

Piotr Czarny\*

## Notatka na temat Postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 kwietnia 2024 r., sygn. akt K 8/24 (termin rozprawy: 15 maja 2024 r.)•

Memorandum on the Provisional Decision of the Constitutional Tribunal  
of 17 April 2024, Ref. No. K 8/24 (the Date of the Hearing:  
15 May 2024)

The memorandum deals with the issue of the legal effects of one of the provisional decisions of the Constitutional Tribunal. Such decisions provide for various types of prohibitions addressed to public authorities; the prohibitions are to be in force until the case is finally determined. The memorandum analyses the admissibility of issuing such decisions. The analysis leads to the conclusion that the practice of issuing such decisions is unlawful.

**Keywords:** Constitutional Tribunal, provisional decision, constitutional accountability

Przedmiotem rozważań jest kwestia skutków prawnych jednego z tzw. postanowień zabezpieczających Trybunału Konstytucyjnego. Takie orzeczenia przewidują różnego rodzaju zakazy adresowane do organów władzy publicznej, mające obowiązywać do czasu „końcowego” rozstrzygnięcia sprawy. W tekście przeprowadzono analizę dopuszczalności tego typu postanowień. Prowadzi ona do wniosku, że praktyka ich wydawania jest niezgodna z prawem.

**Słowa kluczowe:** Trybunał Konstytucyjny, postanowienie zabezpieczające, odpowiedzialność konstytucyjna

### \* Dr Piotr Czarny

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Wydział Prawa i Administracji, Polska  
Jagiellonian University in Kraków, Faculty of Law and Administration, Poland  
Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu  
[piotrek.czarny@uj.edu.pl](mailto:piotrek.czarny@uj.edu.pl), <https://orcid.org/0000-0002-6558-1075>

- Notatka została sporządzona 22 kwietnia 2024 r. [przyp. red.].



1. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 kwietnia 2024 r., sygn. akt K 8/24 uznać należy za niezgodne z Ustawą z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym<sup>1</sup> [dalej: ustawa o TK]. Nie przyznaje ona bowiem Trybunałowi Konstytucyjnemu [dalej też: TK, Trybunał] kompetencji do wydawania tzw. postanowień zabezpieczających (tymczasowych)<sup>2</sup>. Wyjątkiem są tzw. postanowienia tymczasowe w sprawach wszczętych skargami konstytucyjnymi (art. 79 ustawy o TK) oraz dotyczących sporów kompetencyjnych (art. 86 ustawy o TK). Sprawa wszczęta w wyniku wniosku grupy posłów z dnia 6 marca 2024 r. nie ma takiego charakteru. Jest wnioskiem o abstrakcyjną kontrolę konstytucyjności niektórych przepisów Ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu<sup>3</sup> [dalej: ustawa o TS] oraz Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej<sup>4</sup> [dalej: Regulamin Sejmu].

Należy też podkreślić, że żaden przepis Konstytucji RP nie może być traktowany jako ewentualna podstawa uznania kompetencji Trybunału do wydawania rozstrzygnięć takich jak postanowienie z 17 kwietnia 2024 r.

2. Zawarte w art. 36 ustawy o TK odesłanie zakładające odpowiednie stosowanie w sprawach nieuregulowanych przepisów Ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego<sup>5</sup> [dalej: k.p.c.] nie może być traktowane jako przyznanie Trybunałowi kompetencji do określania nakazów lub zakazów dotyczących Sejmu RP i jego organów w celu „zabezpieczenia wniosków” złożonych w trybie kontroli abstrakcyjnej. Jednoznacznie wynika to z poglądu prawnego wyrażonego w wydanym w pełnym składzie Postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lutego 2006 r., sygn. akt K 4/06, zgodnie z którym: „Szczególny charakter postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym powoduje, że przepisy kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu zabezpieczającym są nieadekwatne do niniejszego postępowania” (chodziło o postępowanie w trybie abstrakcyjnej kontroli norm na wniosek grupy posłów).

Legitymizowanie działań TK przez odwołanie do Postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 2015 r., sygn. akt K 34/15 jest z wielu powodów nietrafne. Jest tak dlatego, że (a) postanowienie to wydane zostało na gruncie innego stanu prawnego (nieobowiązującej Ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym<sup>6</sup>, i to z wyraźnym zaznaczeniem, że pogląd prawny TK dotyczy art. 68 tej ustawy), a wykładnia historyczna wskazuje, że (b) intencją ustawodawcy przyświecającą formułowaniu postanowień zawartych w obowiązującej ustawie o TK było świadome ograniczenie możliwości wydawania postanowienia

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2393.

<sup>2</sup> Z uwagi na wyznaczony termin sporządzenia niniejsza notatka nie jest opinią prawną, tzn. dogłębną i szczegółową analizą problematyki.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 762.

<sup>4</sup> M.P. z 2022 r. poz. 990, ze zm.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2024 r. poz. 1568, 1841.

<sup>6</sup> Dz.U. poz. 1064, ze zm.

tymczasowego jedynie do spraw procedowanych na podstawie skarg konstytucyjnych<sup>7</sup>; (c) zostało ono – jeśli chodzi o jego dopuszczalność – krytycznie ocenione w doktrynie prawa<sup>8</sup>; (d) stanowiło wezwanie skierowane do Sejmu RP będącego uczestnikiem postępowania przed TK, przy czym (e) Sejm RP ani jego organy nie uznały mocy wiążącej tego postanowienia, a ponadto (f) sam Trybunał potraktował czynności prawne Sejmu RP dokonane wbrew postanowieniu z dnia 30 listopada 2015 r. (wybór sędziów TK na trzecim posiedzeniu Sejmu RP w dniu 2 grudnia 2015 r.) jako skuteczne, przez co, w sposób dorozumiany, stwierdził niewiążący charakter zabezpieczenia.

3. Gdyby nawet – pomimo wcześniejszych stwierdzeń – rozważać przyznanie TK kompetencji do wydawania tzw. postanowień zabezpieczających w sprawach abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności aktów normatywnych, to, po pierwsze, postanowienie z dnia 17 kwietnia 2024 r. nie mogłoby być uznane za skuteczne wobec podmiotów wymienionych w jego sentencji, ponieważ obowiązki nałożone w takim postanowieniu dotyczyć mogą wyłącznie uczestników postępowania (art. 755 § 1 pkt 1 k.p.c. w związku z art. 26 ustawy TK), a nie innych podmiotów („osób trzecich”). Uczestnikiem postępowania w sprawie K 8/24 jest zaś Sejm RP jako organ, który wydał akt normatywny objęty wnioskiem. Powoływanie się na moc powszechnie obowiązującą orzeczeń TK (art. 190 ust. 1 Konstytucji RP) stanowi nieporozumienie. Postanowienie tymczasowe (zabezpieczające) nie jest orzeczeniem w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji RP. Należy do odrębnej ustawowej kategorii postanowień niekończących postępowania w sprawie, które mogą być uchylane lub zmieniane wskutek zmiany okoliczności (art. 104 ust. 2 ustawy o TK). Poza tym nawet jeśli przyjąć, że postanowienia wydawane na podstawie art. 755 i n. k.p.c. w związku art. 36 ustawy o TK są powszechnie obowiązujące, to wymienianie ich adresatów w sentencji (w domyśle wyczerpujące) będzie naruszeniem art. 190 ust. 1 Konstytucji RP, sugeruje bowiem *a contrario*, że nie wiąże podmiotów niewymienionych.

Niezależnie od tego zauważyć należy, że zgodnie z art. 755 § 3 k.p.c. sąd doręcza obowiązanemu wydane na posiedzeniu niejawnym postanowienie, w którym nakazuje mu wykonanie lub zaniechanie czynności albo nieprzeszkadzanie w czynnościach uprawnionemu. Nic nie wskazuje, aby postanowienie z dnia 17 kwietnia 2024 r. zostało doręczone innym niż Marszałek Sejmu osobom i organom, na które Trybunał zamierza nałożyć ograniczenia. Przyjąć wobec tego należy, że do czasu urzędowego doręczenia postanowienie to nie jest dla nich prawnie wiążące.

Po drugie, wydaje się, że skład Trybunału był niezgodny z art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK. Przepis ten wymienia sprawy, w jakich TK orzeka w składzie pięciu sędziów, a postanowienie z dnia 17 kwietnia 2024 r. nie dotyczy żadnej ze spraw wymienionych w tym przepisie.

<sup>7</sup> *Vide* Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, druk sejmowy nr 963, s. 19.

<sup>8</sup> *Vide* M. Gutowski, P. Kardas, *W trybie zabezpieczenia nie buduje się państwa prawa*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2 XII 2015.

Po trzecie, sędzia Trybunału podlega wyłączeniu z udziału w rozpoznawaniu sprawy, jeżeli istnieją warunki mogące skutkować wątpliwościami co do jego bezstronności (art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy o TK). Z pewnością Julia Przyłębska – wskazana w komentowanym postanowieniu jako przewodnicząca – wybrana została na sędziego TK wbrew treści wspomnianego postanowienia z dnia 30 listopada 2015 r. Ta okoliczność bez wątpienia podważa jej bezstronność (obiektywizm) w jakiegokolwiek sprawie, której przedmiotem byłoby postanowienie TK w sprawie zabezpieczenia wniosku, w szczególności adresowane do Sejmu RP i jego organów. Kwestia dopuszczalności „zahamowania” przez TK określonych działań izby i jej organów oddziałuje bowiem bezpośrednio na ocenę tego, czy wybór J. Przyłębskiej na sędziego TK był legalny czy też nie. Poza tym analiza wypowiedzi posłanki Krystyny Pawłowicz – która jako sędzia TK brała udział w wydaniu postanowienia z dnia 17 kwietnia 2024 r. – wygłoszonych podczas posiedzenia Sejmu RP 2 grudnia 2015 r., a dotyczących postanowienia z dnia 30 listopada 2015 r., wyraźnie świadczy o tym, że trudno mówić o jej bezstronności, jeśli chodzi o zagadnienie tzw. postanowień zabezpieczających, w szczególności adresowanych do izb parlamentu i ich organów<sup>9</sup>.

Po czwarte, zakres zabezpieczenia znacząco wykracza poza materię określoną w *petitum* wniosku grupy posłów. Postanowienie TK z dnia 17 kwietnia 2024 r. nakazuje powstrzymanie się od „dokonywania jakichkolwiek czynności faktycznych i prawnych związanych ze złożonym 26 marca 2024 r. wstępnym wnioskiem o pociągnięcie Prezesa Narodowego Banku Polskiego do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu”, a zatem również takich czynności, których podstawą prawną nie są przepisy kwestionowane w sprawie o sygn. akt K 8/24. Tak określony zakaz dotyczy *prima facie* także czynności, których podstawę prawną stanowi – nieobjęty przedmiotem kontroli TK – art. 6 ust. 5–7 ustawy o TS, czyli podejmowanych w ramach kontroli formalnej wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Istotniejsze jest jednak stwierdzenie, że zakazy ujęte w postanowieniu są praktycznie niemożliwe do zrealizowania. Tytułem ilustracji: Marszałek Sejmu nie powinien w ogóle przyjmować (a tym bardziej czytać) postanowienia z dnia 17 kwietnia 2024 r., bo jest to przecież niewątpliwie czynność faktyczna związana z wstępnym wnioskiem z dnia 26 marca 2024 r., o którym wielokrotnie wspomina się w postanowieniu TK. Stwierdzić też należy, że postanowienie Trybunału z dnia 17 kwietnia 2024 r. w zakresie opisu obowiązków jego adresatów sformułowane zostało w sposób niezgodny z minimalnymi wymogami określoności, przez co adresaci faktycznie nie wiedzą, jakich dokładnie zachowań domaga się TK.

Po piąte, postanowienie z dnia 17 kwietnia 2024 r. obejmuje również czynności prawne, które stanowią realizację ustawowych obowiązków organów Sejmu RP wynikających z ustawy o TS. Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do zawieszania stosowania przepisów ustaw ani innych aktów prawnych. Z kompetencji do stwierdzania niekonstytucyjności ustaw nie wynika, że TK może czasowo zarządzić

<sup>9</sup> Sprawozdanie Stenograficzne z 3. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 2 grudnia 2015 r., s. 24–25.

niestosowanie aktu, który przecież korzysta z domniemania konstytucyjności, a to może być obalone dopiero odpowiednim wyrokiem Trybunału.

4. Postanowienie TK z dnia 17 kwietnia 2024 r. zostało wydane przez skład sędziowski, w którym nie uczestniczyli tzw. sędziowie dublerzy, a więc osoby nieuprawnione w rozumieniu Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego<sup>10</sup> [dalej: uchwała z 6 marca 2024 r.].

Zgodnie z tą uchwałą uwzględnienie w działalności organu władzy publicznej rozstrzygnięć TK wydanych z naruszeniem prawa może zostać uznane za złamanie zasady legalizmu. Powyżej wskazane okoliczności świadczą, że postanowienie z dnia 17 kwietnia 2024 r. wydano bez poszanowania prawa. To działanie TK należy uznać przede wszystkim za tzw. eksces orzeczniczy. Polega on na działaniu *ultra vires*, tj. poza określonymi w Konstytucji RP i ustawie o TK procedurami i poza zakresem kognicji Trybunału. Postanowienie z dnia 17 kwietnia 2024 r. może być zatem rozpatrywane jedynie jako apel, odezwa osób, które je wydały.

Dodać w tym miejscu należy, że wskazane postanowienie jest kolejnym z serii orzeczeń dotyczących zabezpieczenia wniosków (skarg konstytucyjnych) wydawanych od grudnia 2023 r. Nie analizując tu szczegółowo tej kwestii, zauważyć trzeba, że w praktyce ustrojowej – z różnych przyczyn – nie są one traktowane, podobnie jak postanowienie z dnia 30 listopada 2015 r., jako prawnie wiążące. Stanowisko takie zajmują nie tylko organy, do których takie postanowienia TK są kierowane, lecz także inne instytucje państwa<sup>11</sup>.

5. W tej sytuacji uzasadniona wydaje się potrzeba, w nawiązaniu do praktyki działania innych organów władzy publicznej, potwierdzenia tezy głównej niniejszej notatki przez niezależnych (tj. niezatrudnionych w Kancelarii Sejmu) ekspertów. W przypadku ustalenia, że Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 kwietnia 2024 r. jest faktycznie aktem *ultra vires* i jego stosowanie prowadziłoby do naruszenia Konstytucji RP, można nawiązać do uchwały z dnia 6 marca 2024 r. i stwierdzić, że zastosowanie się do jego sentencji byłoby naruszeniem ustawy zasadniczej. Można tu dodać, że w grudniu 2015 r. ówczesny Marszałek Sejmu stwierdził: „Informowałem Wysoką Izbę, że odpowiedź do prezesa Trybunału Konstytucyjnego wystosowałem, a jego pismo z załączonymi pismami i wnioskami klubu Platforma Obywatelska przekazałem do Komisji Ustawodawczej”<sup>12</sup>. Przypomnieć trzeba, że wtedy Marszałek Sejmu przeprowadził głosowanie w sprawie wyboru „sędziów TK” jednoznacznie wbrew stanowisku Trybunału Konstytucyjnego.

Należy jednak zwrócić uwagę, że skoro Trybunał wyznaczył termin rozprawy na 15 maja 2024 r., to w praktyce i tak niewiele czynności związanych ze wstępnym wnioskiem będzie można do tej daty podjąć.

<sup>10</sup> M.P. poz. 198.

<sup>11</sup> *Vide* Opinia Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej dotycząca skutków postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2023 r. dla Skarbu Państwa – Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, znak KR.500.248.2023, <<https://hfr.pl/upload/2024/02/opinia-prokuratoria.pdf>>, dostęp 21 IV 2024.

<sup>12</sup> Sprawozdanie Stenograficzne z 3. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 2 grudnia 2015 r., s. 27.

6. W razie niezastosowania się przez Marszałka Sejmu i inne podmioty do postanowienia TK z dnia 17 kwietnia 2024 r. możliwe będzie podważanie legalności działań związanych z procedowaniem w Sejmie RP wniosku z dnia 26 marca 2024 r. Istotne będą w pierwszej kolejności te sytuacje, w których osobom zainteresowanym przysługuje ochrona sądowa. Najważniejszym przykładem wydaje się zastosowanie kary porządkowej wobec świadka, który bez usprawiedliwienia nie stawia się na wezwanie komisji (art. 9b ust. 5 ustawy o TS). Trudno obecnie przesądzić, jakie stanowisko zajmą wtedy właściwe sądy. W tym kontekście pewną wskazówką może być stosunek sądów rejestrowych do działań Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego dotyczących spółek publicznej radiofonii i telewizji. Z uwagi na brak dostępu do oryginalnych dokumentów zagadnienie to można tutaj tylko zasygnalizować.

Zgodnie z treścią art. 20 ust. 3 ustawy o TS Trybunał Stanu nie może przekazać sprawy Zgromadzeniu Narodowemu, Sejmowi RP ani Senatowi RP w celu uzupełnienia lub rozszerzenia przeprowadzonego postępowania. Dlatego nawet ustalenie przez niego, że pewne czynności procesowe postępowania przygotowawczego dokonane przez Sejm RP lub jego organy były wadliwe, nie powinno prowadzić do zwrotu aktu oskarżenia.

7. Nie ulega wątpliwości, że działania Marszałka Sejmu i wicemarszałków, przewodniczących i zastępców przewodniczącego Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej są objęte immunitetem materialnym (art. 105 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP). Za mieszczące się w jego ramach uznaje się bowiem „wszelkie działania podejmowane w ramach organów parlamentu czy na ich zlecenie”<sup>13</sup>. Oczywiście dotyczy to również czynności wykonanych w związku ze złożeniem wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Dopuszczalna jest więc tylko odpowiedzialność przed Sejmem RP.

Problem pojawia się przy ocenie, które z tych działań naruszają prawa osób trzecich (art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP), co powoduje, że byłyby objęte „tylko” szczególnym immunitetem formalnym. Wydaje się, że praw tego rodzaju nie naruszają działania w ramach wstępnej kontroli formalnej wniosku ani przekazanie go do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Są to bowiem czynności podejmowane na wewnętrznym forum Sejmu RP oraz jego organów, dlatego same w sobie nie wywierają skutków prawnych wobec osób trzecich.

---

## Bibliografia

### Źródła

Opinia Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej dotycząca skutków postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2023 r. dla Skarbu Państwa – Ministra

---

<sup>13</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt K 2/14, OTK ZU A/2016, poz. 18. *Vide* też P. Radzewicz, uwagi do art. 105, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 327.

- Kultury i Dziedzictwa Narodowego, znak KR.500.248.2023, <<https://hfh.pl/upload/2024/02/opinia-prokuratoria.pdf>>.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lutego 2006 r., sygn. akt K 4/06, OTK ZU 2A/2006, poz. 24.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 2015 r., sygn. akt K 34/15.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 kwietnia 2024 r., sygn. akt K 8/24.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 3. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 2 grudnia 2015 r.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2022 r. poz. 990, ze zm.
- 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, Dz.U. z 2024 r. poz. 1568, 1841.
- Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, Dz.U. z 2022 r. poz. 762.
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. poz. 1064, ze zm.
- Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2393.
- Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, druk sejmowy nr 963.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt K 2/14, OTK ZU A/2016, poz. 18.

### **Piśmiennictwo**

- Gutowski M., Kardas P., *W trybie zabezpieczenia nie buduje się państwa prawa*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 3 XII 2015.
- Radziejewicz P., uwagi do art. 105, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.