

Poznań, 17 stycznia 2024 r.

Dr hab. Krzysztof Urbaniak, prof. UAM

Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu

## Opinia prawna

### I. Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest problematyka zakresu przedmiotowego i czasowego formułowania zabezpieczenia tymczasowego przez Trybunał Konstytucyjny oraz możliwość zastosowania takiego zabezpieczenia w sprawie, w której nie wyczerpano drogi prawnej, w tym w szczególności próba udzielenia odpowiedzi na pytania:

1. Jaki jest zakres przedmiotowy i temporalny formułowania zabezpieczenia tymczasowego przez Trybunał Konstytucyjny na gruncie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. *o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym* (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393)?
2. Czy zabezpieczenie tymczasowe może być stosowane w sprawie, w której nie wyczerpano drogi sądowej?

### II. Stan prawny

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.)
2. Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 765)
3. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2023, poz. 1465 t.j.)
4. Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. *Prawo o prokuraturze* (Dz. U. z 2023 r., poz. 1360 ze zm.)
5. Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. *o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym* (Dz. U. z 2019, poz. 2393 t.j.)

### III. Uwagi wprowadzające

Postanowienie tymczasowe Trybunału Konstytucyjnego zostało wprowadzone do polskiego porządku prawnego wraz z instytucją skargi konstytucyjnej. Jest to instrument pozwalający zawiesić lub wstrzymać wykonanie wyroku sądu lub rozstrzygnięcia organu administracji. Zgodnie z art. 79 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym „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”. Regulacja ta powtarza konstrukcję wydania postanowienia tymczasowego określoną wcześniej w art. 50 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r. (powieloną także w ustawach o Trybunale Konstytucyjnym z 2015 r. – art. 68 ust. 1 oraz z 2016 r. – art. 51 ust. 1).

Zarówno doktryna prawa konstytucyjnego, jak i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego zgodnie podkreślają, że postanowienie tymczasowe ma charakter akcesoryjny wobec sprawy, której dotyczy skarga konstytucyjna (S. Jarosz - Żukowska, *Postanowienia tymczasowe w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego” 2011, nr 3368, *passim*; M. Łyszkowski, W. Płowiec, *Postanowienie tymczasowe Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 8, s. 37). Nie ma ono samoistnego charakteru, lecz jest postępowaniem pomocniczym, ściśle związanym z postępowaniem skargowym (postanowienie TK z 5 maja 2004 r., sygn. SK 26/04, postanowienie TK z 15 października 2008 r. sygn. SK 35/08). Jego głównym celem jest zabezpieczenie praw i interesów skarżącego. Postępowanie to rozumieć trzeba jako instrument ochrony tymczasowej, analogiczny do instytucji prawa procesowego w procedurze karnej, cywilnej i sądowno-administracyjnej.

Rozpatrując problematykę postanowienia tymczasowego należy brać pod uwagę szereg zasadniczych zastrzeżeń. Przede wszystkim Trybunał Konstytucyjny jest „sądem prawa”, a nie „sądem faktów”. Bada on konstytucyjność podstawy prawnej rozstrzygnięcia, a nie samego rozstrzygnięcia. W konsekwencji ingerencja w toczące się postępowanie musi być ograniczona zarówno przedmiotowo, jak i czasowo. Skarga konstytucyjna jest instytucją *sui generis* o charakterze uzupełniającym wobec innych środków ochrony wolności i praw, a postanowienie tymczasowe nie może wykroczać poza jego granice.

Przyjęty przez ustrojodawcę w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP model skargi konstytucyjnej, charakteryzuje się wąskim zakresem przedmiotowym (L. Bosek, M. Wild, *Przesłanki przedmiotowe kontroli konstytucyjności prawa w trybie skargowym*, [w:] K. Urbaniak (red.), *Skarga konstytucyjna*.

*Zagadnienia teorii i praktyki*, Poznań 2015, s. 79 i n.). Akcesoryjny wobec skargi charakter postanowienia determinuje, że może być ono stosowane jedynie wobec ostatecznych orzeczeń sądów lub organów administracji publicznej.

Możliwość zawieszenia lub wstrzymania wykonania rozstrzygnięć organów państwowych powinna być stosowana w sposób ostrożny i przemyślany. Wskazywana powściągliwość w korzystaniu z analizowanego instrumentu ma służyć temu, aby w sposób nieuzasadniony nie podważać pozycji sądów lub organów administracji. Pamiętać również należy, że przy wydawaniu postanowienia tymczasowego powinno się mieć na uwadze również ochronę prawną osób trzecich, stabilność obrotu prawnego, jak i interes publiczny. Stąd też środek ten na etapie poprzedzającym merytoryczne rozpatrzenie sprawy przez Trybunał powinien być stosowany jedynie w sytuacjach, gdy jest to konieczne (K. Kozioł, *Procedura wydawania i uchylania postanowień tymczasowych przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 2, s. 55; postanowienie TK z 26 września 2001 r., sygn. SK 28/01, postanowienie TK z 23 stycznia 2008 r., sygn. SK 3/08, postanowienie z 16 września 2008 r., sygn. SK 28/08),

#### **IV. Analiza prawna**

##### **1. Zakres przedmiotowy i temporalny zabezpieczenia tymczasowego**

Przedmiotem skargi konstytucyjnej może być tylko zarzut sprzeczności z Konstytucją aktu normatywnego, który był podstawą rozstrzygnięcia w sprawie. Zgodnie z ugruntowanymi poglądami doktryny i orzecznictwem Trybunału skargę można wnieść tylko w sytuacji, gdy orzeczenie sądowe, decyzja lub inne rozstrzygnięcie o charakterze administracyjnym naruszy konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego, ale tylko i wyłącznie w sytuacji gdy zastosowany przepis prawa, będący podstawą orzeczenia (decyzji itd.) jest sprzeczny z Konstytucją. W toku prowadzonego postępowania skargowego Trybunał będzie badał, czy zachodzi bezpośrednia, materialna sprzeczność aktu normatywnego Konstytucją. Przedmiotem skargi nie może być bezwzględnie zarzut, że wolności i prawa zagwarantowane w Konstytucji zostały naruszone przez niewłaściwe działanie sądu lub organu administracji, który wydał ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie. Przedmiotem skargi może być wyłącznie niekonstytucyjność podstawy normatywnej konkretnego orzeczenia lub decyzji, a nie niekonstytucyjność rozstrzygnięcia jako takiego (M. Masternak – Kubiak, *Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1998, s. 48-49).

Przedmiotem postępowania o wydanie postanowienia tymczasowego, jako akcesoryjnego dla skargi, jest ustalenie istnienia podstaw zawieszenia lub wstrzymania wykonania orzeczenia, decyzji lub

innego rozstrzygnięcia, które legło u podstaw skargi konstytucyjnej. Innymi słowy, wniosek o wydanie postanowienia powinien dotyczyć wstrzymania postępowania opartego wyłącznie na przepisach kwestionowanych w skardze. Trybunał może postanowić o wstrzymaniu lub zawieszeniu wykonania orzeczenia w sprawie, jeżeli jego wykonanie mogłoby spowodować nieodwracalne skutki, wiążące się z dużym uszczerbkiem dla skarżącego albo gdy przemawia za tym inny ważny interes skarżącego lub ważny interes publiczny (art. 79 ust. 1 ustawy) Trybunał może zatem, po zaistnieniu przesłanek wskazanych wyżej, wyjść poza granice swojej właściwości i ingerować w postępowanie sądowe lub egzekucyjne (M. Masternak – Kubiak, *Procedura postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej*, [w:] J. Trzcński (red.), *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000, s. 183). Jest to jednak sytuacja nadzwyczajna, warunkowana zapobieżeniem sytuacji, w której pozytywne rozstrzygnięcia TK dla skarżącego nie przywróci sytuacji do stanu poprzedniego. Należy jednak poczynić w tym miejscu dwa zastrzeżenia. Po pierwsze, Trybunał „musi mieć co wstrzymać”, tzn. że musimy mieć przedmiot zabezpieczenia, czyli sytuację, w której rozstrzygnięcie nie zostało jeszcze całkowicie wykonane, nie doszło do egzekucji lub może być ona wstrzymana. Zabezpieczenie nie może działać z mocą wsteczną, tzn. korygować zaistniałej już sytuacji prawnej lub podważać wydanej decyzji, jeżeli została ona „skonsumowana”. Nie można dla przykładu wstrzymać decyzji, w sytuacji gdy ona już zapadła i została wykonana. Nie można także odwrócić skutków decyzji już wykonanej (rozbiórka budynku) czy zakończonej egzekucji. Po drugie zaś, postanowienie tymczasowe nie może całkowicie wstrzymać obowiązywania normy prawnej, na podstawie której doszło do rozstrzygnięcia.

Rozważając problematykę postanowienia tymczasowego należy mieć cały czas na uwadze jego ekstraordynaryjny charakter. Daje ono bowiem Trybunałowi będącemu, jak już podniesiono, „sądem prawa” instrumenty ingerencji w toczące się postępowania. Obok ograniczeń przedmiotowych o charakterze egzekucyjno-wykonawczym, mamy do czynienia z ograniczeniami temporalnymi. Ustawowa konstrukcja postanowienia stawia ograniczenia czasowe, w świetle których jej zakres sprowadza się do toku postępowania przed Trybunałem. Dodać należy, że Trybunał nie jest związany żadnymi terminami wiążącymi go co do rozpoznania. TK w wielu orzeczeniach zajmował stanowisko, że charakter i doniosłość decyzji o konieczności ustanowienia zabezpieczenia powinno - co do zasady - powodować, że jest ona podejmowana dopiero w sytuacji, gdy skarga w związku z którą ma być wydane postanowienie tymczasowe, spełnia formalne wymogi jej dopuszczalności (M. Łyszkowski, W. Płowiec, op. cit., s. 42). Stanowisko takie znajdowało potwierdzenie także w orzecznictwie Trybunału (zob. np. postanowienie TK z 23 stycznia 2008 r., sygn. SK 48/07) oraz w logice procesowej. Dodać należy, że zdarzały się w praktyce orzecniczej Trybunału sytuacje, że uznawał on, że postanowienie tymczasowe może zostać wydane przed podjęciem rozstrzygnięcia w sprawie dopuszczalności skargi, pod warunkiem że na etapie rozpoznania wstępnego Trybunał stwierdził, zaistnienie przesłanki dla jego

wydania (postanowienie TK z 27 kwietnia 2006 r., sygn. Ts 72/06, postanowienie TK z 28 listopada 2006 r., Ts 226/06, postanowienie TK z 30 maja 2012 r., sygn. Ts 244/11). W takiej sytuacji Trybunał postanawiał „w związku ze wstępnym rozpoznaniem na posiedzeniu niejawnym skargi”. Nie jest jednak dopuszczalne, aby postanowienie tymczasowe zostało wydane przed uruchomieniem wstępnego rozpoznania skargi w Trybunale. Zgodnie bowiem z art. 61 ustawy, uruchomienie rozpatrywania skargi konstytucyjnej rozpoczyna się od skierowania jej przez Prezesa TK do wyznaczonego przez siebie sędziego. Sędzia ten bada spełnienie przez skargę wymagań przewidzianych w ustawie i dopiero na tym etapie może wydać postanowienie. Niedopuszczalna jest sytuacja, w której sędzia bez przystąpienia do wstępnego rozpoznania skargi dokona zabezpieczenia w postaci postanowienia tymczasowego.

## **2. Zabezpieczenie tymczasowe a wyczerpanie drogi sądowej**

Skarga konstytucyjna została wprowadzona do polskiego systemu prawnego na mocy postanowień Konstytucji z 1997 r. jako instytucja służąca ochronie wolności i praw jednostki. Jej specyfika, jak już podnoszono, polega na możliwości uruchomienia procedury badania konstytucyjności aktów normatywnych w związku z ochroną (K. Urbaniak, *Model polskiej skargi konstytucyjnej*, [w:] K. Urbaniak (red.), op. cit., s. 12). W świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji fundamentalną przesłanką wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego jest ostateczność rozstrzygnięcia w sprawie. Skargę składa się jedynie na podstawie prawnej ostatecznego rozstrzygnięcia sądu lub organu administracji. Konstrukcja ustrojowa Trybunału jako „sądu prawa” powoduje, że skargi nie można składać na akty stosowania prawa.

Zgodnie z dość jasno skonstruowanym przepisem Konstytucji o ostateczności orzeczenia w sprawie, ugruntowanymi poglądami doktryny i niewzruszalną linią orzecznictwa, skarga konstytucyjna nie może zastępować zwykłych środków odwoławczych. Z wymogów zasady subsydiarności wynika, że jeżeli istnieje droga kontroli sądowej rozstrzygnięć mogących potencjalnie naruszyć wolności lub prawa jednostki, to dopiero jej skuteczne wyczerpanie otwiera drogę do wniesienia skargi konstytucyjnej. Do momentu kiedy nie zostanie wyczerpany tok instancyjny nie można jednoznacznie ocenić, czy mamy do czynienia z niekonstytucyjnością aktu normatywnego będącego podstawą rozstrzygnięcia czy też z wadliwością aktu stosowania prawa (L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych*, Warszawa 2014, s. 137).

Trybunał w swojej praktyce orzeczniczej często spotyka się z sytuacją wnoszenia skarg konstytucyjnych nie spełniających wymogów formalnych. Instrumentem ochrony TK przed zalewem niezasadnych skarg jest instytucja kontroli wstępnej. W jej toku bada się konstytucyjne i ustawowe przesłanki wniesienia skargi. Jedną z nich jest precyzyjne wskazanie aktu normatywnego na podstawie,

którego doszło do ostatecznego rozstrzygnięcia sądu lub organu administracji. Brak wskazania takiego aktu, a także niewyczerpanie drogi prawnej skutkuje oczywistą odmową nadania skardze dalszego biegu przez Trybunał. Mamy wtedy do czynienia z oczywistą niezasadnością skargi. Przykładem takiej sytuacji jest głośna ostatnio w domenie publicznej skarga konstytucyjna złożona przez Pana Dariusza Barskiego. Wprawdzie brak jest dostępu do samej skargi, to jednak dla każdego studenta prawa oczywistym jest, że w przedmiotowej sprawie nie doszło do wyczerpania drogi sądowej. Zgodnie bowiem z ustawą *Prawo o prokuraturze*, w tym w szczególności art. 101 w sprawach o roszczenie ze stosunku służbowego prokuratorowi przysługuje droga postępowania przed sądem właściwym dla spraw pracowniczych. Nadto w art. 130 przedmiotowej ustawy znajduje się odesłanie stanowiące, że W sprawach nieuregulowanych w niniejszej ustawie do prokuratorów stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 765), a w sprawach nieuregulowanych także w przepisach tej ustawy - przepisy Kodeksu pracy. Wskazana droga sądowa nie dość, że nie została wyczerpana, to nawet nie została uruchomiona. Nie można więc w tej sytuacji mówić o wyczerpaniu drogi prawnej. Dostępne postanowienie tymczasowe wydane w przedmiotowej sprawie przez Trybunał Konstytucyjny (sygn. Ts 9/24) wskazuje, że podstawą złożenia skargi jest akt stosowania prawa wydany przez Prezesa Rady Ministrów (decyzja Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 stycznia 2024 r. w sprawie powołania Pana Jacka Bilewicza do pełnienia obowiązków Prokuratora Krajowego), który nie dotyczy wolności i praw skarżącego.

## **V. Wnioski**

- 1. Przedmiotem skargi konstytucyjnej może być tylko i wyłącznie zarzut sprzeczności z Konstytucją aktu normatywnego, który był podstawą rozstrzygnięcia w sprawie (bezpośrednia, materialna sprzeczność aktu normatywnego Konstytucją).**
- 2. Przedmiotem skargi konstytucyjnej nie może być zarzut, że wolności i prawa zagwarantowane w Konstytucji zostały naruszone przez niewłaściwe działanie sądu lub organu administracji, który wydał ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie.**
- 3. Przedmiotem skargi konstytucyjnej nie może być akt stosowania prawa.**
- 4. Przedmiotem postanowienia tymczasowego może być jedynie rozstrzygnięcie które nie zostało jeszcze całkowicie wykonane, nie doszło do egzekucji lub może być ono wstrzymana. Zabezpieczenie nie może działać z mocą wsteczną, tzn. korygować zaistniałej już sytuacji prawnej lub podważać wydanego wyroku lub decyzji, jeżeli zostały one „skonsumowane”.**

5. W zakresie temporalnym (czasowym) postanowienie tymczasowe może być wydane w toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Wydanie zabezpieczenia przed przystąpieniem do kontroli wstępnej stoi w sprzeczności z postanowieniami ustawy *o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym*.

6. Postanowienie tymczasowe wydane wobec aktu stosowania prawa oraz orzeczeń i decyzji „skonsumowanych” nie pociąga za sobą skutków prawnych.

7. Zabezpieczenie tymczasowe wydane przez Trybunał Konstytucyjny w formie postanowienia może być stosowane tylko i wyłącznie w sprawie, w której wyczerpano drogę sądową. W każdym innym przypadku skarga jest oczywiście bezzasadna i nie nadaje się jej dalszego biegu.

/Krzysztof Urbaniak/