

Opinia prawna

na temat:

- 1) Jaki jest zakres przedmiotowy i temporalny formułowania zabezpieczenia tymczasowego przez Trybunał Konstytucyjny na gruncie artykułu 79 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym?,
- 2) Czy zabezpieczenie tymczasowe Trybunału Konstytucyjnego może być stosowane w sprawie, w której nie wyczerpano drogi sądowej?

Tezy opinii

1. Realizowane przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowanie zabezpieczające jest pochodne względem postępowania głównego w postaci wniesienia skargi konstytucyjnej, a jego dopuszczalność jest uwarunkowana skutecznym wniesieniem do Trybunału Konstytucyjnego skargi konstytucyjnej.
2. Zabezpieczenie tymczasowe jest środkiem procesowym możliwym do zastosowania przez Trybunał Konstytucyjny wyłącznie po wydaniu przezeń postanowienia o nadaniu skardze konstytucyjnej biegu, tj. gdy pismo procesowe nazwane „skarga konstytucyjna” spełnia warunki formalne skargi konstytucyjnej (nie jest obarczone wadami prawnymi) i nie jest oczywiście bezzasadne.
3. Zabezpieczenie tymczasowe Trybunału Konstytucyjnego nie może być stosowane w sprawie, w której nie wyczerpano drogi prawnej. Zgodnie z art. 79 ust. 2 Konstytucji RP, wyczerpanie drogi sądowej lub administracyjnej jest warunkiem *sine qua non* skutecznego wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego (subsydiarny charakter skargi konstytucyjnej). Niewyczerpanie drogi sądowej sprawia, że pismo nazwane „skarga konstytucyjna” nie ma charakteru skargi konstytucyjnej (tzw. „skarga symulowana”) i – po niezuzupełnieniu braków – Trybunał Konstytucyjny wydaje postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu temu pismu procesowemu.

Dopóki pismo procesowe nazwane „skarga konstytucyjna” nie odpowiada wymogom formalnym skargi konstytucyjnej umożliwiającym nadanie jej dalszego biegu, dopóty Trybunał Konstytucyjny nie jest kompetentny do rozpoznania wniosku o udzielenie zabezpieczenia.

4. Skarga konstytucyjna jest środkiem prawnym subsydiarnym (pomocniczym) względem innych środków ochrony konstytucyjnych wolności lub praw. Aby uczestnik stosunków prawnych mógł z niej skorzystać, uprzednio musi wyczerpać tok administracyjnego lub sądowego postępowania, tj. uzyskać ostateczne orzeczenie organu administracyjnego lub sądu. Wymaga to wyczerpania środków odwoławczych przewidzianych dla danego rodzaju postępowania. Niespełnienie tego warunku skutkuje nienadaniem przez Trybunał Konstytucyjny pismu procesowemu nazwanemu „skarga konstytucyjna” (tzw. „skarga symulowana”) biegu.
5. Prawo do sądu jest prawem powszechnym, którego korelatem jest sąd właściwy do rozpatrzenia sprawy (art. 45 Konstytucji RP). W Rzeczypospolitej Polskiej system sądów jest systemem zupełnym, co znaczy, że zawsze jest sąd właściwy do realizacji prawa do sądu. Zupełność realizacji prawa do sądu zapewnia dyspozycja art. 177 Konstytucji RP, zgodnie z którym sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów.
6. W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zabezpieczenie tymczasowe może być stosowane, gdy pismo procesowe nazwane „skarga konstytucyjna” spełnia warunki formalne skargi konstytucyjnej (nie jest obarczone wadami prawnymi) i nie jest oczywiście bezzasadne, jeżeli wykonanie wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia leżącego u podstaw wniesienia skargi konstytucyjnej mogłoby spowodować nieodwracalne skutki, wiążące się z dużym uszczerbkiem dla skarżącego albo gdy przemawia za tym inny ważny interes skarżącego lub ważny interes publiczny. Zabezpieczenie tymczasowe może być stosowane do czasu, gdy - na tle postępowania ze skargi konstytucyjnej – wygaśnie przesłanka jego zastosowania.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na dwa pytania: 1) Jaki jest zakres przedmiotowy i temporalny formułowania zabezpieczenia tymczasowego przez Trybunał Konstytucyjny na gruncie artykułu 79 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym?, 2) Czy zabezpieczenie tymczasowe Trybunału Konstytucyjnego może być stosowane w sprawie, w której nie wyczerpano drogi sądowej?”.

Podstawa prawna

Opinia została sporządzona na podstawie przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2393 ze zm.), ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.) oraz uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 767).

Analiza stanu prawnego

I. W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym kwestia postanowień zabezpieczających jest uregulowana bezpośrednio i samodzielnie w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej także: uotpTK). Zastosowana technika legislacyjna sprawia, że co do postępowania zabezpieczającego nie ma zastosowania art. 36 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, zgodnie z którym w zakresie nieuregulowanym w ustawie do postępowania przed Trybunałem stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego. Zakres stosowania postanowienia tymczasowego jest w ustawie uregulowany, co przesądza o niestosowaniu wobec niego art. 36 uotpTK¹.

II. Postępowanie w sprawie wydania przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia zabezpieczającego nie jest postępowaniem samoistnym. Jest

¹ Postanowienie TK z 8 lutego 2017 r., sygn. U 2/16, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=5&dokument=15046&sprawa=18299> (dostęp: 19.01.2023).

postępowaniem incydentalnym w głównym postępowaniu nad skargą konstytucyjną² (i tylko w tym postępowaniu może mieć zastosowanie). Jego egzystencja jest uwarunkowana egzystencją postępowania głównego. Oznacza to, że dopóki do Trybunału Konstytucyjnego nie zostanie prawnie skutecznie wniesione pismo procesowe „skarga konstytucyjna” i tym samym nie zostanie wszczęte postępowanie w sprawie rozpoznania skargi, dopóty Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji wydania postanowienia zabezpieczającego. Innymi słowy, jak pisze B. Wierzbowski, „nie ulega wątpliwości, iż postanowienie tymczasowe może być wydane tylko w takiej sprawie, w której TK może orzec merytorycznie o zasadności skargi”³.

Skarga konstytucyjna jest instytucją prawa konstytucyjnego, mającą umocowanie w art. 79 Konstytucji RP, którego rozwinięcie i uszczegółowienie ma miejsce przede wszystkim w ustawie o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz Kodeksie postępowania cywilnego (zasadniczo w kontekście skargi konstytucyjnej jako pisma procesowego). Zgodnie z art. 79 Konstytucji RP, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Tego przepisu nie dotyczy praw określonych w art. 56 Konstytucji RP.

W kontekście przedmiotu opinii, kluczowa jest przesłanka skargi konstytucyjnej w postaci „sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego (skarżącego – J.Z.) wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Warunek uzyskania przez skarżącego ostatecznego orzeczenia – jako warunek dopuszczalności skargi konstytucyjnej – czyni ze skargi konstytucyjnej środek akcesoryjny względem innych środków prawnych ochrony wolności lub praw skarżącego. Zarazem, czyni z niej środek subsydiarny (pomocniczy) czyli

² B. Wierzbowski, *Postanowienie tymczasowe Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999, s. 307; M. Masternak-Kubiak, *Procedura postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej*, [w:] J. Trzeciński (red.), *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000, s. 184.

³ B. Wierzbowski, *Postanowienie tymczasowe Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999, s. 309.

dopuszczalny dopiero po bezskutecznym wykorzystaniu przez skarżącego innych środków ochrony jego wolności lub praw konstytucyjnych⁴.

Konstytucyjne ujęcie skargi konstytucyjnej (w tym zakresie nie ma rozbieżności w doktrynie prawa) sprawia, że nie jest ona środkiem alternatywnym wobec innych środków ochrony wolności lub praw skarżącego. Nie jest środkiem konkurencyjnym wobec przysługującego każdemu prawa sądowej ochrony jego konstytucyjnych wolności lub praw (art. 45 Konstytucji RP), sądowej ochrony konstytucyjnych praw lub wolności, ale uzupełnia tę ochronę w sytuacji, gdy – zdaniem skarżącego – okazała się ona nieefektywna. Dopiero bezskuteczne wyczerpanie przez skarżącego innych środków prawnych, umożliwiających naprawę rozstrzygnięcia zapadłego w sprawie skarżącego, stwarza po jego stronie prawo do skargi konstytucyjnej⁵. Innymi słowy, dopóki skarżący bezskutecznie nie wyczerpie innych środków prawnych, dopóty nie ma prawa do skargi konstytucyjnej (prawo *non existens*). W doktrynie taka skarga jest też nazywana „skargą przedwczesną”, tj. złożoną przez podmiot, którego kompetencja do aktualizacji obowiązku rozpoznania sprawy przez Trybunał Konstytucyjny jeszcze się nie zaktualizowała⁶.

Jako nadzwyczajny środek prawny, skarga konstytucyjna jest dopuszczalna jedynie wtedy, gdy zarzucane naruszenie wolności praw konstytucyjnych skarżącego nie może być w inny sposób usunięte⁷. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, aby wnieść ją do Trybunału Konstytucyjnego, skarżący musi mieć ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej, na którego podstawie prawną składa się ustawa lub inny akt normatywny naruszający jego konstytucyjne wolności lub prawa. Jak potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 22 listopada 2005 r., warunkiem skorzystania przez skarżącego ze skargi konstytucyjnej jest doprowadzenie przez

⁴ Odpowiednio, skarga konstytucyjna jest charakteryzowana jako „nadzwyczajny” i „subsydiarny” środek ochrony konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego. Zob. A. Łabno, *Skarga konstytucyjna w Konstytucji III RP*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 779. Podobnie B. Szmulik, *Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym*, Warszawa 2006, s. 127 i nast.

Ze względu na przedmiot opinii, pomijam drugie rozumienie subsydiarności skargi konstytucyjnej, tj. pomocniczy charakter wobec wniosku i pytania prawnego wnoszonych do Trybunału Konstytucyjnego.

⁵ L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych*, Warszawa 2014, s. 136.

⁶ J. Mikołajewicz, *Zasady orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego. Zagadnienia teoretycznoprawne*, Poznań 2008, s. 52.

⁷ L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 83.

niego do wydania w konkretnej sprawie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej⁸.

Konstytucyjne pojęcie “orzeczenia” o wolnościach, prawach lub obowiązkach jednostki obejmuje rozstrzygnięcia, które nakładają, zmieniają lub uchylają obowiązki albo przyznają, zmieniają lub znoszą uprawnienia. Do orzeczeń o wolnościach, prawach lub obowiązkach zalicza się również rozstrzygnięcia, w których autorytatywnie stwierdza się istnienie obowiązku lub uprawnienia, jeżeli rozstrzygnięcia te mają znaczenie dla realizacji określonych uprawnień lub obowiązków jednostki. Do orzeczeń o wolnościach, prawach lub obowiązkach mogą należeć także rozstrzygnięcia polegające na odmowie wydania jednego z wymienionych wcześniej rozstrzygnięć⁹. Istotą orzeczenia o wolnościach, prawach lub obowiązkach jednostki jest zawsze jego wiążący charakter. Wyraża się on w powstaniu, zmianie lub zniesieniu obowiązków ciążących na określonych podmiotach¹⁰.

Trybunał Konstytucyjny uznaje, że skarga konstytucyjna nie jest samoistnym środkiem prawnym, lecz środkiem ochrony wolności i praw, który może być wykorzystany dopiero wtedy, gdy w jednostkowej sprawie sądowej lub administracyjnej postępowanie zostało przeprowadzone i ostatecznie zakończone¹¹.

Konstytucyjnie ustalona przesłanka ostateczności została doprecyzowana (skonkretyzowana) w art. 77 ust. 1 uotpTK. W nim, desygnatem konstytucyjnego pojęcia „ostateczne orzeczenie” jest wyczerpanie drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w postaci doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Skargę konstytucyjną poprzedza zatem postępowanie w indywidualnej sprawie skarżącego. Odpowiednio, jest to postępowanie cywilne, karne lub administracyjne.

Jak potwierdził Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 18 grudnia 2018 r., złożenie skargi konstytucyjnej jest związane z bezskutecznym wyczerpaniem zwykłych środków zaskarżenia przewidzianych w stosownych przepisach proceduralnych. Przy

⁸ Wyrok TK z 22 listopada 2005 r., sygn. SK 8/05, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=1838&sprawa=3944> (dostęp: 19.01.2023).

⁹ Postanowienie TK z 4 grudnia 2000 r., sygn. SK 10/99, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=3&dokument=924&sprawa=3404> (dostęp: 19.01.2023).

¹⁰ Postanowienie TK z 18 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/18, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=2&dokument=17521&sprawa=20996> (dostęp: 19.01.2023).

¹¹ Postanowienie TK z 18 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/18, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=2&dokument=17521&sprawa=20996> (dostęp: 19.01.2023).

tym forma prawomocnego orzeczenia wydanego przez sąd nie ma znaczenia, gdyż użyte w art. 77 ust. 1 uotpTK sformułowanie „inne ostateczne rozstrzygnięcie” ma tak szerokie znaczenie, że odnosi się do wszelkich innych niż wyroki orzeczeń sądowych¹².

Skarżący musi wykazać się aktywnością procesową. W toku instancji musi wykorzystać wszystkie dostępne mu zwykłe środki prawne, zapobiegające uzyskaniu przez orzeczenie waloru prawomocności¹³. Jak zauważył Trybunał w postanowieniu z 17 grudnia 2009 r.¹⁴ oznacza to, z jednej strony, że skarga konstytucyjna jest niedopuszczalna, jeżeli orzeczenie stało się prawomocne wskutek zaniechania wniesienia zwykłego środka zaskarżenia lub nie został on rozpoznany z przyczyn formalnych leżących po stronie skarżącego. Z drugiej zaś strony, prawo wniesienia skargi konstytucyjnej powstaje z chwilą doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku lub postanowienia. Uprawomocnienie nadaje rozstrzygnięciu walor ostateczności w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji¹⁵.

Zgodnie z postanowieniem TK z 29 stycznia 2013 r., skarżący obowiązany jest wskazać prawomocne rozstrzygnięcie, które zostało wydane na podstawie zaskarżonego aktu normatywnego. Owo wskazanie nie jest czysto techniczną czynnością¹⁶. Jak zauważył Trybunał w postanowieniu z 14 maja 2003 r.¹⁷, nie chodzi o wskazanie jakiegokolwiek – podjętego w toku postępowania – orzeczenia sądu, ale takiego, które nadać mogło ostateczny charakter merytorycznemu rozstrzygnięciu o konstytucyjnych wolnościach lub prawach skarżącego, wydanemu na podstawie zakwestionowanych w skardze przepisów. Chodzi o władcze rozstrzygnięcie, które ostatecznie – i choćby pośrednio – określa sytuację prawną skarżącego i ma znaczenie dla realizacji jego uprawnień¹⁸.

¹² Podobnie postanowienie TK z 21 marca 2000 r., sygn. SK 6/99, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=5&dokument=1796&sprawa=3444> (dostęp: 19.01.2023).

¹³ Postanowienie TK z 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 36/12, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=7&dokument=8623&sprawa=9492> (dostęp: 19.01.2023).

¹⁴ Postanowienie TK z 17 grudnia 2009 r., sygn. Ts 68/08 za: postanowienie TK z 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 36/12, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=7&dokument=8623&sprawa=9492> (dostęp: 19.01.2023).

¹⁵ Postanowienie TK z 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 36/12, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=7&dokument=8623&sprawa=9492> (dostęp: 19.01.2023).

¹⁶ Postanowienie TK z 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 36/12, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=7&dokument=8623&sprawa=9492> (dostęp: 19.01.2023).

¹⁷ Postanowienie TK z 14 maja 2003 r., sygn. Ts 56/02, za: postanowienie TK z 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 36/12, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=7&dokument=8623&sprawa=9492> (dostęp: 19.01.2023).

¹⁸ Postanowienie TK z 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 36/12, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=7&dokument=8623&sprawa=9492> (dostęp: 19.01.2023).

Wymaga jeszcze odnieść się do użytego w art. 77 ust. 1 uotpTK zwrotu, że wniesienie skargi konstytucyjnej wymaga wyczerpania drogi prawnej, „o ile droga ta jest przewidziana”. Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego (popieranym przez doktrynę¹⁹), dla zbadania zgodności z Konstytucją RP przepisów zamykających drogę sądową bądź wykluczających dopuszczalność wniesienia do sądu określonego środka prawnego konieczne jest uprzednie uzyskanie przez skarżącego orzeczenia w przedmiocie odrzucenia niedopuszczalnego z mocy prawa środka. Dopiero dysponując takim orzeczeniem, skarżący może dochodzić przed Trybunałem Konstytucyjnym stwierdzenia naruszenia przez przepis prawny jego konstytucyjnego (art. 45 Konstytucji RP) prawa do sądu²⁰.

W kontekście wyczerpania przez skarżącego drogi prawnej jako warunku formalnego prawa do skargi konstytucyjnej, należy przywołać relacje, jakie w prawie polskim zachodzą między prawem do sądu (art. 45 Konstytucji RP) a sądem, przed którym to prawo jest realizowane, efektem czego ma miejsce wyczerpanie drogi prawnej. Otóż, w polskim systemie prawnym prawo do sądu odpowiada istnieniu sądu, przed którym prawo to jest wykonywane. Dzieje się tak poprzez tzw. zupełność systemu polskich sądów. Zgodnie z art. 177 Konstytucji RP, prawo do sądu jest realizowane przed sądami powszechnymi, a inne sądy (w rozumieniu art. 175 Konstytucji RP) orzekają wyłącznie w zakresie spraw ustawowo zastrzeżonych dla ich właściwości. Jeżeli zatem inny sąd (sąd administracyjny, wojskowy lub Sąd Najwyższy) orzeknie, że nie jest właściwy do rozstrzygnięcia danego sporu to sądem właściwym do jego rozpoznania jest sąd powszechny i wyczerpanie przed nim drogi prawnej stwarza prawo do skargi konstytucyjnej.

Tam, gdzie skarżącemu nie doręczono prawomocnego wyroku lub postanowienia, tam skarżący nie ma prawa do skargi konstytucyjnej, a rezultacie – nie ma skargi konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego, w następstwie czego, niedopuszczalne jest podjęcie przez Trybunał Konstytucyjny do rozpoznania pisma procesowego nazwanego przez skarżącego „skarga konstytucyjna”. Nie jest to

¹⁹ L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych*, Warszawa 2014, s. 137.

²⁰ Postanowienie TK z 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 36/12, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=7&dokument=8623&sprawa=9492> i przywołane w nim postanowienia: z 15 grudnia 2009 r., sygn. Ts 173/08, OTK ZU nr 1/B/2010, poz. 25, z 19 marca 2010 r. sygn. Ts 157/09, OTK ZU nr 4/B/2010, poz. 290, z 21 czerwca 2010 r., sygn. Ts 243/09, OTK ZU nr 6/B/2010, poz. 454, z 6 lipca 2011 r., sygn. Ts 154/10, OTK ZU nr 4/B/2011, poz. 318) (dostęp: 19.01.2023).

bowiem skarga konstytucyjna w rozumieniu konstytucyjnym (art. 79 Konstytucji RP), ale tzw. „skarga symulowana”. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym polegające na rozpatrzeniu „symulowanej skargi konstytucyjnej” miałyby cechy „symulowanego” postępowania. Byłoby objęte wadą prawną niemożliwą do usunięcia w przewidzianym przez prawo procesowe trybie, tj. ani w trybie rektyfikacji, ani w trybie zwykłych środków prawnych ani w trybie nadzwyczajnych środków prawnych²¹. Mając na uwadze, że Trybunał Konstytucyjny, podobnie jak inne organy władzy publicznej, działa na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP) byłoby to działanie naruszające dyspozycję art. 7 Konstytucji RP²².

W toku wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny bada tak jej aspekty formalne, jak też jej oczywistą bezzasadność²³. Dopiero wykluczenie w toku wstępnego rozpoznania oczywistej bezzasadności skargi konstytucyjnej, umożliwia nadanie jej dalszego biegu. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny oczywistej bezzasadności skargi uzasadnia nienadanie jej dalszego biegu, a tym samym – odpada przesłanka zastosowania postanowienia zabezpieczającego²⁴.

Jak wskazano wyżej, postępowanie w sprawie wydania przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia zabezpieczającego jest postępowaniem pochodnym względem postępowania głównego, tj. w sprawie skargi konstytucyjnej. Oznacza to, że dopóki skarżący nie wyczerpanie drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w postaci doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia, dopóty skarżący nie ma prawa do skargi konstytucyjnej, w następstwie czego nie ma skargi konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego. A skoro przed Trybunałem Konstytucyjnym nie jest prowadzone postępowanie główne w sprawie skargi konstytucyjnej, to i nie może być podjęte postępowanie wobec niego pochodne, tj. postępowanie zabezpieczające, a Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji wydania postanowienia zabezpieczającego. Postanowienie zabezpieczające wydane przez Trybunał

²¹ Zob. K. Zaradkiewicz, *Analiza niektórych aspektów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach K 34/15 oraz K 47/15*, Warszawa 2016, s. 12-13.

²² Całościowo na temat zawartości materialnej art. 7 Konstytucji RP zob. J. Jaskiernia, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 7, 8, 9*, Warszawa 2021.

²³ Na temat granic wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej zob. P. Mijał, *Granice wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej w aspekcie oceny wzorców kontroli konstytucyjności*, [w:] K. Urbaniak (red.), *Skarga konstytucyjna. Zagadnienia teorii i praktyki*, Poznań 2015.

²⁴ Postanowienie tymczasowe TK z 23 stycznia 2008 r., sygn. SK 3/08, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=2&dokument=1226&sprawa=4529> (dostęp: 19.01.2023).

Konstytucyjny w „symulowanym” postępowaniu zabezpieczającym prowadzonym w toku rozpatrywania „symulowanej skargi konstytucyjnej” miałyby cechy „symulowanego” postanowienia zabezpieczającego. Mając na uwadze, że Trybunał Konstytucyjny, podobnie jak inne organy władzy publicznej, działa na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP) byłoby to działanie naruszające dyspozycję art. 7 Konstytucji RP.

III. W przyjętym w Polsce modelu skargi konstytucyjnej, nie jest ona skargą „na rozstrzygnięcie”, lecz skargą „na przepis”, który znajduje się u podstaw tegoż rozstrzygnięcia, innymi słowy – jest to skarga przeciwko przepisowi²⁵, a nie orzeczeniu. W rezultacie, przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest konstytucyjność przepisu prawnego, a nie kontrola ostatecznego orzeczenia, w którym przepis ten został zastosowany. Nadając skardze bieg postępowania, Trybunał Konstytucyjny abstrahuje od rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie i koncentruje się na kwestii konstytucyjności aktu normatywnego²⁶. Oznacza to, że – co do zasady – działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego nie wywołuje bezpośrednich skutków względem aktów stosowania prawa, w tym – w stosunku do postępowania, w którym zastosowano wątpliwy konstytucyjnie przepis prawny. W tych okolicznościach normatywnych ustawodawca uplasował zabezpieczenie tymczasowe.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 uotpTK, 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. Celem postanowienia tymczasowego jest zapobieżenie sytuacji, w której pomimo orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, że zaskarżony przepis prawny jest niezgodny z Konstytucją RP, konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego pozostaną naruszone.

²⁵ Ze względu na przedmiot opinii pomijam – jako nie mające dla niej znaczenia – rozważania, czy skarga jest na „przepis prawny” czy na „normę prawną”.

²⁶ S. Jarosz-Żukowska, *Postanowienia tymczasowe w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2021, Nr LXXXVII, s. 73.

Postanowienie tymczasowe jest rozstrzygnięciem formalnym i akcesoryjnym²⁷, o ograniczonym zasięgu czasowym. Może być zastosowane w toku rozpatrywania przez Trybunał Konstytucyjny skargi konstytucyjnej. W ujęciu temporalnym może być ono podjęte po zaistnieniu faktu prawnego w postaci stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny, że wniesione do niego pismo procesowe nazwane przez skarżącego „skarga konstytucyjna” jest skargą konstytucyjną, tj. spełnia dyspozycję art. 79 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 53 uotpTK. Rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny wniosku skarżącego o wydanie postanowienia tymczasowego jest możliwe po zakończeniu procesu wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej i wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia o nadaniu skardze dalszego biegu²⁸.

Jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 23 stycznia 2008 r., powołując się w tym zakresie na bogate orzecznictwo Trybunału, decyzje odnośnie do konieczności zastosowania tego środka tymczasowego powinny być co do zasady podejmowane dopiero wtedy, gdy skarga, w związku z którą może być wydane postanowienie tymczasowe, spełnia formalne warunki jej dopuszczalności²⁹. Rozpatrywanie konieczności wydania postanowienia tymczasowego co do zasady dopiero po zakończeniu etapu wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej jest tym uzasadnione, że jest to jedyny przypadek, gdy Trybunał Konstytucyjny, będący «sądem prawa», w zakresie ograniczonym przedmiotowo (postępowanie egzekucyjno-wykonawcze) i czasowo (w toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym), ze względu na szczególne okoliczności, może ingerować w toczące

²⁷ Postanowienie tymczasowe TK z 22 października 2013 r., sygn. SK 59/13, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=4&dokument=9878&sprawa=12152> (dostęp: 19.01.2023), postanowienie TK z 16 października 2012 r., sygn. SK 54/12, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=3&dokument=10161&sprawa=10235> (dostęp: 19.01.2023), postanowienie tymczasowe TK z 23 stycznia 2008 r., sygn. SK 3/08, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=2&dokument=1226&sprawa=4529> (dostęp: 19.01.2023), postanowienie tymczasowe TK z 26 czerwca 2001 r., sygn. SK 19/01, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=1007&sprawa=3255> (dostęp: 19.01.2023).

²⁸ Postanowienie TK z 23 stycznia 2008 r. sygn. SK 48/07, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=3&dokument=1292&sprawa=4517> (dostęp: 19.01.2023).

²⁹ Postanowienie TK z 23 stycznia 2008 r. sygn. SK 48/07, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=3&dokument=1292&sprawa=4517> (dostęp: 19.01.2023) i przywołane w nim postanowienia tymczasowe z: 26 września 2001 r., sygn. SK 28/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 7; 14 grudnia 2004 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 120; 2 lipca 2007 r., sygn. SK 46/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 82 oraz w postanowienie z 30 listopada 2006 r., sygn. SK 9/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 166, jak również niepublikowane postanowienia w sprawie wstrzymania wykonania orzeczeń, wydane na etapie wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej, z: 18 stycznia 2006 r., sygn. Ts 196/04; 23 marca 2006 r., sygn. Ts 61/06; 28 listopada 2006 r., sygn. Ts 226/06; 27 kwietnia 2006 r., sygn. Ts 72/06).

się postępowania indywidualne”³⁰. Dopóki nie ma zatem prawidłowo wniesionej skargi konstytucyjnej, dopóty nie ma egzystencji środków prawnych dopuszczalnych do zastosowania w czasie jej rozpatrywania.

Zabezpieczenie tymczasowe może być stosowane do czasu, gdy - na tle postępowania ze skargi konstytucyjnej – wygaśnie przesłanka jego zastosowania. Przy tym Trybunał moment ten wiąże jedynie z czasem trwania postępowania przed nim prowadzonego, tj. uznaje, że zabezpieczenie tymczasowe może wywierać skutki jedynie w toku postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym³¹.

W mojej ocenie, mając na uwadze *ratio* instytucji zabezpieczenia tymczasowego w postaci ochrony konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego, przedmiotowy pogląd prawny Trybunału Konstytucyjnego nie jest optymalnie uformowany. Podzielam pogląd Z. Gromka, że skuteczność zabezpieczenia tymczasowego jest uzasadniona także po orzeczeniu przez Trybunał Konstytucyjny, że zaskarżony przepis prawny jest niezgodny z Konstytucją RP³². Jest uzasadniona jego funkcją w postaci ochrony konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego. Chroni go przed ewentualnymi negatywnymi konsekwencjami orzeczenia przez Trybunał, że zaskarżony przepis prawny jest niezgodny z Konstytucją RP, z jednoczesnym odroczeniem terminu wejścia orzeczenia w życie. Mając na uwadze różną w tym zakresie praktykę sądów, nie da się wykluczyć, że pomimo uznania przez Trybunał niezgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją, mogłoby nastąpić wykonanie ostatecznego orzeczenia, którego zawieszenie dotyczyło. Stąd też przychyliam się do poglądu, że postanowienie tymczasowe powinno pozostawać w mocy do zakończenia postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej³³. Postanowienie tymczasowe powinno być uchylone dopiero wtedy, gdy ustaną przyczyny, dla których zostało ono wydane³⁴.

³⁰ Postanowienie TK z 23 stycznia 2008 r. sygn. SK 48/07, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=3&dokument=1292&sprawa=4517> (dostęp: 19.01.2023); postanowienie TK z 1 października 2008 r., sygn. SK 15/08, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=976&sprawa=4580> (dostęp: 19.01.2023).

³¹ Postanowienie tymczasowe TK z 26 czerwca 2001 r., sygn. SK 19/01, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=1007&sprawa=3255> (dostęp: 19.01.2023).

³² Z. Gromek, *Glosa do postanowienia tymczasowego TK z 18 stycznia 2006 r. (sygn. akt Ts 196/04)*, „Przegląd Sejmowy” 2006, Nr 5, s. 156-157. Podobnie S. Jarosz-Żukowska, *Postanowienia tymczasowe w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2021, Nr LXXXVII, s. 86.

³³ S. Jarosz-Żukowska, *Postanowienia tymczasowe w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2021, Nr LXXXVII, s. 86.

³⁴ B. Wierzbowski, *Postanowienie tymczasowe Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999, s. 315.

Postanowienie tymczasowe zapada na posiedzeniu niejawnym. Na podstawie § 28 w zw. z § 25 ust. 1 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, postanowienie tymczasowe podlega uzasadnieniu. Postanowienie to nie kończy postępowania. Nie ma ostatecznego charakteru. Trybunał Konstytucyjny jest kompetentny je uchylić w razie ustania przyczyn, dla których zostało wydane³⁵. Jest to jedyny przypadek, gdy Trybunał Konstytucyjny, będący "sądem prawa", w zakresie ograniczonym przedmiotowo (postępowanie egzekucyjno-wykonawcze) i czasowo (w toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym), ze względu na szczególne okoliczności – wyraźnie wskazane w art. 79 ust. 1 uotpTK – może ingerować w toczące się postępowania indywidualne³⁶.

Podstawą do wydania postanowienia tymczasowego są okoliczności wskazane w art. 79 ust. 1 uotpTK. 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.

Na wnioskodawcy spoczywa ciężar wykazania, że owe okoliczności wystąpiły w danej sprawie³⁷, jak również, że są one aktualne w chwili składania wniosku, a tym samym uzasadniają zastosowanie tego wyjątkowego środka prawnego³⁸. Trybunał Konstytucyjny podkreśla przy tym, że przesłanki zastosowania zabezpieczenia tymczasowego muszą być wykładane ściśle³⁹, co ma umocowanie w wyjątkowości postanowień tymczasowych, stabilności systemu prawnego oraz domniemaniu konstytucyjności przepisów prawa⁴⁰.

W art. 79 ust. 1 uotpTK rozróżnia się zawieszenie i wstrzymanie wykonania ostatecznego orzeczenia w sprawie. Wnioskowanie o zawieszenie lub wstrzymanie

³⁵ Postanowienie tymczasowe TK z 26 czerwca 2001 r., sygn. SK 19/01, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=1007&sprawa=3255> (dostęp: 19.01.2023).

³⁶ Postanowienie tymczasowe TK z 26 czerwca 2001 r., sygn. SK 19/01, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=1007&sprawa=3255> (dostęp: 19.01.2023).

³⁷ Postanowienie z 22 lutego 2010 r., sygn. SK 45/09, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=4&dokument=1275&sprawa=5481> (dostęp: 19.01.2023).

³⁸ S. Jarosz-Żukowska, *Postanowienia tymczasowe w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2021, Nr LXXXVII, s. 82.

³⁹ Postanowienie z 22 lutego 2010 r., sygn. SK 45/09, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=4&dokument=1275&sprawa=5481> (dostęp: 19.01.2023).

⁴⁰ S. Jarosz-Żukowska, *Postanowienia tymczasowe w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2021, Nr LXXXVII, s. 82.

zależy od stadium postępowania egzekucyjnego. Jeśli zostało ono wszczęte, to wnioski dotyczy wstrzymania, jeżeli nie zostało wszczęte — zawieszenia. Wydanie postanowienia tymczasowego nie jest natomiast możliwe, gdy ostateczne orzeczenie zostało już wykonane⁴¹.

Zabezpieczenie tymczasowe ma zastosowanie ograniczone przedmiotowo. Trybunał Konstytucyjny odnosi je wyłącznie do postępowania egzekucyjno-wykonawczego⁴². Jest to stanowisko podzielane przez doktrynę⁴³. Ma zastosowanie jedynie względem zawieszenia lub wstrzymania wykonania ostatecznego orzeczenia w sprawie, której skarga konstytucyjna dotyczy⁴⁴. Dopóki nie ma ostatecznego orzeczenia, które może podlegać wykonaniu, dopóty zabezpieczenie tymczasowe nie ma zastosowania. Nie ma zastosowania wobec zdarzeń czy czynności mających miejsce przed powstaniem ostatecznego orzeczenia w sprawie, jak na przykład aktu organu władzy publicznej typu decyzja administracyjna czy inna czynność faktyczna.

Konkluzje

Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzam, jak w tezach opinii.

dr hab. Jacek Zaleśny
Uniwersytet Warszawski
(opinia wyraża pogląd jej Autora)

⁴¹ Postanowienie z 23 stycznia 2008 r., sygn. SK 48/07, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=3&dokument=1292&sprawa=4517> (dostęp: 19.01.2023). Zob. też S. Jarosz-Żukowska, *Postanowienia tymczasowe w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2021, Nr LXXXVII, s. 79-80.

⁴² Postanowienie TK z 17 lutego 2009 r., sygn. SK 4/09, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=2&dokument=1308&sprawa=5001> (dostęp: 19.01.2023), postanowienie TK z 15 października 2008 r., sygn. SK 35/08, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=2&dokument=1510&sprawa=4678> (dostęp: 19.01.2023), postanowienie tymczasowe TK z 26 czerwca 2001 r., sygn. SK 19/01, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=1007&sprawa=3255> (dostęp: 19.01.2023).

⁴³ Zob. M. Masternak-Kubiak, *Procedura postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej*, [w:] J. Trzciniński (red.), *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000, s. 183; L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych*, Warszawa 2014, s. 157.

⁴⁴ Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciniński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 173.