Adunarea Republicii, iar ceilalți trei sunt cooptați de către aceștia; Constituția nu atribuie Președintelui Republicii niciun rol în selectarea lor. Legea privind Curtea Constituțională prevede că judecătorii își preiau funcția și depun jurământul în fața Președintelui Republicii.⁴¹

³⁸Legea privind Curtea Constituțională (Verfassungsgerichtshofgesetz 1953), baza de date oficială austriacă RIS.

³⁹Legea privind Curtea Constituțională Federală (Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG), secțiunile 5-11.

⁴⁰Legea organică 2/1979, articolul 21.

⁴¹Legea privind Curtea Constituțională nr. 28/82, din 15 noiembrie, articolul 20.

44. În Letonia, judecătorii Curții Constituționale sunt aprobați de Saeima, în timp ce secțiunea 5 din Legea privind Curtea Constituțională prevede că, după aprobare, aceștia depun jurământul judiciar, care este primit de Președintele Republicii; judecătorul începe să își îndeplinească atribuțiile după depunerea jurământului.⁴²

45. În Republica Moldova, Constituția repartizează competența de numire a judecătorilor Curții Constituționale între Parlament, Guvern și Consiliul Superior al Magistraturii. Potrivit Legii din 2025 cu privire la Curtea Constituțională, jurământul se depune în fața Parlamentului, a Președintelui Republicii și a Consiliului Superior al Magistraturii. Aceeași lege prevede un mecanism subsidiar: dacă jurământul nu poate fi depus în fața acestor autorități în termenul prescris, el se depune în fața Plenului Curții Constituționale.⁴³

46. În Croația, Constituția prevede alegerea judecătorilor Curții Constituționale de către Parlament, în timp ce Actul constituțional privind Curtea Constituțională le impune, înainte de intrarea în funcție, să depună jurământul în fața Președintelui Republicii.⁴⁴

b. Țări în care atât jurământul, cât și autoritatea care îl primește sunt prevăzute de Constituție

47. Potrivit articolului 84 alin. (2) din Constituția Cehiei, judecătorii Curții Constituționale sunt numiți de Președintele Republicii cu acordul Senatului. Articolul 85 din Constituție prevede că judecătorul Curții Constituționale își preia atribuțiile la depunerea jurământului primit de Președinte și prevede în continuare că refuzul de a depune jurământul sau depunerea acestuia cu rezerve are ca efect considerarea persoanei ca nenumită.⁴⁵

48. În Slovacia, judecătorii Curții Constituționale sunt numiți de Președinte la propunerea Consiliului Național. Articolul 134 din Constituție prevede depunerea jurământului în fața Președintelui și prevede că judecătorul își preia funcția la depunerea acestuia.⁴⁶

49. În Ucraina, Președintele, Rada Supremă și Congresul Judecătorilor numesc fiecare câte șase judecători ai Curții Constituționale. Articolul 148 din Constituție prevede că judecătorul Curții Constituționale își preia atribuțiile din ziua în care este depus jurământul într-o ședință plenară specială a Curții Constituționale.⁴⁷

50. În Lituania, Seimas numește trei candidați în funcția de judecător al Curții Constituționale din rândul candidaților propuși de Președintele Republicii, de Președintele Seimas-ului și de Președintele Curții Supreme. Articolul 104 din Constituție impune judecătorilor Curții Constituționale să depună, înainte de intrarea în funcție, un jurământ în Seimas.⁴⁸

51. În Albania, Curtea Constituțională este alcătuită din nouă membri, numiți pe nouă ani. Trei membri sunt numiți de Președintele Republicii, trei membri sunt aleși de Adunare și trei membri sunt aleși de Curtea Supremă. Articolul 129 din Constituție prevede că judecătorul Curții Constituționale își preia funcția după depunerea jurământului în fața Președintelui Republicii.⁴⁹

⁴²Legea privind Curtea Constituțională, secțiunea 5.

⁴³Legea cu privire la Curtea Constituțională a Moldovei, articolul 14.

⁴⁴Actul constituțional privind Curtea Constituțională a Republicii Croația, articolul 8.

⁴⁵Constituția Republicii Cehie, articolele 84 și 85.

⁴⁶Constituția Republicii Slovace, articolul 134 alin. (2) și (5).

⁴⁷Constituția Ucrainei, articolul 148.

⁴⁸Constituția Republicii Lituania, articolele 103 și 104.

⁴⁹Constituția Albaniei, articolele 125 și 129.

c. Țări în care jurământul este prevăzut de Constituție, dar autoritatea care îl primește este prevăzută de lege

52. În Italia, Curtea Constituțională este alcătuită din cincisprezece judecători, o treime fiind numiți de Președintele Republicii, o treime de Parlament în ședință comună și o treime de instanțele supreme ordinare și administrative. Articolul 135 din Constituție leagă mandatul de nouă ani al judecătorilor Curții Constituționale de data la care este depus jurământul.⁵⁰ Articolul 5 din Legea nr. 87/1953 prevede că, înainte de preluarea funcției, judecătorii Curții depun jurământul în fața Președintelui Republicii, în prezența Președinților celor două Camere ale Parlamentului.

53. Materialul comparativ de mai sus arată că nu există un model european uniform în privința sursei juridice care reglementează jurământul și a autorității în fața căreia se depune, nici în privința autorității care îl primește. În unele cazuri, jurământul nu este menționat în Constituție (Austria, Germania, Polonia, Spania, Portugalia, Letonia și Republica Moldova). În aceste cazuri, jurământul nu este o parte constitutivă a preluării funcției la nivel constituțional. Cerința depunerii jurământului, precum și modalitatea și autoritatea în fața căreia este primit sunt prevăzute și reglementate de legislație.

54. În alte cazuri, precum Italia, jurământul este prevăzut de Constituție și marchează începutul mandatului unui judecător constituțional. Totuși, modalitățile depunerii jurământului, inclusiv autoritatea în fața căreia se depune, sunt reglementate la nivel legal. În sfârșit, în unele cazuri, jurământul este prevăzut și reglementat de Constituția însăși (Cehia, Slovacia, Ucraina, Lituania, Albania), care indică, de asemenea, în mod specific autoritatea în fața căreia se depune.

55. Astfel cum arată această privire de ansamblu, chiar și atunci când Constituția prevede că Președintele Republicii primește jurământul, aceasta nu implică faptul că Președintele are competența de a examina temeinicia numirii sau procedura care conduce la jurământ. Atunci când o constituție intenționează să confere o asemenea competență Președintelui, trebuie să o facă în mod explicit, de exemplu printre competențele enumerate constituțional ale Președintelui. În această privință, trebuie subliniat că jurământul se depune în fața Președintelui și nu este supus puterii discreționare a acestuia. În consecință, Președintele nu poate pretinde, pe această bază, nicio competență de a controla procedura de propunere. *A fortiori*, atunci când legislația este cea care prevede că judecătorii constituționali depun jurământul în fața Președintelui, o asemenea legislație nu poate conferi Președintelui o competență care nu are temei în Constituție.

56. Rezultă că, în absența unei competențe explicite a Președintelui în Constituție de a participa la procedura de propunere a judecătorilor constituționali, Președintele nu are nicio putere discreționară în privința depunerii jurământului: acesta este obligat din punct de vedere juridic să îl primească. Acest lucru este valabil *a fortiori* atunci când rolul Președintelui în depunerea jurământului este atribuit numai prin legislație. Este o obligație a Președintelui de a primi jurământul fără întârziere nejustificată.

57. Analiza comparativă arată, de asemenea, că participarea șefului statului la procedura de depunere a jurământului nu corespunde în mod necesar unei competențe de a selecta sau de a numi judecătorul constituțional. Portugalia, Croația, Letonia și Moldova oferă exemple clare: în pofida absenței unei competențe prezidențiale de a selecta judecătorii în cauză, Președintele primește jurământul acestora. Invers, în Ucraina și Lituania, Președintele participă la numirea judecătorilor, dar jurământul se depune în fața Curții Constituționale, respectiv a Parlamentului, și nu în fața șefului statului. Autoritatea în fața căreia se depune jurământul ține, așadar, de configurația constituțională sau legislativă și nu determină, ea însăși, repartizarea competențelor în procesul de numire.

⁵⁰ Constituția Republicii Italiene, articolul 135.

B. Rolul Președintelui Poloniei în primirea jurământului judecătorilor aleși de Seim

58. Articolul 194 alin. (1) din Constituție încredințează alegerea judecătorilor Tribunalului Constituțional Seimului și nu prevede nimic cu privire la depunerea jurământului sau la procedura de primire a acestuia. Articolul 4 din Legea din 30 noiembrie 2016 privind statutul judecătorilor Tribunalului Constituțional este cel care prevede că „persoana aleasă pentru a ocupa funcția de judecător al Tribunalului depune următorul jurământ în prezența Președintelui Republicii Polone”. Potrivit articolului 4 alin. (2), „refuzul persoanei alese de a depune jurământul echivalează cu renunțarea la funcție”.

59. Potrivit articolului 5 din aceeași lege, „judecătorul Tribunalului își începe raporturile de muncă după depunerea jurământului. După depunerea jurământului, judecătorul Tribunalului se prezintă de îndată la Tribunal pentru a-și prelua atribuțiile judiciare; Președintele Tribunalului îi repartizează cauze și creează condițiile care să îi permită să își îndeplinească atribuțiile judiciare.”⁵¹ Deși cerința depunerii jurământului în fața Președintelui și consecința atașată unui refuz de a-l depune erau deja prevăzute în Legile din 1997 și 2015, dispozițiile care leagă depunerea jurământului de începutul raporturilor de serviciu ale judecătorului și de repartizarea ulterioară a cauzelor de către Președintele Tribunalului Constituțional au fost introduse prin legislația adoptată în 2016.

60. Distincția dintre actul constituțional al alegerii și cerința ulterioară a depunerii jurământului este importantă pentru determinarea naturii jurământului, precum și a naturii atribuțiilor Președintelui în această privință. Comisia de la Veneția a abordat deja această chestiune în Opinia sa din 2016 privind Polonia. Aceasta a subliniat că, spre deosebire de anumite jurăminte prevăzute în mod expres de Constituție, jurământul judecătorilor Tribunalului Constituțional era reglementat numai de legislația ordinară. Comisia a afirmat: „Expertii guvernamentali susțin că acest jurământ este decisiv pentru valabilitatea finală a numirii. Totuși, spre deosebire de jurământul membrilor Parlamentului (în prezența Seimului, articolul 104 alin. (2) din Constituție) și al membrilor Guvernului (în prezența Președintelui Republicii, articolul 151 din Constituție), jurământul judecătorilor Tribunalului Constituțional este reglementat numai în legea privind Tribunalul, nu și în Constituția însăși. În acest context juridic, depunerea jurământului nu poate fi considerată necesară pentru validarea alegerii judecătorilor constituționali. Primirea jurământului de către Președinte este, cu siguranță, importantă – inclusiv ca semn vizibil de loialitate față de Constituție – dar are o funcție, în principal, ceremonială.”⁵² Astfel, în lumina acestor constatări anterioare ale Comisiei de la Veneția și a analizei comparative prezentate în această Opinie, jurământul nu poate fi considerat ca având un efect constitutiv asupra alegerii judecătorilor constituționali.

61. Comisia de la Veneția subliniază încă o dată că articolul 194 alin. (1) din Constituție nu conține nicio trimitere la un rol al Președintelui în alegerea judecătorilor Tribunalului Constituțional, spre deosebire, de exemplu, de articolul 179 din Constituție, care atribuie Președintelui competența de a numi judecătorii ordinari. Cerința legală ca jurământul să fie depus „în prezența Președintelui” sau „în fața Președintelui” nu poate fi, prin urmare, interpretată ca conferind Președintelui o competență pe care Constituția nu o prevede. În special, ea nu poate autoriza Președintele să controleze legalitatea alegerii, să aprecieze aptitudinea de fond a unui judecător ales de Seim sau, în alt mod, să aprobe, să refuze sau să reconsidere alegerea Seimului ori să stabilească începutul mandatului judecătorului. Constituția nu a atribuit Președintelui un drept general de veto asupra preluării funcției de către judecătorii constituționali aleși de Seim. De asemenea, articolele 7 și 126 din Constituție, care stabilesc rolul Președintelui de garant al

⁵¹ Legea privind Tribunalul Constituțional

⁵² Comisia de la Veneția, CDL-AD(2016)001, Opinie privind amendamentele la Legea din 25 iunie 2015 privind Tribunalul Constituțional al Poloniei, par. 108.

continuității puterii de stat și de gardian al Constituției, nu pot constitui, în sine, un temei juridic pentru reținerea primirii jurământului pe o perioadă nedeterminată.

62. Interpretarea constituțională a rolului Președintelui este aceea a unei îndatoriri, în principal, ceremoniale, menite să marcheze preluarea funcției judiciare. Jurământul are totuși o semnificație juridică importantă. Potrivit articolului 4 din Legea din 30 noiembrie 2016, obligația legală de a depune jurământul revine, în primul rând, „persoanei alese pentru a ocupa funcția de judecător”⁵³ al Tribunalului Constituțional. Prezența Președintelui conferă solemnitate instituțională acestui angajament. În plus, atât timp cât persoana aleasă nu a depus jurământul, legislația atașează consecințe exercitării anumitor funcții în cadrul Tribunalului.⁵⁴

63. Comisia de la Veneția a reamintit anterior, cu trimitere la jurisprudența relevantă a Tribunalului Constituțional, că Președintele are obligația de a primi jurământul judecătorilor aleși de Seim.⁵⁵ Pentru motivele expuse mai sus, Comisia de la Veneția consideră că această obligație decurge din repartizarea constituțională a competențelor înseși: atunci când Seimul și-a exercitat competența de alegere în temeiul articolului 194 alin. (1), Președintele este obligat să primească jurământul și nu are nicio putere discreționară de a aproba sau de a refuza alegerea Seimului.

64. Această înțelegere este, de asemenea, în concordanță cu considerentele comparative. În mai multe sisteme europene, șeful statului prezidează ceremonia depunerii jurământului în pofida faptului că nu are niciun rol în alegerea sau numirea judecătorilor constituționali în cauză. În alte sisteme, jurământul se depune în fața Parlamentului sau a Curții Constituționale înseși. Ceea ce este decisiv nu este, așadar, identitatea autorității în fața căreia se depune jurământul, ci atribuțiile conferite acelei autorități de cadrul constituțional relevant. În Italia, articolul 135 din Constituție leagă el însuși începutul mandatului judecătorilor Curții Constituționale de depunerea jurământului, care constituie astfel o condiție necesară pentru preluarea funcțiilor judiciare. Articolul 5 din Legea nr. 87 din 11 martie 1953 prevede că jurământul se depune în fața Președintelui Republicii. Prevederea legală a rolului Președintelui în procedura de depunere a jurământului nu conferă, totuși, Președintelui o putere de a refuza primirea jurământului sau de a amâna investirea.

65. Comisia de la Veneția recunoaște că pot apărea întrebări privind legalitatea unei alegeri de către Seim, identificarea postului vacant în care a fost ales un judecător sau îndeplinirea de către un judecător ales a cerințelor legale de eligibilitate. Întrebarea constituțională relevantă este însă care autoritate este competentă să stabilească asemenea chestiuni, potrivit cărei proceduri și cu ce consecințe juridice. Constituția nu a atribuit acest rol Președintelui.

66. Neîncheierea îndelungată a procedurii de depunere a jurământului poate avea consecințe directe asupra capacității Tribunalului Constituțional de a-și exercita funcțiile jurisdicționale. Articolul 37 alin. (2) din Legea din 30 noiembrie 2016 privind organizarea Tribunalului Constituțional și modul de desfășurare a procedurilor în fața Tribunalului Constituțional⁵⁶ prevede că „examinarea unei cauze de către completul plenar al Tribunalului necesită participarea a cel puțin 11 judecători ai Tribunalului”. În cursul întâlnirilor online, delegația Comisiei de la Veneția a fost informată că incapacitatea judecătorilor aleși în cauză de a-și prelua atribuțiile judiciare, împreună cu expirarea mandatului unui alt judecător la 18 septembrie 2026 și cu absența temporară a unui alt judecător, poate avea ca rezultat incapacitatea Tribunalului de a întruni numărul de judecători necesar pentru a judeca în complet plenar. În circumstanțele actuale, procedura nefinalizată de depunere a jurământului poate afecta, așadar, capacitatea Tribunalului

⁵³ Legea privind Tribunalul Constituțional, articolul 5 din Legea privind statutul judecătorilor Tribunalului Constituțional, articolul 6 din Legea privind organizarea Tribunalului Constituțional și articolele 18 și 21 din Legea din 13 decembrie 2016.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2024)035, Polonia - Opinie privind proiectul de amendamente constituționale referitoare la Tribunalul Constituțional și două proiecte de legi privind Tribunalul Constituțional, par. 6.

⁵⁶ Legea privind Tribunalul Constituțional

de a se pronunța asupra chestiunilor care, potrivit legislației aplicabile, necesită a fi examinate de către completul plenar.

67. O consecință distinctă și nu mai puțin importantă privește funcționarea Adunării Generale a Tribunalului Constituțional. Potrivit articolului 6 alin. (1) din aceeași Lege, „Adunarea Generală este alcătuită din judecătorii în funcție ai Tribunalului care au depus jurământul în fața Președintelui Republicii Polone”. Adunarea Generală exercită funcții esențiale pentru funcționarea instituțională a Tribunalului. Potrivit articolului 6 alin. (2) pct. 9 din Legea respectivă, ea are competența de a „adopta proiectul de estimare a veniturilor și cheltuielilor Tribunalului”. Incapacitatea judecătorilor aleși de a finaliza procedura de depunere a jurământului poate afecta, așadar, nu numai capacitatea jurisdicțională a Tribunalului, ci și capacitatea acestuia de a adopta deciziile necesare funcționării sale financiare și administrative.

68. În cursul întâlnirilor online, delegația Comisiei de la Veneția a fost informată că, drept urmare a numărului limitat de judecători care pot participa în prezent la Adunarea Generală, există riscul ca aceasta să nu poată adopta deciziile necesare funcționării financiare normale a Tribunalului. O astfel de situație ar fi deosebit de gravă: o întârziere prelungită în finalizarea procedurii de depunere a jurământului nu ar mai afecta doar statutul și capacitatea de a-și exercita funcțiile judiciare ale judecătorilor în cauză, ci ar avea consecințe asupra funcționării eficiente a Tribunalului Constituțional ca instituție, inclusiv asupra capacității sale de a-și asigura resursele financiare necesare îndeplinirii funcțiilor sale constituționale.

69. În plus, Comisia de la Veneția a fost informată că neîncheierea îndelungată a procedurii de depunere a jurământului afectează și constituirea corespunzătoare a completelor de judecată. Judecătorii aleși în mod valabil de Seim al căror jurământ nu a fost primit nu sunt doar împiedicați să judece, ci sunt excluși și de la repartizarea cauzelor, în pofida cerinței prevăzute la articolul 38 alin. (1) din Legea privind Tribunalul Constituțional conform căreia cauzele trebuie repartizate judecătorilor în ordine alfabetică și în ordinea primirii acestora. Prin urmare, excluderea lor continuă poate ridica îngrijorări serioase cu privire la componenta corespunzătoare a completelor de judecată.

70. În acest context, în cadrul reuniunilor online, Comisia de la Veneția a auzit referiri repetate la hotărârea Tribunalului Constituțional din 3 decembrie 2015 (K 34/15), pe care unii interlocutori au invocat-o ca recunoscând posibilitatea ca președintele să amâne depunerea jurământului. Comisia de la Veneția reamintește că punctul de plecare al respectivei hotărâri este faptul că primirea jurământului de la un judecător nou ales constituie o obligație a președintelui, care, în absența unui termen legal, trebuie îndeplinită „de îndată”. Hotărârea K 34/15 a recunoscut numai o posibilitate strict circumscrisă de amânare într-o situație „extraordinară, obiectivă și neechivocă” care „trebuie să fie legată de o circumstanță evidentă și neechivocă”. Amânarea este admisibilă numai pentru timpul rațional necesar înlăturării îndoielilor și cu condiția ca rezultatul prelungirii perioadei de nedepunere a jurământului să nu producă consecințe și mai inacceptabile din punct de vedere constituțional, precum paralizarea activității Tribunalului Constituțional, a cărui capacitate de a acționa constituie o valoare constituțională în sine.⁵⁷ Pe baza informațiilor de care

⁵⁷ Hotărârea Tribunalului Constituțional K 34/15, secțiunea 8.5.2. „Apariția unei situații extraordinare, obiective și neechivoce, care nu poate fi prevăzută și prevenită în mod rațional, poate impune ca principiul protecției supremației Constituției să oblige Președintele să întreprindă anumite acțiuni și să justifice prelungirea unui termen pentru depunerea jurământului, dar numai în măsura în care este rațional necesar pentru înlăturarea îndoielilor. Totuși, o situație care justifică prelungirea unui termen pentru depunerea jurământului trebuie să fie legată de o circumstanță evidentă și neechivocă care indică faptul că: Seimul nu a adoptat o rezoluție în sensul articolului 120 a doua teză din Constituție; o anumită persoană nu are capacitatea juridică de a dobândi mandatul de judecător al Tribunalului; sau, deja după alegerea judecătorului, a apărut un impediment permanent și insurmontabil pentru exercitarea funcției judiciare, din cauza unor circumstanțe personale ale judecătorului necunoscute anterior. Numai după stabilirea faptului că, într-o cauză dată, se produce una dintre aceste situații, Președintele Poloniei ar putea lua în considerare prelungirea unui termen de așteptare pentru depunerea jurământului. Totuși, aceasta este admisibilă numai cu condiția ca rezultatul prelungirii perioadei de nedepunere a jurământului să nu producă consecințe și mai inacceptabile din punct de vedere constituțional, precum paralizarea activității Tribunalului Constituțional, a cărui capacitate de a acționa constituie o valoare constituțională în sine. La luarea unei asemenea decizii, Președintele își asumă întreaga responsabilitate – prevăzută în Constituție – pentru consecințele deciziei.”

dispune Comisia de la Veneția, circumstanțele identificate de Tribunal ca putând justifica o asemenea amânare nu par să fie prezente în cauzele examinate. În orice caz, Tribunalul a exclus în mod expres interpretarea acestei posibilități excepționale ca conferind Președintelui o putere de a refuza primirea jurământului.

71. În hotărârea K 34/15 s-a subliniat, de asemenea, că obligația unei autorități publice de a evalua legalitatea propriilor acțiuni nu îi conferă competența de a revizui actele unei alte autorități constituționale; o astfel de competență necesită un temei juridic explicit în temeiul articolului 7 din Constituție. Supremația Constituției impune, așadar, și respectarea repartizării constituționale a competențelor, inclusiv a competenței Seimului, prevăzute la articolul 194 alin. (1), de a alege judecătorii Tribunalului Constituțional. Rolul Președintelui în primirea jurământului nu poate deveni, în consecință, un mijloc de control al acelei alegeri. Mai mult, chiar și o amânare justificată în mod excepțional nu poate produce consecințe mai puțin acceptabile din punct de vedere constituțional, inclusiv paralizarea Tribunalului. Acest lucru este deosebit de relevant atunci când întârzierea continuă poate afecta ea însăși funcționarea jurisdicțională, instituțională sau financiară a Tribunalului.

72. Această concluzie găsește sprijin suplimentar în opiniile Comisiei de la Veneția privind alte sisteme constituționale. În Opinia sa privind Slovacia, Comisia a considerat că „Constituția nu împuternicește în mod expres Președintele să refuze unui judecător – numit în conformitate cu Constituția – depunerea jurământului. Și nu există nimic în Constituție care să sugereze, în mod implicit, că ar avea o asemenea competență.”⁵⁸ Mai recent, în Opinia sa pentru Moldova, Comisia a subliniat că participarea unei autorități a statului la primirea jurământului nu trebuie să devină un obstacol care să împiedice un judecător numit în mod valabil să își preia funcția.⁵⁹ În consecință, Comisia a subliniat importanța unor reguli clare și a unor termene care să reglementeze primirea jurământului⁶⁰ și, în alte contexte, a sprijinit mecanisme menite să prevină utilizarea procedurii de depunere a jurământului pentru a împiedica preluarea funcției judiciare.⁶¹

73. Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului oferă un sprijin suplimentar pentru menținerea distincției dintre competența constituțională de alegere a Seimului și rolul Președintelui în procedura de depunere a jurământului. În cauza Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Poloniei, Curtea a examinat succesiunea evenimentelor privind alegerea judecătorilor Tribunalului Constituțional în 2015, inclusiv refuzul Președintelui de a primi jurământul a trei judecători a căror alegere fusese recunoscută ulterior ca valabilă de Tribunalul Constituțional, precum și alegerea și primirea ulterioară a jurământului altor persoane în aceleași posturi. Curtea a constatat că „aceste acte și omisiuni ale Președintelui Republicii trebuie considerate o contravenție în dreptul intern în ceea ce privește procesul de alegere a judecătorilor Curții Constituționale”.⁶²

74. Pe acest fond, Comisia de la Veneția consideră că dispozițiile relevante care reglementează depunerea jurământului de către judecătorii Tribunalului Constituțional ar trebui aplicate în conformitate cu scopul lor legal, astfel încât judecătorii aleși de Seim să poată finaliza procedura de depunere a jurământului fără întârziere, iar orice îndoieli privind legalitatea alegerii lor sau eligibilitatea lor să fie soluționate de autoritățile competente prin procedurile prevăzute de Constituție și de lege.

⁵⁸Comisia de la Veneția, CDL-AD(2014)015 Opinie privind procedura de numire a judecătorilor Curții Constituționale în perioada de tranziție prezidențială în Republica Slovacă, par. 28-30.

⁵⁹Comisia de la Veneția, CDL-AD(2025)005, Opinie privind proiectul de lege cu privire la Curtea Constituțională a Republicii Moldova, par. 44.

⁶⁰Ibidem, par. 45.

⁶¹Comisia de la Veneția, CDL-AD(2016)034, Opinie privind proiectul de Lege privind Curtea Constituțională a Ucrainei, par. 21.

⁶²CtEDO, 7 mai 2021, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Poloniei (cererea nr. 4907/18), par. 269-270.

C. Garanții împotriva nefinalizării procedurii de depunere a jurământului

75. Concluzia că primirea jurământului unui judecător ales de Seim constituie o obligație a Președintelui, și nu o putere discreționară de a aproba sau de a respinge alegerea Seimului, ridică întrebarea suplimentară cu privire la modul în care operează cerința depunerii jurământului atunci când Președintele nu primește jurământul și dacă nefinalizarea procedurii care rezultă poate împiedica un judecător ales de Seim să își preia funcțiile judiciare.

76. În decembrie 2024, Comisia de la Veneția a adoptat o opinie privind, printre altele, un mecanism prevăzut în amendamentele la Legea privind Tribunalul Constituțional (care nu au intrat niciodată în vigoare) pentru a preveni întârzierile nejustificate ale Președintelui în primirea jurământului judecătorilor Tribunalului Constituțional:

„În temeiul articolului 20 din Lege, Președintele Republicii Polone va avea obligația de a primi jurământul unui judecător al Tribunalului Constituțional nou ales în cel mult 14 zile de la alegerea sa de către Seim (iar dacă acest lucru nu este posibil, jurământul se depune în scris, cu semnătura judecătorului legalizată notarial și depus la Mareșalul Seimului). [...]. Pe fondul situației din 2015, când judecătorii Tribunalului Constituțional aleși în mod legal au fost împiedicați să își preia atribuțiile prin refuzul Președintelui de a le primi jurământul, în sfidarea hotărârilor Tribunalului Constituțional din 3 și 9 decembrie 2015, Comisia salută faptul că Legea clarifică că primirea jurământului din partea Președintelui este obligatorie, nu facultativă, și că în cazurile în care nu se face posibilă primirea jurământului judecătorilor, acesta poate fi depus în scris”.⁶³

77. În coerență cu analiza sa privind natura ceremonială a jurământului în Polonia și făcând trimitere la criza constituțională care a avut loc în Polonia la acel moment, Comisia a salutat, așadar, faptul că, atunci când jurământul nu poate fi primit de Președinte în persoană, finalizarea sa în scris poate constitui un mijloc alternativ de îndeplinire a cerinței depunerii jurământului.

78. În Opinia sa din 2025 pentru Republica Moldova, Comisia a subliniat că jurământul unui judecător constituțional, deși este o formalitate ceremonială cu o semnificație juridică importantă, „nu trebuie folosit pentru a bloca preluarea funcției de către un judecător numit în mod valabil”.⁶⁴ Comisia a recomandat o mai mare claritate în privința termenului în care ar trebui primit jurământul, în timp ce legislația adoptată ulterior prevede, în circumstanțe definite, ca jurământul să fie depus în fața Plenului Curții Constituționale atunci când procedura obișnuită nu poate fi urmată.⁶⁵

79. Dispoziții legislative clare pentru remedierea neparticipării Președintelui la procedura de depunere a jurământului sunt, fără îndoială, de dorit din perspectiva securității juridice. Astfel cum prevede Lista de verificare actualizată privind statul de drept, atunci când există riscul ca un organ constituțional să blocheze activitatea altuia, „legislația ar trebui să prevadă mecanisme adecvate anti-blocaj”.⁶⁶ În principiu, dificultățile de acest fel, până la reformele legislative, ar trebui prevenite sau abordate prin cooperare loială între autoritățile constituționale.⁶⁷ Preambulul Constituției

⁶³Comisia de la Veneția, CDL-AD(2024)035, Polonia - Opinie privind proiectul de amendamente constituționale referitoare la Tribunalul Constituțional și două proiecte de legi privind Tribunalul Constituțional, par. 58.

⁶⁴Comisia de la Veneția, CDL-AD(2025)005, Opinie privind proiectul de lege cu privire la Curtea Constituțională a Republicii Moldova, par. 44-48.

⁶⁵Legea cu privire la Curtea Constituțională a Republicii Moldova din 10.04.2025.

⁶⁶Comisia de la Veneția, CDL-AD(2025)002, Lista de verificare actualizată privind statul de drept, par. 79.

⁶⁷Principiul cooperării dintre organele constituționale este bine explicat în *The Collaborative Constitution* (Aileen Kavanagh; Cambridge Studies in Constitutional Law, 2024, p. 11) după cum urmează:

„Pentru a evita o spirală descendentă de animozitate crescândă și antagonism înrădăcinat, actorii constituționali-cheie trebuie să își îndeplinească rolurile constituționale cu un minim de reținere constituțională. Prin urmare, respectul reciproc generează reținere reciprocă, ceea ce denotă preocuparea de a canaliza, a limita și a gestiona conflictul și rivalitatea dintre ramurile puterii în moduri constructive din punct de vedere constituțional. Colaborarea nu sugerează în mod naiv absența tensiunii sau a conflictului dintre ramuri. Dimpotrivă, ea discernă o datorie de respect reciproc și de reținere între actori interdependenți care au responsabilitatea de a face ca parteneriatul constituțional să funcționeze. Dacă constituțiile sunt modelate de relațiile de lucru dintre actorii constituționali-cheie, atunci există o datorie a tuturor ramurilor guvernării de a lucra la relațiile lor și de a se trata reciproc cu civilitate constituțională și respect reciproc”.

Însuși face trimitere la „cooperarea dintre puterile publice”, iar Lista de verificare actualizată privind statul de drept recunoaște că principiul cooperării loiale poate servi ca mijloc de soluționare a conflictelor dintre organele constituționale. În același timp, Lista de verificare recunoaște în mod expres posibilitatea ca acest principiu să nu fie respectat și ca un organ constituțional să blocheze activitatea altuia.⁶⁸

80. Imposibilitatea actuală a mai multor judecători constituționali de a-și prelua funcțiile nu poate fi privită ca un dezacord procedural izolat privind modul în care urmează să fie depus un jurământ. Ea face parte dintr-o dificultate instituțională mai veche privind componența și funcționarea efectivă a Tribunalului Constituțional. În această privință, Comisia de la Veneția face trimitere la criteriul de referință „Restabilirea statului de drept” din Lista de verificare actualizată privind statul de drept, în care a subliniat în special că măsurile de restabilire pot fi necesare pentru executarea hotărârilor obligatorii ale unei instanțe internaționale, dar ar trebui să fie compatibile cu principiile de bază ale Constituției și justificate de o nevoie stringentă și proporțională. Lista de verificare actualizată privind statul de drept subliniază în plus că „măsurile adoptate [pentru restabilirea statului de drept] [...] ar trebui să țină seama, printre altele, de gravitatea și durata deficiențelor sistemului și de măsura în care a fost subminată încrederea publicului”.⁶⁹

81. În cauza de față, Comisia consideră că, în circumstanțele predominante de ineficacitate a căii de atac constituționale, respectarea strictă a cerinței legale ca jurământul să fie primit în fața Președintelui ar permite Președintelui, prin refuzul de a acționa sau prin sesizarea Tribunalului Constituțional pentru a împiedica preluarea funcției de către judecătorii aleși în mod valabil de Seim, să zădărnicească astfel repartizarea constituțională a competențelor. În asemenea circumstanțe excepționale, se poate susține că cerința legală privind primirea jurământului nu poate fi interpretată astfel încât să permită obstrucționarea Constituției înseși. În consecință, Comisia consideră că este justificat din punct de vedere constituțional să se permită preluarea funcției și începutul raportului de serviciu judiciar fără participarea Președintelui, atunci când Președintele refuză în mod nelegal să primească jurământul. Deși o asemenea soluție s-ar abate de la formularea literală a legilor relevante, ea ar păstra mai bine repartizarea constituțională a competențelor și ar preveni abuzul unei funcții pur ceremoniale pentru obstrucționarea funcționării Tribunalului Constituțional. Comisia consideră, în plus, oarecum artificială distincția dintre dobândirea statutului de judecător și începutul raporturilor de muncă ale judecătorului, care depind, printre altele, de repartizarea cauzelor de către Președintele Tribunalului Constituțional.

82. Comisia de la Veneția reamintește că Curtea Europeană a Drepturilor Omului a dispus o măsură provizorie față de Guvernul Poloniei, în temeiul articolului 39 din Regulamentul Curții, în sensul că statul pârât ar trebui să „se asigure că autoritățile sale competente se abțin de la a împiedica preluarea și exercitarea atribuțiilor judiciare de către reclamanți în calitate de judecători ai Curții Constituționale până la adoptarea oricărei alte decizii cu privire la cererea reclamanților de dispunere a unor măsuri provizorii.”

83. Comisia de la Veneția ia act de procedura urmată la 9 aprilie 2026 în privința celor patru judecători aleși de Seim al căror jurământ nu fusese primit de Președinte. Judecătorii au citit și au semnat jurământul în Seim, în prezența unui notar; jurământul a fost adresat Președintelui Republicii, iar copiile notariale au fost depuse la Cancelaria Președintelui în aceeași zi.⁷⁰ Această procedură, care a fost similară cu procedura prevăzută în amendamentele la Legea privind Curtea Constituțională adoptate de Seim, dar care nu au intrat în vigoare în urma sesizării lor de către Președintele Tribunalului Constituțional și a constatării ulterioare a neconstituționalității, a permis judecătorilor aleși de Seim să îndeplinească actul cerut de ei, păstrând formularea prescrisă și caracterul solemn al jurământului și menținând Președintele ca destinatar al acestuia. Comisia,

⁶⁸Comisia de la Veneția, CDL-AD(2025)002, Lista de verificare actualizată privind statul de drept, par. 79.

⁶⁹Comisia de la Veneția, CDL-AD(2025)002, Lista de verificare actualizată privind statul de drept, par. 157-158.

⁷⁰Comisia Europeană, Raportul privind statul de drept 2026, Polonia, pagina 8.

având în vedere natura în principal ceremonială a rolului Președintelui, care este exercitat în calitate sa de șef al statului, și nu ca exercitare a puterii executive, este convinsă că absența participării sale fizice nu modifică, în sine, repartizarea constituțională a competențelor, dat fiind că Constituția nu prevede un rol al Președintelui Poloniei în privința depunerii jurământului de către judecătorii constituționali. Acest caz este, așadar, diferit de cel al Albaniei, unde Comisia a ridicat probleme de constituționalitate a unei situații similare „întrucât Constituția prevede în mod clar că jurământul trebuie depus «în fața» Președintelui”.⁷¹

84. Comisia de la Veneția recomandă, prin urmare, ca, atunci când Președintele nu primește jurământul unui judecător ales de Seim pe o perioadă nejustificată de timp, cerința depunerii jurământului să poată fi îndeplinită, în circumstanțele descrise mai sus, fără participarea fizică a Președintelui, cu condiția păstrării elementelor sale esențiale. În special, jurământul ar trebui să fie făcut în forma prescrisă, adresat Președintelui printr-un document scris oficial, verificat în mod corespunzător și depus în mod formal la Președinte. Aceasta dă eficiență cerinței legale de depunere a jurământului, asigurând totodată că neîndeplinirea unei funcții, în principal, ceremoniale nu împiedică producerea efectelor exercitării de către Seim a competenței sale constituționale de alegere și nu afectează funcționarea efectivă a Tribunalului Constituțional. Odată ce jurământul a fost finalizat în mod valabil în acest mod, judecătorul ar trebui să poată prelua atribuțiile judiciare și să i se repartizeze cauze, în conformitate cu legislația aplicabilă. Atunci când situația o permite, ar trebui pregătite și adoptate modificări legislative care să prevadă un mecanism antiblocaj adecvat.

D. Atribuțiile prezidențiale în numirea judecătorilor altor instanțe

85. Situația judecătorilor instanțelor, altele decât Tribunalul Constituțional, necesită o examinare separată. Cadrul constituțional care reglementează numirea lor diferă semnificativ de cel aplicabil judecătorilor Tribunalului Constituțional. Potrivit articolului 179 din Constituție, „judecătorii sunt numiți pe o perioadă nedeterminată de Președintele Republicii, la propunerea Consiliului Național al Magistraturii”. Constituția atribuie, așadar, Președintelui competența de a numi judecătorii.

86. Ca și în cazul judecătorilor Tribunalului Constituțional, Constituția nu prevede, totuși, ca judecătorii să depună jurământul după ce au fost numiți de Președinte. Cerința depunerii jurământului este prevăzută în legislația ordinară. Articolul 55 alin. (1) din Legea privind organizarea instanțelor de drept comun, articolul 29 alin. (1) din Legea privind Curtea Supremă, articolul 23 alin. (1) din Legea privind organizarea instanțelor militare și articolul 5 din Legea privind organizarea instanțelor administrative prevăd, respectiv, că judecător al instanței în cauză este persoana numită de Președinte „care a depus jurământul în fața Președintelui”.

87. Președintele are două roluri distincte: un rol constituțional în numirea judecătorilor și rolul legal de a primi jurământul după numire. Sfera precisă a atribuțiilor Președintelui în temeiul articolului 179 și, în special, chestiunea dacă și în ce circumstanțe Președintele poate refuza să numească un candidat propus de Consiliul Național al Magistraturii ies din domeniul principal al prezentei Opinii.

88. Cu toate acestea, Comisia dorește să reamintească considerațiile din Raportul său privind numirile judiciare, potrivit cărora, atunci când șeful statului i se încredințează numirea judecătorilor, important este în special în ce măsură este liber șeful statului să decidă cu privire la numire. Comisia a considerat că rolul principal în proces ar trebui acordat unui organism independent, precum un consiliu judiciar, iar propunerile făcute de un asemenea organism ar trebui respinse numai în mod excepțional.⁷² Aceste considerații reflectă necesitatea de a proteja independența judiciară și de a limita influența necuvenită asupra numirilor judiciare. Ele sunt, de

⁷¹Comisia de la Veneția, CDL-AD(2020)010, Albania, Opinie privind numirea judecătorilor la Curtea Constituțională, par. 99 și 100.

⁷²Comisia de la Veneția, CDL-AD(2007)028, Raport privind numirile judiciare, par. 14.

asemenea, în concordanță cu cerințele mai largi de legalitate, securitate juridică și prevenire a abuzului de putere reflectate în Lista de verificare actualizată privind statul de drept a Comisiei de la Veneția. În consecință, deși articolul 179 din Constituție conferă Președintelui un rol constituțional real în numirea judecătorilor, existența acestei competențe nu plasează, în sine, modul în care este exercitată în afara cerințelor statului de drept și nu dispensează de necesitatea unor garanții împotriva arbitrarului.

89. În Opinia sa recentă privind Finlanda, Comisia de la Veneția a examinat un sistem în care Președintele are competența de a numi judecătorii instanțelor supreme și poate, în consecință, să refuze numirea unui candidat propus pentru funcția judiciară. Comisia a observat că asemenea refuzuri fuseseră extrem de rare în practică. Fără a contesta această competență, Comisia a considerat că impunerea unei decizii scrise explicite și suficient motivate în caz de refuz ar spori transparența și responsabilitatea procesului de numire. Aceasta a luat act, de asemenea, de absența controlului judiciar în Finlanda, în lumina culturii constituționale particulare și a existenței altor forme de supraveghere instituțională.⁷³

90. În această privință, hotărârea recentă a Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza Sobczyńska și alții c. Poloniei are o importanță deosebită. Cauza privea refuzul Președintelui de a numi candidați la funcția judiciară care îndepliniseră cerințele de eligibilitate aplicabile, participaseră cu succes la procedurile de selecție relevante și fuseseră propuși pentru numire de Consiliul Național al Magistraturii. Candidații nu au fost informați cu privire la motivele acelor decizii și nu au avut nicio posibilitate de a obține controlul lor judiciar. Curtea Europeană a constatat că articolul 6 § 1 din Convenție este aplicabil și a concluzionat că reclamanților li s-a refuzat protecția necesară împotriva a ceea ce ar putea fi în mod legitim suspectat ca fiind arbitrar în deciziile Președintelui. În special, Curtea nu a fost convinsă „că considerentele invocate dezvăluie motive obiective în interesul statului” capabile să justifice excluderea completă a dreptului reclamanților de acces la o instanță. Deși menținerea echilibrului corect între puterea executivă și cea judecătorească și luarea în considerare a legitimității democratice a Președintelui sunt, fără îndoială, scopuri legitime, ele nu pot, în sine, să justifice plasarea deciziilor privind numirile judiciare în întregime în afara controlului judiciar. În opinia Curții, un control al legalității și al caracterului nearbitrar al unor asemenea decizii nu perturbă echilibrul instituțional și nu neagă atribuțiile prezidențiale; dimpotrivă, întărește principiul statului de drept și aparența de independență a sistemului judiciar. În consecință, Guvernul nu a demonstrat că refuzul oricărei căi de control judiciar pentru reclamanți a fost strict necesar pentru păstrarea echilibrului instituțional sau pentru protejarea unor interese cu prioritate mai mare.^{74 75}

91. În cursul întâlnirilor online, delegația Comisiei de la Veneția a fost informată că problema disponibilității controlului judiciar al refuzurilor prezidențiale de numire în funcții judiciare rămâne relevantă în cadrul juridic actual. Recent au fost introduse acțiuni în fața instanțelor administrative împotriva deciziilor Președintelui din 12 noiembrie 2025 de refuz al numirii unui număr de candidați la funcții judiciare. În iulie 2026, Tribunalul Administrativ Regional din Varșovia a respins o asemenea acțiune, iar o cale de atac introdusă de Avocatul Poporului este în prezent pendinte în fața Curții Administrative Supreme.⁷⁶

⁷³Comisia de la Veneția, CDL-AD(2026)003, Opinie privind propunerile de amendamente la Constituția Finlandei referitoare la independența sistemului judiciar, par. 53 și 54.

⁷⁴CtEDO, Sobczyńska și alții c. Poloniei, cererea nr. 62765/14, hotărârea din 21 mai 2026, par. 159.

⁷⁵În măsura în care chestiunea intră în sfera de aplicare a dreptului Uniunii Europene, articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, care garantează dreptul la o cale de atac efectivă și la un proces echitabil, poate fi, de asemenea, relevant. Potrivit articolului 51 alin. (1) din Cartă, aplicarea sa față de statele membre presupune totuși că acestea acționează în sfera de aplicare a dreptului Uniunii.

⁷⁶Sprawa postępowañ WSA ws. niepowołania na asesora i urzadz sędziego. Skarga RPO do NSA na odrzucenie skargi sędzi | Rzecznik Praw Obywatelskich

92. În acest context, Comisia de la Veneția consideră că caracterul constituțional al competenței de numire a Președintelui în temeiul articolului 179 din Constituție trebuie conciliat cu cerințele statului de drept și ale independenței judiciare. Atunci când exercitarea puterii discreționare prezidențiale împiedică un candidat care a încheiat cu succes etapele anterioare ale procedurii de selecție judiciară să obțină funcția judiciară, sunt necesare garanții pentru a se asigura că această competență este exercitată în limitele sale constituționale și legale și nu este exercitată în mod arbitrar. Natura și intensitatea acestor garanții trebuie să respecte repartizarea constituțională a competențelor și rolul atribuit constituțional Președintelui în procedura de numire, rămânând în același timp efective în practică.

93. Comisia de la Veneția nu formulează nicio recomandare specifică privind depunerea jurământului de către judecătorii altor instanțe. În ceea ce privește numirea lor, recomandă însă ca cadrul juridic polonez să prevadă garanții adecvate împotriva refuzurilor arbitrare ale numirilor judiciare, inclusiv accesul la un control judiciar capabil să verifice caracterul nearbitrar al unor asemenea decizii.

IV. Concluzie

94. Prin scrisoarea din 29 iunie 2026, doamna Elvira Kovács, președinta Comisiei pentru respectarea obligațiilor și angajamentelor statelor membre ale Consiliului Europei (Comisia de monitorizare), a solicitat o opinie a Comisiei de la Veneția a Consiliului Europei privind atribuțiile Președintelui Poloniei în privința depunerii jurământului de către judecătorii Tribunalului Constituțional și a altor numiri, în temeiul principiului separației puterilor, în lumina unor exemple comparative.

95. Astfel cum a subliniat Comisia de la Veneția în Lista sa de verificare actualizată privind statul de drept, justiția constituțională este o trăsătură centrală a democrației constituționale și un criteriu determinant al statului de drept.⁷⁷ O curte constituțională îndeplinește un rol esențial de gardian al Constituției, apărând principiile constituționale, păstrând separația puterilor și protejând drepturile garantate de Constituție. Îndeplinirea efectivă a acestor funcții impune ca Tribunalul Constituțional să poată funcționa cu o componentă constituită în mod legal și funcțională. Procedurile care reglementează preluarea funcției de către judecătorii aleși, inclusiv depunerea jurământului, trebuie, prin urmare, să fie concepute și aplicate într-un mod care să protejeze, și nu să împiedice, continuitatea și funcționarea efectivă a justiției constituționale.

96. Analiza comparativă întreprinsă în prezenta Opinie confirmă că nu există un model european uniform nici în privința sursei juridice care reglementează jurământul, nici în privința autorității în fața căreia se depune. În unele sisteme, jurământul nu este prevăzut de Constituție și nu este, prin urmare, o parte constitutivă a preluării funcției la nivel constituțional, cerința și modalitățile sale fiind reglementate de legislație. În altele, Constituția prevede jurământul ca parte constitutivă a preluării funcției, lăsând modalitățile sale, inclusiv autoritatea în fața căreia se depune, în sarcina legislației; în altele, Constituția însăși reglementează atât jurământul, cât și autoritatea în fața căreia se depune. Indiferent de aceste diferențe, faptul că jurământul se depune în fața Președintelui nu conferă, în sine, Președintelui o competență de a examina temeinicia numirii sau procedura care conduce la aceasta.

97. În Polonia, funcția, în principal, ceremonială a depunerii jurământului în fața Președintelui nu diminuează semnificația instituțională a jurământului însuși. În același timp, procedura de depunere a jurământului nu poate fi înțeleasă sau aplicată într-un mod care să afecteze competența constituțională a Seimului de a alege judecătorii Tribunalului Constituțional sau care să confere Președintelui un rol în acea alegere pe care Constituția nu i-l conferă. Protejarea exercitării efective a acestei competențe este esențială pentru a asigura componenta corespunzătoare și funcționarea nestingherită a Tribunalului Constituțional, care sunt

⁷⁷Comisia de la Veneția, CDL-AD(2025)002, Lista de verificare actualizată privind statul de drept, par. 132.

fundamentale pentru statul de drept. Aceste considerații capătă o importanță deosebită în Polonia, unde chestiunile examinate în prezenta Opinie apar pe fondul crizei constituționale privind Tribunalul Constituțional care a început în 2015.

98. Comisia de la Veneția formulează, prin urmare, următoarele recomandări:

- asigurarea faptului că dispozițiile relevante care reglementează depunerea jurământului de către judecătorii Tribunalului Constituțional sunt aplicate în conformitate cu scopul lor legal, astfel încât Președintele să primească fără întârziere jurământul judecătorilor aleși de Seim, fără a pretinde vreo competență de a controla procedura de alegere;
- atunci când Președintele refuză sau întârzie să primească jurământul unui judecător ales de Seim, împiedicând astfel finalizarea procedurii obișnuite de depunere a jurământului, permiterea îndeplinirii jurământului fără participarea fizică a Președintelui, cu condiția păstrării elementelor sale esențiale, inclusiv ca jurământul să fie făcut în forma prescrisă, îndeplinirea sa să fie verificată în mod corespunzător și să fie adresat și transmis Președintelui;
- în ceea ce privește celelalte numiri judiciare, asigurarea faptului că candidații afectați de un refuz al numirii judiciare beneficiază de garanții efective împotriva arbitrarului, inclusiv de acces la un control judiciar capabil să verifice caracterul nearbitrar al unor asemenea decizii.

99. Comisia de la Veneția rămâne la dispoziția autorităților poloneze și a Adunării Parlamentare pentru asistență suplimentară în această chestiune.