

Michał Ziółkowski*

Notatka na temat skutków prawnych Postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2024 r., sygn. akt K 24/24•

Memorandum on the Legal Effects of the Provisional Decision
of the Constitutional Tribunal of 3 October 2024, Ref. No. K 24/24

The memorandum is of a legal doctrinal research nature. It analyses the consequences of the Constitutional Tribunal's provisional decision of 3 October 2024 for the activities of the inquiry committee. In this provisional decision, the Constitutional Tribunal ordered the committee to refrain from taking any action until the case before the Tribunal is determined. The memorandum discusses the legal defects of the provisional decision resulting from the fact that the composition of the Constitutional Tribunal's adjudicating bench was unlawful, and it refers to the interpretation of Article 190(1) of the Constitution of the Republic of Poland. The memorandum ends with the claim that there is no legal basis for issuing the provisional decision securing the application.

Keywords: Constitutional Tribunal, provisional decision, final nature of judgments, inquiry committee, unlawful composition of the adjudicating bench

Tekst ma charakter dogmatyczny. Analizuje skutki postanowienia zabezpieczającego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2024 r. dla działalności komisji śledczej. W postanowieniu tym Trybunał Konstytucyjny nakazał komisji powstrzymanie się od wszelkich czynności do czasu rozstrzygnięcia rozpoznawanej przez niego sprawy. Tekst omawia wady prawne postanowienia wynikające z orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w składzie niezgodnym z przepisami prawa oraz odnosi się do interpretacji art. 190 ust. 1 Konstytucji RP. Kończy się twierdzeniem o braku podstaw prawnych do wydania postanowienia o zabezpieczeniu wniosku.

Słowa kluczowe: Trybunał Konstytucyjny, postanowienie zabezpieczające, ostateczność wyroków, komisja śledcza, wadliwość składu orzekającego

* **Dr Michał Ziółkowski**

Akademia Leona Koźmińskiego, Zakład Prawa Konstytucyjnego, Polska
Kozminski University, Division of Constitutional Law, Poland
Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu
mziolkowski@kozminski.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-7019-7193>

• Notatka została sporządzona 8 października 2024 r. [przyp. red.].



I. Zakres notatki

W dniu 3 października 2024 r. Trybunał Konstytucyjny [dalej także: TK, Trybunał] postanowił – na podstawie art. 36 Ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym¹ [dalej: ustawa o TK] i w związku z art. 755 Ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego² [dalej: k.p.c.] – „zabezpieczyć wniosek grupy posłów przez zobowiązanie 1) Marszałka Sejmu, 2) Wicemarszałków Sejmu, 3) Przewodniczącego Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, 4) Zastępców Przewodniczącego Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, 5) Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej, 6) inne organy Sejmu, 7) a także osoby działające z ich upoważnienia – do powstrzymania się od dokonywania jakichkolwiek czynności faktycznych lub prawnych związanych ze złożonym wstępnym wnioskiem o pociągnięcie Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, do czasu wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie o sygn. K 24/24”.

Celem notatki jest wskazanie skutków prawnych postanowienia w kontekście: a) wady prawnej wynikającej z orzekania przez Trybunał w składzie niezgodnym z przepisami prawa (*vide* niżej – pkt III); b) zakresu normowania art. 190 ust. 1 Konstytucji RP (*vide* niżej – pkt IV); c) braku podstaw prawnych do wydania postanowienia o zabezpieczeniu wniosku (*vide* niżej – pkt V).

II. Tezy notatki

Postanowienie Trybunału z dnia 3 października 2024 r.:

- jest dotknięte wadą prawną, gdyż zostało wydane w składzie orzekającym naruszającym normy prawa konstytucyjnego i międzynarodowego;
- nie jest nieważne z mocy samego prawa, ponieważ instytucja nieważności *ipso iure* orzeczeń TK nie jest uregulowana w polskim porządku konstytucyjnym;
- nie ma mocy powszechnie obowiązującej ani nie jest ostateczne w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji RP;
- nie wywołuje skutków prawnych wobec uczestników postępowania przed Trybunałem, gdyż zostało wydane *ultra vires*.

III. Skutki orzekania w składzie naruszającym przepisy prawa

1. Postanowienie w sprawie o sygn. akt K 24/24 zostało wydane przez skład orzekający z udziałem osoby powołanej do pełnienia urzędu sędziego TK sprzecznie

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2393.

² Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1568, 1841.

z przepisami prawa. Twierdzenie to stanowi konsekwencję: a) Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15; b) ustaleń Wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 grudnia 2023 r. w sprawie M.L. vs. Polska, skarga nr 40119/21; c) Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego³ [dalej: uchwała z 6 marca 2024 r.].

Należy jednak zauważyć, że twierdzenie o istnieniu wady prawnej postanowienia o sygn. akt K 24/24 nie może być utożsamiane automatycznie z twierdzeniem o nieistnieniu tego postanowienia lub jego nieważności albo unieważnialności w sensie konstytucyjnym. Samo bowiem uznanie, że w trakcie orzekania przez Trybunał doszło do naruszenia norm prawnych, nie przesądza jeszcze o tym, jakiego rodzaju skutek system prawny wiąże z owym naruszeniem. O tym rozstrzygać musiałyby normy, które wprost lub pośrednio pozwalają powiązać skutek z uchybieniem konkretnym wymogom czynności konwencyonalnej TK.

2. Żaden przepis konstytucyjny ani ustawy nie stanowi wprost o nieważności wyroków TK z mocy samego prawa. Nie ulega również wątpliwości, że tego rodzaju skutek nie był rozważany w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Nieważności *ipso iure* orzeczeń Trybunału wydanych z naruszeniem prawa nie sposób potwierdzić wieloletnią praktyką organów konstytucyjnych po wejściu w życie Konstytucji RP. Nieważność tego rodzaju nie wynika *per se* z treści wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z uwagi na podstawy prawne, cel oraz konwencyjnie określone skutki orzeczeń tego organu.

W nauce prawa konstytucyjnego dominuje krytyczne stanowisko wobec koncepcji nieważności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego z mocy samego prawa w obowiązującym stanie prawnym jako konsekwencji niezgodnej z prawem obsady tego organu⁴. Zarysowała się natomiast rozbieżność odnośnie do możliwości uznania *in casu* i w następstwie czynności konwencyonalnej organu konstytucyjnego za nieważne lub bezskuteczne wyroków Trybunału wydanych z naruszeniem prawa.

³ M.P. poz. 198.

⁴ *Vide* m.in. P. Radziejewicz, *On Legal Consequences of Judgements of the Polish Constitutional Tribunal Passed by an Irregular Panel*, „Review of European and Comparative Law” 2017, vol. 31, s. 56–59; M. Florczak-Wątor, *O skutkach prawnych orzeczeń TK wydanych z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania*, [w:] *Państwo i jego instytucje. Konstytucja – sądownictwo – samorząd terytorialny*, red. R. Bialicki, M. Jabłoński, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2018, s. 299; M. Ziółkowski, *Przesłanki wyznaczania sędziów do składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego i konsekwencje ich naruszenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, nr 3, s. 46–47; M. Wiącek, *Constitutional Crisis in Poland 2015–2016 in the Light of the Rule of Law Principle*, [w:] *Defending Checks and Balances in EU Member States. Taking Stock of Europe's Actions*, red. A. von Bogdandy *et al.*, Springer, Berlin 2021, s. 31–32; M. Laskowska, wypowiedź, [w:] *Przyszłość Trybunału Konstytucyjnego (Debata redakcyjna „Państwa i Prawa”*, Warszawa, 4.12.2023 r.), „Państwo i Prawo” 2024, z. 2, s. 141.

W świetle pierwszego poglądu polski system konstytucyjny, tak jak nie zna kategorii wyroków Trybunału nieważnych *ipso iure*, tak samo nie zna kategorii wyroków unieważnialnych lub bezskutecznych⁵.

Według drugiego – przepisy konstytucyjne nie wykluczają *prima facie* możliwości unieważnienia wyroków wydanych w składzie orzekającym z udziałem osoby powołanej do pełnienia urzędu sędziego Trybunału sprzecznie z przepisami, ale brakuje do tego właściwej procedury⁶.

Przeciwko unieważnialności wyroków TK przemawia argument, iż żaden przepis obowiązującego prawa nie upoważnia wprost organów władzy publicznej do kontroli ich ważności. Twierdzenie to stanowi konsekwencję ugruntowanego w polskiej dogmatyce i kulturze prawnej odczytania art. 190 ust. 1 Konstytucji RP. Odnosząc się do tego zagadnienia, TK stwierdził, że: „Zasada (atrybut) ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, wypowiedziana [jest – przyp. M.Z.] przez ustrojodawcę konstytucyjnego *expressis verbis* i w sposób kategoriyczny, a przy tym – bezwyjątkowy”⁷. Stanowisko to zostało podtrzymane w najnowszym orzecznictwie konstytucyjnym w okresie poprzedzającym niezgodną z prawem obsadę Trybunału⁸.

3. Należy jednak odnotować, że w postanowieniu składu siedmiu sędziów z dnia 13 grudnia 2023 r.⁹ Sąd Najwyższy [dalej: SN] orzekł, że wyrok Trybunału z 20 grudnia 2022 r.¹⁰, w którego wydaniu brał udział Jarosław Wyrembak, nie wywołuje skutku w sensie konstytucyjnym. Takie stanowisko jest *novum* w orzecznictwie SN. Zostało sformułowane w kilku orzeczeniach odnoszących się do różnych zagadnień prawnych, o różnej doniosłości procesowej (tj. w postanowieniach, wyrokach), jako element zarówno *ratio decidendi*, jak i wypowiedzi *obiter dictum*. SN jak dotąd nie podjął w tej sprawie uchwały interpretacyjnej o mocy zasady prawnej. Pogląd ten nie jest również podzielany powszechnie przez składy orzekające¹¹, dlatego na obecnym etapie rozwoju orzecznictwa SN przedwczesne byłoby uznanie go za ugruntowany.

IV. Brak skutków *erga omnes*

1. Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP: „Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne”. Wskazane w tym

⁵ *Vide* m.in. P. Radzewicz, *Opinia prawna w sprawie konstytucyjności poselskiego projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 6 marca 2024 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2024, nr 5(184), s. 163.

⁶ *Vide* m.in. M. Florczak-Wątor, *O skutkach prawnych...*, s. 311.

⁷ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2003 r., sygn. akt K 13/02, OTK ZU 6A/2003, poz. 72.

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15, OTK ZU A/2018, poz. 31.

⁹ Postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2023 r., sygn. akt I KZP 5/23.

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. akt SK 78/21, OTK ZU A/2023, poz. 20.

¹¹ *Vide* np. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 2024 r., sygn. akt III KK 147/24.

przepisie skutki odnoszą się jednak wyłącznie do orzeczeń merytorycznych kończących postępowanie w sprawach, w których TK jest konstytucyjnie upoważniony do orzekania, m.in. w sprawach kontroli hierarchicznej zgodności norm¹². Innymi słowy, art. 190 ust. 1 Konstytucji RP nie odnosi się do orzeczenia takiego jak postanowienie z dnia 3 października 2024 r. Przemawiają za tym następujące argumenty.

Po pierwsze, choć przepis konstytucyjny posługuje się szerokim pojęciem orzeczenia, to przebieg debaty w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nie powinien pozostawiać wątpliwości, że celem twórców Konstytucji RP było przypisanie skutku ostateczności orzeczeniom, o których mowa w art. 188, art. 189 oraz art. 122 ust. 3 i 4, art. 131 ust. 1 i art. 133 ust. 2, a nie wszystkim możliwym typom orzeczeń wydawanych przez Trybunał.

Po drugie, konstytucyjne przypisanie ostateczności jedynie orzeczeniom merytorycznym (rozstrzygającym istotę sprawy), które kończą postępowanie, znajduje uzasadnienie w łącznym odczytaniu kolejnych jednostek redakcyjnych art. 190 Konstytucji RP. Artykuł 190 ust. 2 precyzuje, że orzeczenia w sprawach określonych w art. 188 podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był opublikowany. Postanowienie z dnia 3 października 2024 r. nie należy do tej kategorii.

Po trzecie, konstytucyjne pojęcie ostateczności sprowadza się do: niepodważalności, niewzruszalności i niezaskarżalności¹³. Należy tymczasem zauważyć, że cel oraz sentencja postanowienia Trybunału z dnia 3 października 2024 r. wskazują jednoznacznie, iż nie jest to orzeczenie niepodważalne i niewzruszalne. TK zastrzegł sobie kompetencję do zmiany tego rodzaju aktu, a ponadto wskazał, że wydaje postanowienie (i zobowiązuje wskazane w nim podmioty do określonego zachowania) w celu zabezpieczenia wniosku „do czasu wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie o sygn. K 24/24”.

Wzruszalność postanowienia wynika również wprost z podstawy prawnej, na którą powołał się Trybunał. Postanowienie z dnia 3 października 2024 r. zostało wszakże wydane na podstawie odpowiednio stosowanych art. 755 i art. 730¹ k.p.c. Należy przypomnieć, że w odniesieniu do zabezpieczeń udzielanych na podstawie art. 755 k.p.c. zastosowanie znajduje art. 757 k.p.c. Zgodnie zaś z tym przepisem: „jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej albo sąd inaczej nie postanowi, zabezpieczenie udzielone według przepisów niniejszego tytułu upada po upływie dwóch miesięcy od uprawomocnienia się orzeczenia uwzględniającego roszczenie, które podlegało zabezpieczeniu”.

2. Pojęcie mocy powszechnie obowiązującej, o którym stanowi art. 190 ust. 1 Konstytucji RP, ma również znaczenie autonomiczne. Atrybut ten nie przysługuje

¹² L. Garlicki, uwaga 3 do art. 190, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 3; B. Naleziński, uwaga 2 do art. 190, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 617.

¹³ *Vide* m.in. M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Ars Boni et Aequi, Poznań 2006, s. 50–58; W. Płowiec, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z terminem utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2017, s. 47–58.

wszystkim typom orzeczeń wydawanych przez Trybunał (np. postanowieniom o charakterze procesowym). Związany jest bowiem z wejściem w życie orzeczenia i dotyczy orzeczeń, które są publikowane w organie urzędowym¹⁴. Postanowienie z dnia 3 października 2024 r. nie należy do tej grupy.

V. Brak skutków *inter partes*

Postanowienie Trybunału w sprawie o sygn. K 24/24 nie może zostać uznane za prawnie skuteczne wobec Marszałka Sejmu (oraz innych wskazanych w sentencji podmiotów). Stanowi bowiem działanie *ultra vires* – jest aktem dokonany nie tyle z naruszeniem normy kompetencyjnej, ile bez podstawy prawnej, tj. poza zakresem kognicji TK. Przemawiają za tym następujące argumenty.

Po pierwsze, obowiązujące przepisy konstytucyjne nie stanowią o kompetencji Trybunału do wydawania rozstrzygnięć takich jak postanowienie z dnia 3 października 2024 r. Po drugie, przepisy ustawy o TK nie przyznają Trybunałowi kompetencji do wydawania tzw. postanowień zabezpieczających. Wyjątkiem są tzw. postanowienia tymczasowe w sprawach wszczętych skargami konstytucyjnymi (art. 79 ustawy o TK) oraz w sprawach dotyczących sporów kompetencyjnych (art. 86 ustawy o TK). Sprawa o sygn. akt K 24/24 nie ma takiego charakteru. Jest wnioskiem o abstrakcyjną kontrolę konstytucyjności prawa. Po trzecie, postanowienie o udzieleniu zabezpieczenia wniosku grupy posłów nie jest orzeczeniem w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji RP i nie przysługują mu moc powszechnie wiążąca oraz cecha ostateczności. Nawet gdyby przyjąć dopuszczalność prawną jego wydania, to postanowienie takie nie kończy postępowania w sprawie i ze swej definicji może być uchylane lub zmieniane wskutek zaistnienia nowych okoliczności.

Ponadto w odniesieniu do postanowienia z dnia 3 października 2024 r. w pełni znajduje zastosowanie pogląd sformułowany w notatce Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji o braku skutków postanowienia zabezpieczającego Trybunału z 17 kwietnia 2024 r. o udzieleniu zabezpieczenia w sprawie o sygn. akt K 8/24¹⁵.

Bibliografia

Źródła

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 2024 r., sygn. akt III KK 147/24.

¹⁴ *Vide* m.in. L. Garlicki, uwagi 7–10 do art. 190, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki..., s. 8–11.

¹⁵ P. Czarny, *Notatka na temat Postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 kwietnia 2024 r., sygn. akt K 8/24 (termin rozprawy: 15 maja 2024 r.)*, „Przegląd Sejmowy” 2025, nr 2(187).

- Postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2023 r., sygn. akt I KZP 5/23.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2003 r., sygn. akt K 13/02, OTK ZU 6A/2003, poz. 72.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego, M.P. poz. 198.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1568, 1841.
- Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2393.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15, OTK ZU A/2018, poz. 31.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. akt SK 78/21, OTK ZU A/2023, poz. 20.

Piśmiennictwo

- Czarny P., *Notatka na temat Postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 kwietnia 2024 r.*, sygn. akt K 8/24 (termin rozprawy: 15 maja 2024 r.), „Przegląd Sejmowy” 2025, nr 2(187).
- Florczak-Wątor M., *O skutkach prawnych orzeczeń TK wydanych z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania*, [w:] *Państwo i jego instytucje. Konstytucja – sądownictwo – samorząd terytorialny*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2018.
- Florczak-Wątor M., *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Ars Boni et Aequi, Poznań 2006.
- Garlicki L., uwagi 3, 7–10 do art. 190, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007.
- Laskowska M., wypowiedź, [w:] *Przyszłość Trybunału Konstytucyjnego (Debata redakcyjna „Państwa i Prawa”, Warszawa, 4.12.2023 r.)*, „Państwo i Prawo” 2024, nr 2.
- Naleziński B., uwaga 2 do art. 190, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
- Płowiec W., *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z terminem utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2017.
- Radziejewicz P., *On Legal Consequences of Judgements of the Polish Constitutional Tribunal Passed by an Irregular Panel*, „Review of European and Comparative Law” 2017, vol. 31.
- Radziejewicz P., *Opinia prawna w sprawie konstytucyjności poselskiego projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 6 marca 2024 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2024, nr 5(184).
- Wiącek M., *Constitutional Crisis in Poland 2015–2016 in the Light of the Rule of Law Principle*, [w:] *Defending Checks and Balances in EU Member States. Taking Stock of Europe's Actions*, red. A. von Bogdandy et al., Springer, Berlin 2021.
- Ziółkowski M., *Przesłanki wyznaczania sędziów do składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego i konsekwencje ich naruszenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, nr 3.