

OPINIA PRAWNA

w sprawie oceny prawnych i faktycznych podstaw wydania przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia tymczasowego w sprawie o sygn. TS 9/24, a także legalności tego postanowienia w świetle Konstytucji RP oraz Ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

I. Przedmiot opinii prawnej

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest analiza postanowienia tymczasowego wydanego przez Trybunał Konstytucyjny w dniu 15 stycznia 2024 r. pod sygn. Ts 9/24, pod kątem zasadności i legalności jego wydania w związku z wniesieniem skargi konstytucyjnej przez p. Dariusza Barskiego.

W ramach niniejszej opinii w pierwszej kolejności ocenie prawnej poddane zostanie spełnienie konstytucyjnych przesłanek skutecznego wniesienia skargi konstytucyjnej w stanie faktycznym zaistniałym w sprawie p. Dariusza Barskiego, a także – w kolejności dalszej – spełnienie ustawowych przesłanek wydania postanowienia tymczasowego mającego na celu zawieszenie lub wstrzymanie wykonania orzeczenia w sprawie, której dotyczy skarga konstytucyjna. W ostatniej części opinii ocenie prawnej poddana zostanie zgodność przedmiotowego postanowienia tymczasowego Trybunału Konstytucyjnego z konstytucyjną zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP).

II. Postanowienie tymczasowe TK w sprawie Ts 9/24

W dniu 15 stycznia 2024 r. Trybunał Konstytucyjny w składzie sTK Krystyna Pawłowicz wydał postanowienie tymczasowe w sprawie o sygn. Ts 9/24 (dalej: **postanowienie tymczasowe**). Podstawę prawną wydania postanowienia tymczasowego stanowiły przepisy: art. 36 i art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393, dalej: **UTK**) oraz art. 755 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2023 r., poz. 1550 ze zm., dalej: **KPC**).

W postanowieniu tymczasowym Trybunał Konstytucyjny wskazał następujące przesłanki, a także podstawę prawną i faktyczną jego wydania:

„po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 stycznia 2024 r. wniosku Dariusza Barskiego z dnia 15 stycznia 2024 r. o wydanie postanowienia tymczasowego o wstrzymanie wykonania decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 stycznia 2024 r. o powołaniu prokuratora Jacka Bilewicza do pełnienia obowiązków Prokuratora Krajowego oraz wniosku o zabezpieczenie skargi konstytucyjnej przez: nakazanie Prokuratorowi Generalnemu oraz wszystkim organom władzy publicznej powstrzymania się od jakichkolwiek działań uniemożliwiających wykonywanie przez Dariusza Barskiego uprawnień, zadań i kompetencji przysługujących prokuratorowi Prokuratury Krajowej w stanie czynnym oraz pełnienia funkcji Prokuratora Krajowego, w tym powstrzymania się od realizacji i wykonania postanowień pisma Prokuratora Generalnego z dnia 12 stycznia 2024 r. (sygn. 1001 – 9.1122.754.2022); zakazanie podejmowania czynności i działań stanowiących realizację uprawnień, zadań i kompetencji Prokuratora Krajowego przez osobę powołaną do pełnienia obowiązków Prokuratora Krajowego, bez podstawy prawnej, sformułowanych w skardze konstytucyjnej o zbadanie zgodności art. 47 §1 i 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2016 r. poz. 178) w związku z art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1375), rozumianego w ten sposób, że prokurator pozostający w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze w stanie spoczynku może wrócić na swój wniosek do służby na ostatnio zajmowane stanowisko lub stanowisko równorzędne jedynie w okresie dwóch miesięcy od dnia wejścia w życie tejże ustawy, tj. w okresie od 4 czerwca 2016 r. do 4 maja 2016 r. z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.”

(przywołany cytat stanowi całość argumentacji prawnej zawartej w postanowieniu tymczasowym¹).

W związku z wystąpieniem opisanych wyżej okoliczności Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 36 i 79 ust. 1 UTK oraz 755 KPC postanowił:

- 1) *nakazać Prokuratorowi Generalnemu i wszystkim organom władzy publicznej powstrzymanie się od jakichkolwiek działań uniemożliwiających wykonywanie przez Dariusza Barskiego uprawnień, zadań i kompetencji przysługujących prokuratorowi Prokuratury Krajowej w stanie czynnym oraz pełnienia funkcji Prokuratora Krajowego, w tym powstrzymania się od realizacji i wykonywania postanowień pisma Prokuratora Generalnego z 12 stycznia 2024 r. (sygn. 1001-9.1122.754.2022);*
- 2) *wstrzymać wykonanie decyzji Prezesa Rady Ministrów z 12 stycznia 2024 r. o powołaniu prokuratora Jacka Bilewicza do pełnienia obowiązków Prokuratora Krajowego;*

¹ Na stronie podmiotowej BIP Trybunału Konstytucyjnego do dnia 19 stycznia 2024 r. nie opublikowano postanowienia tymczasowego, ani treści skargi konstytucyjnej, w związku z którą postanowienie tymczasowe zostało wydane. Treść postanowienia tymczasowego została udostępniona autorowi niniejszej opinii przez Zamawiającego.

3) zakazać podejmowania czynności i działań stanowiących realizację uprawnień, zadań i kompetencji Prokuratora Krajowego przez osobę powołaną do pełnienia obowiązków Prokuratora Krajowego, bez podstawy prawnej,

do czasu wydania przez Trybunał Konstytucyjny ostatecznego orzeczenia w niniejszej sprawie.”.

Postanowienie tymczasowe w sprawie Ts 9/24 odbiega pod względem formy oraz sposobu jego wydania od dotychczasowej praktyki wydawania postanowień tymczasowych przez Trybunał Konstytucyjny. Po pierwsze, zostało ono wydane przed dokonaniem kontroli wstępnej skargi konstytucyjnej, co dotąd w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego nie miało miejsca i jest wątpliwe z punktu widzenia art. 79 UTK. Po drugie, zostało wydane przez Trybunał Konstytucyjny w składzie innym niż rozpoznający skargę konstytucyjną, w związku z wniesieniem której postanowienie tymczasowe zostało wydane. Po trzecie, do postanowienia tymczasowego w sprawie Ts 9/24 nie zostało sporządzone uzasadnienie.

III. Skarga konstytucyjna złożona przez p. Dariusza Barskiego w świetle art. 79 Konstytucji RP

Analiza postanowienia tymczasowego wskazuje, że zostało ono wydane w związku z wniesieniem do Trybunału Konstytucyjnego przez p. Dariusza Barskiego skargi konstytucyjnej. Treść skargi konstytucyjnej, o której mowa, nie jest dostępna poprzez system informacji o sprawach zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym, ale na podstawie postanowienia tymczasowego można wnosić, że skarga została złożona w związku z wydaniem decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 stycznia 2024 r. o powołaniu prokuratora Jacka Bilewicza do pełnienia obowiązków Prokuratora Krajowego (tego aktu dotyczy bowiem wnioski o wydanie postanowienia tymczasowego) i obejmuje zakresowe zaskarżenie art. 47 §1 i 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze w związku z art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw.

Zgodnie z art. 79 Konstytucji RP skarga konstytucyjna obejmuje ocenę zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach i prawach jednostki albo o obowiązkach określonych w Konstytucji. Treść normatywna art. 79 ust. 1 Konstytucji RP oraz dotychczasowa praktyka jego stosowania przez Trybunał Konstytucyjny każą uznać za oczywiste, że skargę konstytucyjną można wnieść dopiero po uzyskaniu ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej, tj. dla otwarcia tej drogi ochrony praw i wolności jednostki konieczne jest wyczerpanie drogi sądowej. Zarówno orzecznictwo TK, bardzo restrykcyjnie wymagające, aby przepis zaskarżony w skardze konstytucyjnej był podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia sądu lub innego organu władzy publicznej², jak i doktryna prawa konstytucyjnego, są zgodne co do tego, że brak wyczerpania drogi

² Zob.: informacje dotyczące wymagań formalnych wniesienia skargi konstytucyjnej udostępnione na stronie Trybunału Konstytucyjnego ([Trybunał Konstytucyjny: Skarga konstytucyjna \(trybunal.gov.pl\)](https://trybunal.gov.pl)), a także opinię prawną „Dopuszczalność złożenia skargi konstytucyjnej po nowelizacji przepisów kodeksu postępowania cywilnego dotyczących skargi kasacyjnej. Opinia Dyrektora Zespołu Wstępnej Kontroli Skarg Konstytucyjnych i Wniosków dr hab. Piotra Tulei” ([DopuszczalnoscZlozeniaSkargi.pdf \(trybunal.gov.pl\)](https://trybunal.gov.pl)).

sądowej skutkuje oczywistą odmową nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu przez Trybunał Konstytucyjny. Konieczność spełnienia wskazanych wymagań formalnych dla skutecznego wniesienia skargi konstytucyjnej i uzyskania możliwości jej merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny jest dla każdego prawnika wiedzą o charakterze elementarnym. Podobnie jak oczywistym jest, że skarga konstytucyjna może zostać wniesiona do Trybunału Konstytucyjnego w związku z wydaniem orzeczenia sądu lub decyzji administracyjnej dotyczącej praw i wolności skarżącego. Konstytucja nie przewiduje możliwości wniesienia skargi konstytucyjnej w związku z wydaniem aktu stosowania prawa dotyczącego praw i wolności podmiotu innego niż skarżący. Kwestię tę także należy uznać za wiedzę o charakterze elementarnym dla każdego prawnika.

Odnosząc powyższe – elementarne – wymagania formalne niezbędne dla skutecznego wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego do opisanej wyżej skargi konstytucyjnej p. Dariusza Barskiego, należy stwierdzić, że skardze tej – w sposób oczywisty – Trybunał Konstytucyjny powinien odmówić nadania dalszego biegu, gdyż:

- 1) **skarżący nie uzyskał ostatecznego rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 79 Konstytucji RP**, bowiem nie wyczerpał drogi sądowej³;
- 2) **podstawą złożenia skargi konstytucyjnej był akt stosowania prawa** (decyzja Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 stycznia 2024 r.), **który nie dotyczy praw, wolności lub obowiązków skarżącego** (Dariusza Barskiego), **lecz dotyczy praw, wolności i obowiązków osoby trzeciej** (Jacka Bilewicza).

Na tej postawie należy stwierdzić – uznając to za oczywiste pod względem prawnym – że Trybunał Konstytucyjny powinien odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej p. Dariusza Barskiego.

IV. Postanowienie tymczasowe w świetle art. 79 UTK

Zgodnie z art. 79 ust. 1 – 4 UTK Trybunał może wydać postanowienie tymczasowe o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania orzeczenia w sprawie, której skarga konstytucyjna dotyczy, jeżeli wykonanie wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia mogłoby spowodować nieodwracalne skutki, wiążące się z dużym uszczerbkiem dla skarżącego albo gdy przemawia za tym inny ważny interes skarżącego lub ważny interes publiczny. Postanowienie tymczasowe doręcza się niezwłocznie skarżącemu oraz właściwemu sądowi lub organowi egzekucyjnemu. Trybunał uchyla postanowienie tymczasowe, jeżeli ustaną przyczyny dla których zostało ono wydane, jednakże nie później niż w dniu wydania ostatecznego orzeczenia w sprawie skargi konstytucyjnej. W przypadku orzeczenia

³ Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie rozstrzygał sprawy skarg konstytucyjnych wniesionych w związku z wydaniem decyzji personalnej. W żadnej z nich konieczność wyczerpania drogi sądowej dla skutecznego wniesienia skargi nie budziła najmniejszych wątpliwości (zob. np. sprawy o sygn. SK 31/10, SK 21/12, SK 47/15).

przez Trybunał o niezgodności aktu normatywnego lub jego części z Konstytucją postanowienie tymczasowe traci moc po upływie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie tego orzeczenia.

Możliwość wydania postanowienia tymczasowego w trybie art. 79 UTK jest szczególnym środkiem ochrony praw i wolności konstytucyjnych skarżącego, możliwym do zastosowania przez Trybunał Konstytucyjny w momencie skutecznego pod względem formalnym wniesienia skargi konstytucyjnej oraz wystąpienia szczególnego ryzyka trwałego naruszenia praw skarżącego, uzasadniającego wstrzymanie wykonania ostatecznego rozstrzygnięcia sądowego do czasu merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez Trybunał Konstytucyjny. Instytucja postanowienia tymczasowego, wydawanego w trybie art. 79 UTK jest stosowana przez Trybunał Konstytucyjny bardzo rzadko, w sytuacjach wyjątkowych⁴.

Odnosząc wymagania formalne przewidziane w art. 79 UTK do treści i okoliczności wydania postanowienia tymczasowego należy stwierdzić, że postanowienie to zostało wydane z rażącym naruszeniem prawa i poza zakresem konstytucyjnych kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Za tak postawioną tezę przemawiają następujące argumenty:

- 1) postanowienie tymczasowe w sprawie Ts 9/24 zostało wydane przed dokonaniem kontroli formalnej skargi konstytucyjnej, w sytuacji, gdy nie rozstrzygnięto czy postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej w ogóle zostanie przed Trybunałem Konstytucyjnym skutecznie wszczęte, a skarga będzie rozpoznana merytorycznie,
- 2) co więcej, postanowienie tymczasowe zostało wydane pomimo pełnej świadomości Trybunału Konstytucyjnego (jest to bowiem wiedza notoryjna wynikająca z treści przepisów prawa i praktyki orzecniczej TK), że skarga konstytucyjna nie spełnia wymagań formalnych do jej skutecznego wniesienia i nieuchronnie spotka się z odmową nadania dalszego biegu,
- 3) postanowienie tymczasowe zostało wydane jednoosobowo przez skład Trybunału Konstytucyjnego inny niż właściwy do rozpoznania skargi konstytucyjnej,
- 4) treść postanowienia tymczasowego rażąco narusza art. 188 pkt 5 i art. 79 Konstytucji RP oraz art. 79 UTK. Trybunał Konstytucyjny wydając postanowienie tymczasowe może jedynie zawiesić lub wstrzymać wykonanie ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej. Tymczasem postanowienie tymczasowe, będące przedmiotem analizy, formułuje polecenia (nakazy) kierowane do Prokuratora Generalnego oraz wszystkich organów władzy publicznej (pkt 1 postanowienia tymczasowego), wstrzymuje wykonanie decyzji Prezesa Rady Ministrów której stroną nie jest skarżący, lecz osoba trzecia (pkt 2 postanowienia tymczasowego), formułuje normy o charakterze powszechnie obowiązującym (pkt 3 postanowienia tymczasowego). Postanowienie tymczasowe w analizowanej formie i treści jest aktem nieznanym na gruncie art. 79 UTK i wykraczającym poza konstytucyjne kompetencje Trybunału Konstytucyjnego,
- 5) treść postanowienia tymczasowego narusza zasadę podziału władzy (art. 10 Konstytucji RP) oraz zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP). Konstytucyjne kompetencje Trybunału

⁴ Analiza działalności orzecniczej Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że dotąd wydano jedynie 7 postanowień tymczasowych (w sprawach: SK 19/01, SK 28/01, SK 26/04, SK 26/02, SK 45/04, SK 3/08 oraz SK 59/13).

Konstytucyjnego nie dają bowiem najmniejszych podstaw do uczestnictwa w kreowaniu polityki personalnej Rady Ministrów i wskazywania Prezesowi Rady Ministrów oraz Prokuratorowi Generalnemu, który urzędnik może pełnić funkcję Prokuratora Krajowego, a który takiej funkcji pełnić nie powinien. Wydając postanowienie tymczasowe Trybunał Konstytucyjny istotnie wykroczył poza swoje konstytucyjne kompetencje, działając bez niezbędnej podstawy prawnej,

- 6) postanowienie tymczasowe zostało wydane przez Trybunał Konstytucyjny w składzie, co do którego zachodzi istotne ryzyko orzekania w stanie braku niezbędnej apolityczności i niezawisłości sędziowskiej oraz w warunkach konfliktu interesów (szerzej będzie o tym mowa niżej).

V. Skład TK wydający postanowienie tymczasowe

Postanowienie tymczasowe zostało wydane w warunkach poważnego kryzysu politycznego, od którego istnienia w niniejszej opinii – niestety – nie sposób abstrahować. Z tego też względu Trybunał Konstytucyjny powinien w sposób szczególny uwzględniać standardy niezależności, niezawisłości i apolityczności. Tymczasem postanowienie tymczasowe zostało wydane w składzie i w okolicznościach, które wskazują na brak zachowania minimalnych standardów niezawisłości i apolityczności oraz działanie w warunkach jawnego konfliktu interesów. Okoliczności wydania postanowienia tymczasowego oraz jego treść wskazują wręcz, że stanowi ono instrument w walce politycznej użyty z pełną świadomością jego bezprawności.

Trudno oprzeć się wrażeniu, że skarga konstytucyjna została złożona przez skarżącego, będącego aktywnym podmiotem rzeczonego sporu politycznego, wyłącznie w celu uzyskania postanowienia tymczasowego. Postanowienie to udało się skarżącemu uzyskać w dniu złożenia skargi konstytucyjnej w warunkach nieznanymi praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, Konstytucji oraz UTK. Postanowienie tymczasowe zostało wydane przez sTK Krystynę Pawłowicz, była parlamentarzystkę ugrupowania politycznego, z którym związany jest także skarżący. Już wstępna analiza aktywności publicznej pozwala stwierdzić, że sTK Krystyna Pawłowicz nie stara się nawet ukryć, że w swej działalności kieruje się w znacznym stopniu emocjami politycznymi, co w ocenie autora niniejszej opinii nie licuje z elementarnymi zasadami etyki sędziego Trybunału Konstytucyjnego i stanowi podstawę do wyłączenia sTK Krystyny Pawłowicz od orzekania zarówno w sprawie postanowienia tymczasowego, jak i skargi konstytucyjnej Dariusza Barskiego.

VI. Podsumowanie

Analiza prawna przeprowadzona w ramach niniejszej opinii wskazuje, że:

- 1) postanowienie tymczasowe w sprawie Ts 9/24 zostało wydane z rażącym naruszeniem prawa, w tym w szczególności Konstytucji oraz UTK;
- 2) postanowienie tymczasowe zostało wydane pomimo pełnej świadomości Trybunału Konstytucyjnego (jest to bowiem wiedza notoryjna wynikająca z treści przepisów prawa i

praktyki orzeczniczej TK), że skarga konstytucyjna nie spełnia wymagań formalnych do jej skutecznego wniesienia i nieuchronnie spotka się z odmową nadania dalszego biegu, a tym samym wydanie postanowienia tymczasowego jest bezpodstawne,

- 3) treść postanowienia tymczasowego rażąco narusza art. 188 pkt 5 i art. 79 Konstytucji RP oraz art. 79 UTK. Trybunał Konstytucyjny wydając postanowienie tymczasowe może bowiem jedynie zawiesić lub wstrzymać wykonanie ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej. Nie jest natomiast uprawniony do wydawania poleceń Prezesowi Rady Ministrów i Prokuratorowi Generalnemu lub innym organom władzy publicznej (pkt 1 postanowienia tymczasowego), ani ustanawiania norm powszechnie obowiązujących (pkt 3 postanowienia tymczasowego),
- 4) postanowienie tymczasowe w analizowanej formie i treści jest zatem aktem nieznanym na gruncie art. 79 UTK i wykraczającym poza konstytucyjne kompetencje Trybunału Konstytucyjnego,
- 5) treść postanowienia tymczasowego narusza zasadę podziału władzy (art. 10 Konstytucji RP) oraz zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP). Konstytucyjne kompetencje Trybunału Konstytucyjnego nie dają bowiem najmniejszych podstaw Trybunałowi do weryfikowania decyzji personalnych Prezesa Rady Ministrów czy Prokuratora Generalnego. Wydając postanowienie tymczasowe Trybunał Konstytucyjny istotnie wykroczył poza swoje konstytucyjne kompetencje, działając bez podstawy prawnej,
- 6) postanowienie tymczasowe zostało wydane przez Trybunał Konstytucyjny w składzie, co do którego zachodzi istotne ryzyko orzekania w warunkach braku niezbędnej apolityczności i niezawisłości sędziowskiej oraz w warunkach konfliktu interesów.