

Krzysztof Urbaniak*, Jacek Zalesny**

Temporalne i materialne aspekty zastosowania zabezpieczenia tymczasowego w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej

Temporal and Material Aspects of the Application of Temporary Security in the Process of a Constitutional Complaint

Słowa kluczowe: praworządność, Trybunał Konstytucyjny, subsidiarność, skarga konstytucyjna, postępowanie zabezpieczające

Key words: rule of law, Constitutional Tribunal, subsidiarity, constitutional complaint, protective proceedings

Abstrakt: Przedmiotem rozważań uczyniono zależności zachodzące między realizowanym przez Trybunał Konstytucyjny zabezpieczeniem tymczasowym a skargą konstytucyjną. Dowodzi się, że realizowane przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowanie zabezpieczające jest postępowaniem w całości zależnym od postępowania głównego ze skargi konstytucyjnej. Oznacza to, że jego dopuszczalność jest uwarunkowana skutecznym wniesieniem do Trybunału Konstytucyjnego skargi konstytucyjnej. Zabezpieczenie tymczasowe Trybunału Konstytucyjnego nie może być stosowane w sprawie, w której nie wyczerpano drogi prawnej i tym samym nie doszło do spełnienia warunku koniecznego do wniesienia do Trybunału Konstytucyjnego skargi konstytucyjnej jako takiej. W temporalnym aspekcie zagadnienia, zabezpieczenie tymczasowe jest stosowane do czasu, gdy wygaśnie przesłanka jego zastosowania. Problematiczne jest, czy oznacza to, że zabezpieczenie tymczasowe Trybunału Konstytucyjnego może być stosowane nie dłużej niż do czasu zakończenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym czy też nie dłużej niż do czasu zakończenia postępowania, w związku z którym do Trybunału Konstytucyjnego została wniesiona skarga konstytucyjna.

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0735-8924>; dr hab., Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. E-mail: krzysztof_urbaniak@wp.pl.

** ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8231-4454>; dr hab., Uniwersytet Warszawski. E-mail: jacekzalesny@uw.edu.pl.

Abstract: *The subject of the text is the relationship between the interim security implemented by the Constitutional Tribunal and the constitutional complaint. It is argued that the security proceedings depend on the main proceedings arising from the constitutional complaint. This means that its admissibility depends on the effective submission of a constitutional complaint to the Constitutional Tribunal. The provisional protection of the Constitutional Tribunal cannot be applied in a case in which legal remedies have not been exhausted and, therefore, the condition necessary to submit a constitutional complaint to the Constitutional Tribunal has not been met. In the temporal aspect of the issue, temporary security is applied until the condition for its use expires. It is problematic whether this means that the interim protection of the Constitutional Tribunal may be applied no longer than until the end of the proceedings before the Constitutional Tribunal or no longer than until the end of the proceedings in connection with which a constitutional complaint was lodged with the Constitutional Tribunal.*

Wprowadzenie

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)¹. 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 cywilnego². Zakres stosowania postanowienia tymczasowego jest w ustawie uregulowany, co przesądza o niestosowaniu wobec niego art. 36 uotpTK³.

Subsydiarność skargi konstytucyjnej

Postępowanie w sprawie wydania przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia zabezpieczającego nie jest postępowaniem samoistnym. Jest postępowaniem incydentalnym w głównym postępowaniu nad skargą konstytucyjną⁴

¹ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2393 ze zm.

² T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.

³ Postanowienie TK z 8 lutego 2017 r., sygn. U 2/16, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=5&dokument=15046&sprawa=18299> (19.01.2025).

⁴ B. Wierzbowski, *Postanowienie tymczasowe Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa

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”⁵, a może orzec merytorycznie jedynie wówczas, gdy zostały spełnione przesłanki wniesienia do TK skargi konstytucyjnej.

Skarga konstytucyjna jest instytucją prawa konstytucyjnego, mającą umocowanie w art. 79 Konstytucji RP⁶. Jego 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. Ten przepis nie dotyczy praw określonych w art. 56 Konstytucji RP.

W kontekście dopuszczalności postępowania zabezpieczającego, kluczowa jest przesłanka skargi konstytucyjnej w postaci: „sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego (skarżącego – K. U., J. Z.) wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Warunek użyskania przez skarżącego ostatecznego orzeczenia – jako warunek dopuszczalności skargi konstytucyjnej – czyni ze skargi konstytucyjnej środek akcesoryjny względem innych środków prawnych ochrony wolności lub praw skarżącego⁷. Zarazem, czyni z niej środek subsydiarny (pomocniczy) czyli dopuszczalny dopiero po bezskutecznym wykorzystaniu przez skarżącego wszystkich innych środków ochrony jego wolności lub praw konstytucyjnych⁸.

1999, s. 307; M. Masternak-Kubiak, *Procedura postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej*, [w:] J. Trzciński (red.), *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000, s. 184.

⁵ B. Wierzbowski, *Postanowienie tymczasowe Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 309.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁷ K. Urbaniak, *Model polskiej skargi konstytucyjnej na tle porównawczym*, [w:] K. Urbaniak (red.), *Skarga konstytucyjna. Zagadnienia teorii i praktyki*, Poznań 2015, s. 12 i n.

⁸ Odpowiednio, skarga konstytucyjna jest charakteryzowana jako „nadzwyczajny” i „subsidiarny” środek ochrony konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego. Zob. A. Łabno,

Konstytucyjne ujęcie skargi konstytucyjnej 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 ze względu na obowiązywanie w systemie prawnym i stosowanych przez organ władzy publicznej, norm prawnych niezgodnych z konstytucyjnymi wolnościami lub prawami skarżącego. Dopiero bezskuteczne wyczerpanie przez skarżącego prymarnych środków prawnych, umożliwiających naprawę rozstrzygnięcia zapadłego w sprawie skarżącego, stwarza po jego stronie prawo do skargi konstytucyjnej⁹. Innymi słowy, dopóki skarżący bezskutecznie nie wyczerpał innych środków prawnych, dopóty nie ma prawa do skargi konstytucyjnej (prawo *non existens*). W doktrynie taka skarga jest nazywana „skargą przedwczesną”, tj. złożoną przez podmiot, którego kompetencja do aktualizacji obowiązku rozpoznania sprawy przez Trybunał Konstytucyjny jeszcze się nie zaktualizowała¹⁰.

Jako nadzwyczajny środek prawny, skarga konstytucyjna jest dopuszczalna jedynie wtedy, gdy zarzucane naruszenie wolności praw konstytucyjnych skarżącego nie może być w inny sposób usunięte¹¹. 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 podstawę 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 niego do wydania w konkretnej sprawie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej¹².

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 n.

Ze względu na przedmiot rozważań, pomijamy w nich drugie rozumienie subsydiarności skargi konstytucyjnej, tj. pomocniczy charakter wobec wniosku i pytania prawnego wnoszonych do Trybunału Konstytucyjnego.

⁹ L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych*, Warszawa 2014, s. 136.

¹⁰ J. Mikołajewicz, *Zasady orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego. Zagadnienia teoretyczno-prawne*, Poznań 2008, s. 52.

¹¹ L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 83.

¹² Wyrok TK z 22 listopada 2005 r., sygn. SK 8/05, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=1838&sprawa=3944> (19.01.2025).

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 rozstrzygnięć¹³. 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 podmiotach¹⁴.

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 zakończone¹⁵.

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 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 sądowych¹⁶.

¹³ Postanowienie TK z 4 grudnia 2000 r., sygn. SK 10/99, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=3&dokument=924&sprawa=3404> (19.01.2025).

¹⁴ Postanowienie TK z 18 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/18, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=2&dokument=17521&sprawa=20996> (19.01.2025).

¹⁵ Tamże.

¹⁶ 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> (19.01.2025).

Skarżący musi wykazać się aktywnością procesową. W toku instancji musi wykorzystać wszystkie dostępne mu zwykłe środki prawne, zapobiegające uzyskaniu przez orzeczenie waloru prawomocności¹⁷. Jak zauważył Trybunał w postanowieniu z 17 grudnia 2009 r.¹⁸, 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. Uprawnomocnienie nadaje rozstrzygnięciu walor ostateczności w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji¹⁹.

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 czynnością²⁰. Jak zauważył Trybunał w postanowieniu z 14 maja 2003 r.²¹, 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 uprawnień²².

Wypada 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 doktrynę²³), 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

¹⁷ Postanowienie TK z 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 36/12, dok. cyt.

¹⁸ Postanowienie TK z 17 grudnia 2009 r., sygn. Ts 68/08 za: postanowienie TK z 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 36/12, dok. cyt.

¹⁹ Postanowienie TK z 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 36/12, dok. cyt.

²⁰ Tamże.

²¹ Postanowienie TK z 14 maja 2003 r., sygn. Ts 56/02, za: postanowienie TK z 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 36/12, dok. cyt.

²² Postanowienie TK z 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 36/12, dok. cyt.

²³ L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa...*, s. 137.

stwierdzenia naruszenia przez przepis prawny jego konstytucyjnego (art. 45 Konstytucji RP) prawa do sądu²⁴.

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.

Wstępne rozpoznanie 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 bowiem skarga konstytucyjna w rozumieniu konstytucyjnym (art. 79 Konstytucji RP), ale pozorna skarga konstytucyjna (tzw. „skarga symulowana”), tj. pismo nazwane „skarga konstytucyjna”, ale nie będące skargą konstytucyjną. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym polegające na rozpatrzeniu „symulowanej skargi konstytucyjnej” miałoby 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 nadzwyczajnym.

²⁴ Postanowienie TK z 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 36/12, dok. cyt. 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 (19.01.2025).

czajnych środków prawnych²⁵. 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 RP²⁶.

W toku wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny bada tak jej aspekty formalne, jak też jej oczywistą bezzasadność²⁷. 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 zabezpieczającego²⁸.

Zabezpieczenie tymczasowe a skarga konstytucyjna

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 wyczerpie 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 Konstytucyjny w „symulowanym” postępowaniu zabezpieczającym prowadzonym w toku rozpatrywania „symu-

²⁵ Zob. K. Zaradkiewicz, *Analiza niektórych aspektów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach K 34/15 oraz K 47/15*, Warszawa 2016, s. 12–13.

²⁶ Całościowo na temat zawartości materialnej art. 7 Konstytucji RP zob. J. Jaskiernia, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 7, 8, 9*, Warszawa 2021.

²⁷ 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.

²⁸ 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> (19.01.2025).

lowanej 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 RP²⁹.

Zabezpieczenie tymczasowe a postępowanie, w związku z którym wniesiono skargę konstytucyjną

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 przepisowi³⁰, 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 normatywnego³¹. 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.

²⁹ Ze względu na zakres podjętych badań, nie obejmują one konsekwencji prawnych wydania przez Trybunał Konstytucyjny „symulowanego” postanowienia zabezpieczającego.

³⁰ Ze względu na przedmiot analizy pomijamy – jako niemające dla niej znaczenia – rozważania, czy skarga jest na „przepis prawny” czy na „normę prawną”. Szeroko na ten temat zob. np. J. Mikołajewicz, *Zasady orzecznicze...*, w szczególności rozdz. 4.

³¹ S. Jarosz-Żukowska, *Postanowienia tymczasowe w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego*, «Przegląd Prawa i Administracji» 2021, nr LXXXVII, s. 73.

Temporalne aspekty zabezpieczenia tymczasowego

Postanowienie tymczasowe jest rozstrzygnięciem formalnym i akcesoryjnym³², o ograniczonym zasięgu czasowym. Może być zastosowane jedynie w toku rozpatrywania przez Trybunał Konstytucyjny skargi konstytucyjnej. W ujęciu temporalnym postanowienie tymczasowe może być 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 biegu³³.

Jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 23 stycznia 2008 r., powołując się w tym zakresie na bogate – przez nas podzielane – 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 dopuszczalności³⁴. 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-wyko-

³² 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> (19.01.2025), postanowienie TK z 16 października 2012 r., sygn. SK 54/12, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=3&dokument=10161&sprawa=10235> (19.01.2025), postanowienie tymczasowe TK z 23 stycznia 2008 r., sygn. SK 3/08, dok. cyt., 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> (19.01.2025).

³³ Postanowienie TK z 23 stycznia 2008 r., sygn. SK 48/07, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=3&dokument=1292&sprawa=4517> (19.01.2025).

³⁴ Tamże 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. Podobnie K. Koziół, *Procedura wydawania i uchylania postanowień tymczasowych przez Trybunał Konstytucyjny*, «Przegląd Sejmowy» 2013, nr 2, s. 55.

nawcze) i czasowo (w toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym), ze względu na szczególne okoliczności, może ingerować w toczące się postępowania indywidualne³⁵. Dopóki nie ma zatem prawidłowo wniesionej skargi konstytucyjnej, dopóty nie istnieją środki prawne dopuszczalne 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 Konstytucyjnym³⁶.

W naszej 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. Podzielamy pogląd Z. Gromka, że skuteczność zabezpieczenia tymczasowego jest uzasadniona także po orzeczeniu przez Trybunał Konstytucyjny, że zaskarżony przepis prawny jest niezgodny z Konstytucją RP³⁷. 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 przychylamy się do poglądu, że postanowienie tymczasowe powinno pozostawać w mocy do zakończenia postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej³⁸. Postanowienie tymczasowe powinno być uchylone dopiero wtedy, gdy ustaną przyczyny, dla których zostało ono wydane³⁹.

Postanowienie tymczasowe zapada na posiedzeniu niejawnym. Na podstawie § 28 w zw. z § 25 ust. 1 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego⁴⁰, posta-

³⁵ Postanowienie TK z 23 stycznia 2008 r., sygn. SK 48/07, dok. cyt.; postanowienie TK z 1 października 2008 r., sygn. SK 15/08, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=976&sprawa=4580> (19.01.2025).

³⁶ Postanowienie tymczasowe TK z 26 czerwca 2001 r., sygn. SK 19/01, dok. cyt.

³⁷ Z. Gromek, *Głos 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...*, s. 86.

³⁸ Tamże, s. 86.

³⁹ B. Wierzbowski, *Postanowienie tymczasowe Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 315.

⁴⁰ Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, M.P. poz. 767.

nowienie 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 wydane⁴¹. 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 indywidualne⁴².

Materialne aspekty zabezpieczenia tymczasowego

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 sprawie⁴³, jak również, że są one aktualne w chwili składania wniosku, a tym samym uzasadniają zastosowanie tego wyjątkowego środka prawnego⁴⁴. Trybunał Konstytucyjny podkreśla przy tym, że przesłanki zastosowania zabezpieczenia tymczasowego muszą być wykładane ściśle⁴⁵, co ma umocowanie w wyjątkowości postanowień tymczasowych, stabilności systemu prawnego oraz domniemaniu konstytucyjności przepisów prawa⁴⁶, a zarazem ich zastosowanie musi mieć na względzie ochronę prawną osób trzecich. Ochrona interesu skarżącego może być w kolizji z prawami innych osób, co może wiązać się z naruszeniem ich praw. Taka sytuacja może mieć miejsce np. w postępowaniu egzekucyjnym: gdy egzekucja zostaje wstrzymana to wierzytel może zostać pokrzywdzony⁴⁷.

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

⁴¹ Postanowienie tymczasowe TK z 26 czerwca 2001 r., sygn. SK 19/01, dok. cyt.

⁴² Tamże.

⁴³ Postanowienie z 22 lutego 2010 r., sygn. SK 45/09, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=4&dokument=1275&sprawa=5481> (19.01.2025).

⁴⁴ S. Jarosz-Żukowska, *Postanowienia tymczasowe...*, s. 82.

⁴⁵ Tamże.

⁴⁶ S. Jarosz-Żukowska, *Postanowienia tymczasowe...*, s. 82.

⁴⁷ K. Koziół, *Procedura wydawania i uchylania postanowień tymczasowych...*, s. 54.

wstrzymanie zależy od stadium postępowania egzekucyjnego. Jeśli zostało ono wszczęte, to wniosek dotyczy wstrzymania, jeżeli nie zostało wszczęte – zawieszenia.

Postanowienie zabezpieczające wywołuje skutki wyłącznie *pro futuro*. Nie wywołuje skutków z mocą wsteczną, tj. nie ingeruje w zdarzenia prawne czy faktyczne, które miały miejsce przed jego podjęciem. Przykładowo, nie odwraca skutków decyzji już wykonanej (np. rozbiórka budynku) czy zakończonej egzekucji. Gdy ostateczne orzeczenie zostało już wykonane, wówczas wydanie postanowienia tymczasowego nie jest możliwe⁴⁸.

Zabezpieczenie tymczasowe ma zastosowanie ograniczone przedmiotowo. Trybunał Konstytucyjny odnosi je wyłącznie do postępowania egzekucyjno-wykonawczego⁴⁹. Jest to stanowisko podzielane przez doktrynę⁵⁰. Ma zastosowanie jedynie względem zawieszenia lub wstrzymania wykonania ostatecznego orzeczenia w sprawie, której skarga konstytucyjna dotyczy⁵¹. 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.

Zakończenie

Podsumowując przeprowadzone rozważania, postępowanie zabezpieczające jest postępowaniem pochodnym w stosunku do postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej i warunkowanym *ratio* jego przeprowadzenia. Do wydania postanowienia tymczasowego może dojść dopiero wówczas, gdy do Trybunału Konstytucyjnego została wniesiona skarga konstytucyjna, tj. po wyczerpaniu przez skarżącego drogi sądowej. Dopóki ta przesłanka nie jest

⁴⁸ Postanowienie z 23 stycznia 2008 r., sygn. SK 48/07, dok. cyt. Zob. też S. Jarosz-Żukowska, *Postanowienia tymczasowe...*, s. 79–80.

⁴⁹ Postanowienie TK z 17 lutego 2009 r., sygn. SK 4/09, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=2&dokument=1308&sprawa=5001> (19.01.2025), postanowienie TK z 15 października 2008 r., sygn. SK 35/08, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=2&dokument=1510&sprawa=4678> (19.01.2025), postanowienie tymczasowe TK z 26 czerwca 2001 r., sygn. SK 19/01, dok. cyt.

⁵⁰ Zob. M. Masternak-Kubiak, *Procedura postępowania...*, s. 183; L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa...*, s. 157.

⁵¹ Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 173.

spełniona, dopóty nie istnieje prawo do skargi konstytucyjnej, a w rezultacie – nie są zrealizowane warunki wydania postanowienia zabezpieczającego.

Ze względu zaś na funkcję ochronną skargi konstytucyjnej uważamy, że aspekt temporalny postanowienia zabezpieczającego nie jest ograniczony egzystencją postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ale egzystencją samego postępowania, w którym wobec skarżącego zastosowano przepis naruszający jego konstytucyjne wolności lub prawa. Postanowienie zabezpieczające może mieć zastosowanie dopóty, dopóki nie odpadła przesłana jego wydania.

Bibliografia

- Bosek L., Wild M., *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych*, Warszawa 2014.
- Czeszejko-Sochacki Z., Garlicki L., Trzciński J., *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999.
- Gromek Z., *Glosa do postanowienia tymczasowego TK z 18 stycznia 2006 r. (sygn. akt Ts 196/04)*, «Przegląd Sejmowy» 2006, nr 5.
- Jamróz L., *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011.
- Jarosz-Żukowska S., *Postanowienia tymczasowe w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego*, «Przegląd Prawa i Administracji» 2021, nr LXXXVII.
- Jaskiernia J., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 7, 8, 9*, Warszawa 2021.
- Kozioł K., *Procedura wydawania i uchylania postanowień tymczasowych przez Trybunał Konstytucyjny*, «Przegląd Sejmowy» 2013, nr 2.
- Łabno A., *Skarga konstytucyjna w Konstytucji III RP*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.
- Masternak-Kubiak M., *Procedura postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej*, [w:] J. Trzciński (red.), *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000.
- Mijał P., *Granice wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej w aspekcie oceny wzorców kontroli konstytucyjności*, [w:] K. Urbaniak (red.), *Skarga konstytucyjna. Zagadnienia teorii i praktyki*, Poznań 2015.
- Mikołajewicz J., *Zasady orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego. Zagadnienia teoretyczno-prawne*, Poznań 2008.
- Szmulik B., *Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym*, Warszawa 2006.
- Urbaniak K., *Model polskiej skargi konstytucyjnej na tle porównawczym*, [w:] K. Urbaniak (red.), *Skarga konstytucyjna. Zagadnienia teorii i praktyki*, Poznań 2015.
- Wierzbowski B., *Postanowienie tymczasowe Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999.
- Zaradkiewicz K., *Analiza niektórych aspektów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach K 34/15 oraz K 47/15*, Warszawa 2016.