



KR.500.248.2023

Warszawa, 18 grudnia 2023 r.

Opinia Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej
dotycząca skutków postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia
2023 r. dla Skarbu Państwa – Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Spis treści

1. WNIOSKODAWCA I PRZEDMIOT OPINII.....	1
2. WYKAZ MATERIAŁÓW.....	2
3. ANALIZA PRAWNA	2
4. WNIOSKI OPINII	9
ZAŁOŻENIA I ZASTRZEŻENIA	9

1. WNIOSKODAWCA I PRZEDMIOT OPINII

W piśmie z 18 grudnia 2023 r., BM-WO.024.1.2023.WK („Wniosek”), Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego („Wnioskodawca”) zwrócił się o wydanie przez Prokuraturę Generalną Rzeczypospolitej Polskiej opinii prawnej dotyczącej skutków postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2023 r., K 29/23, zobowiązującego Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego do powstrzymania się od stosowania przepisów umożliwiających likwidację spółek akcyjnych oraz umożliwiających odwołanie lub zawieszenie w czynnościach przez walne zgromadzenia członka zarządu.

Wnioskodawca sformułował pytania dotyczące tego, czy postanowienie to jest wiążące dla Skarbu Państwa reprezentowanego przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego m.in. z uwagi na udział w składzie wydającym to postanowienie osoby (Jarosława Wyrembaka) powołanej na urząd sędziego TK na miejsce uprzednio zajęte, a także ze względu na to, że Skarb Państwa ani Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie są uczestnikami postępowania przed TK. W związku z tym Wnioskodawca zwrócił się do Prokuratury o wyjaśnienie, czy postanowienie to wywołuje skutki prawne i nakłada na Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego jakiegokolwiek ograniczenia lub zobowiązania, a w szczególności powstrzymania się od określonych w sentencji postanowienia czynności.

2. WYKAZ MATERIAŁÓW

Opinia została sporządzona w oparciu o informacje zawarte we Wniosku, a także w oparciu o dokumenty wymienione w treści opinii.

3. ANALIZA PRAWNA

1. Przedmiotem wniosku Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 18 grudnia 2023 r. jest ocena skutków postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2023 r., sygn. K 29/23¹ oraz możliwości związania tym postanowieniem Skarbu Państwa – Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.
2. W pierwszej kolejności należy podnieść, że wykładnia art. 17 ustawy o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej² wskazuje, że przedmiotem opinii Prokuratorii mogą być przede wszystkim zagadnienia dotyczące praw i interesów Skarbu Państwa, w tym stosunków o charakterze cywilnoprawnym. Odnosząc to do przedmiotu wniosku, należy wskazać, że taki charakter ma ocena, czy podmiot reprezentujący Skarb Państwa przy wykonywaniu uprawnień Skarbu Państwa w spółkach stanowiących jednostki publicznej radiofonii i telewizji zobowiązany jest stosować się do postanowienia TK o sygn. K 29/23³. Wykonywanie uprawnień Skarbu Państwa w spółkach należy bowiem do sfery *dominium* (tj. udziału Skarbu Państwa w stosunkach cywilnoprawnych), a ograniczenie tych uprawnień w drodze orzeczenia Trybunału stanowi ingerencję we wskazane stosunki. Na analizie tej kwestii koncentrować się będzie niniejsza opinia. Ze względu na powyżej określony zakres właściwości Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej poza zakresem niniejszej opinii pozostają natomiast podnoszone we wniosku Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego kwestie o charakterze ustrojowym, w szczególności związane z obsadą składu orzekającego w tej sprawie⁴.
3. Postępowanie w sprawie, w której Trybunał wydał postanowienie o sygn. K 29/23, zostało zainicjowane wnioskiem grupy posłów (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji) o dokonanie abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności przepisów ustawy, a więc w oderwaniu od konkretnej sprawy toczącej się przed organami państwa i wydanych już aktów stosowania prawa. Trybunał wyznaczył termin rozprawy w tej sprawie na 16 stycznia 2024 r. Sprawa jest rozpoznawana w składzie 5 sędziów (art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o TK z 2016 r.).
4. Jako podstawę postanowienia TK o sygn. K 29/23 wskazano art. 36 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym⁵ w związku z art. 755 kpc⁶. Świadczy to o tym, że Trybunał zamierzał udzielić zabezpieczenia żądania podniesionego przez wnioskodawców na podstawie odpowiednio stosowanych przepisów kpc, a treścią zabezpieczenia ma być niemożność

¹ Niepublikowane; dalej także: postanowienie TK o sygn. K 29/23.

² Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 1109 ze zm.).

³ Niepublikowane; dalej także: postanowienie TK o sygn. K 29/23.

⁴ Kwestia ta może mieć znaczenie dla mocy wiążącej postanowienia TK o sygn. K 29/23. Należy bowiem mieć na uwadze, że w wyroku ETPC z 14 grudnia 2023 r. w sprawie M.L. przeciwko Polsce (nr skargi: 40119/21), Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził naruszenie Konwencji europejskiej m.in. przez nieprawidłową obsadę Trybunału Konstytucyjnego w związku z udziałem w składzie orzekającym osoby wybranej z naruszeniem prawa (pkt 170-175), która skutkowałą podważeniem mocy wiążącej wyroku TK wydanego w takim składzie. Osoba ta, o której mowa w wyroku ETPC, brała również udział w wydaniu postanowienia TK o sygn. K 29/23.

⁵ Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: ustawa o TK z 2016 r.).

⁶ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.).

podejmowania określonych czynności faktycznych lub prawnych, które w świetle obowiązujących i cieszących się domniemaniem konstytucyjności przepisów, są prawnie dopuszczalne.

Już ta okoliczność budzi poważne wątpliwości co do istnienia podstawy do wydania przedmiotowego orzeczenia.

5. Przepis art. 36 ustawy o TK z 2016 r. ma analogiczne brzmienie, jak obowiązujące wcześniej m.in. art. 20 ustawy o TK z 1997 r.⁷ i art. 74 ustawy o TK z 2015 r.⁸. Przewiduje stosowanie przepisów kpc tylko „w zakresie nieuregulowanym w ustawie”, a przy tym nakazuje stosować przepisy kpc „odpowiednio”. Przepis ten zawiera zatem odesłanie, pozwalające na zastosowanie przepisów kpc **dopiero po stwierdzeniu, że w danym zakresie ustawa o TK z 2016 r. nie zawiera żadnej regulacji, a ponadto gdy takiej nie ma – regulacja, do której następuje odesłanie, pozostaje adekwatna**. Jak podkreśla się w doktrynie, nakaz stosowania określonych przepisów „odpowiednio” oznacza, że przy ich stosowaniu uwzględnić należy specyfikę spraw, których dotyczy odesłanie⁹. Ustalając sposób dostosowania normy, do której następuje odesłanie, priorytet ma wykładnia systemowa i funkcjonalna przed wykładnią literalną¹⁰.

W ocenie Prokuratorii **ustawa o TK z 2016 r. w sposób kompleksowy oraz wyczerpujący reguluje zasady udzielania ochrony tymczasowej** (tzw. zabezpieczenia) Dopuszczalność tymczasowego uregulowania sytuacji określonych podmiotów w postępowaniu przez TK w drodze postanowienia Trybunału zostały przewidziane w art. 79 ust. 1 i art. 86 ust. 2 ustawy o TK z 2016 r. Zgodnie z art. 79 ust. 1 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. Z kolei zgodnie z art. 86 ust. 2 Trybunał, po zapoznaniu się ze stanowiskiem uczestników postępowania, może wydać postanowienie o tymczasowym uregulowaniu kwestii spornych, a w szczególności o zawieszeniu czynności egzekucyjnych, jeżeli jest to konieczne dla zapobieżenia poważnym szkodom lub podyktowane szczególnie ważnym interesem społecznym.

Przyjmując zasadę racjonalności prawodawcy, trudno uznać, że przewidział on możliwość wydania postanowienia tymczasowego regulującego stosunki prawne do czasu rozstrzygnięcia sprawy w art. 79 ust. 1 i art. 86 ust. 2 ustawy o TK z 2016 r., a nieświadomie pominął taki środek w przypadku spraw dotyczących kontroli hierarchicznej zgodności norm inicjowanych w ramach kontroli abstrakcyjnej, tj. bez związku z indywidualnymi aktami stosowania prawa wobec podmiotów inicjujących postępowanie sądowokonstytucyjne.

Niedopuszczalność wydawania przez TK postanowień zabezpieczających w innych sprawach niż unormowane w art. 79 i art. 86 ust. 2 potwierdza uzasadnienie projektu ustawy o TK z 2016 r., w którym jednoznacznie – gdy chodzi

⁷ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.).

⁸ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293).

⁹ G. Wierczyński [w:] *Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”* [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2016, Załącznik @1 § 156.*

¹⁰ M. Hauser, *Odesłania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2008, s. 75.

o postępowania w sprawie kontroli hierarchicznej norm - przesądzono o dopuszczalności wydawania postanowień zabezpieczających wyłącznie w trybie skargi konstytucyjnej oraz wyłączeniu tego środka w sprawach w ramach kontroli abstrakcyjnej. Jak bowiem wskazano:

*„Projektodawca świadomie przewidział możliwość wydania postanowienia tymczasowego **jedynie w sprawach procedowanych na podstawie skarg konstytucyjnych, gdyż przy tej formie kontroli rozstrzygnięcie Trybunału może mieć wpływ na wykonanie ostatecznego wyroku w sprawie.** W kontroli abstrakcyjnej, zainicjowanej wnioskiem, wpływ orzeczenia Trybunału na jednostkę będzie jedynie pośredni. Kontrola wnioskowa nie ma bowiem związku bezpośredniego z indywidualnymi sprawami podmiotów prywatnych. Z kolei w przypadku pytań prawnych nie ma konieczności wydawania postanowienia tymczasowego, gdyż tu sprawa nie jest jeszcze zakończona, a rozstrzygnięcie, które ma wydać sąd, zależy od odpowiedzi TK¹¹ (pogrub. – PGRP).*

W konsekwencji **sprawy dotyczące udzielenia zabezpieczenia unormowane są w ustawie o TK z 2016 r. w sposób wyczerpujący i kompleksowy, a co za tym idzie nie jest spełniona podstawowa przesłanka dopuszczalności odpowiedniego zastosowania art. 755 kpc na podstawie art. 36 ustawy o TK z 2016 r.**

6. Niezależnie od powyższego argumentu, samodzielnie przesądzającego o niedopuszczalności zastosowania przepisów kpc regulujących wydawanie postanowień zabezpieczających - w ocenie Prokuraturii - **przepisy o udzielaniu zabezpieczenia nie są adekwatne do postępowania w sprawie abstrakcyjnej kontroli ustaw.** Jak wskazano, odpowiednie stosowanie przepisów odsyłanych (przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o udzieleniu zabezpieczenia roszczenia) wymaga uwzględnienia celu i funkcji instytucji prawnej w ramach której ma nastąpić ich zastosowanie. Niezbędne jest tym samym ustalenie, czy regulacje określające przesłanki wydania postanowienia zabezpieczającego na podstawie kpc pozostają adekwatne do przedmiotu i celu postępowania dotyczącego kontroli konstytucyjności norm.

Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowych orzeczeniach wskazywał na nieadekwatność zabezpieczenia, o którym mowa w kpc, do postępowania w sprawie hierarchicznej zgodności norm. Jak wyjaśnił w postanowieniu pełnego składu o sygn. K 4/06¹²:

*„Szczególny charakter postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym powoduje, że **przepisy kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu zabezpieczającym są nieadekwatne do niniejszego postępowania** (por. postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 28/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 8, s. 118). Powołane przez wnioskodawców przepisy służą zabezpieczeniu roszczeń, których można dochodzić przed sądem powszechnym lub przed sądem polubownym (art. 730 w związku z art. 732 i art. 755 k.p.c.). Z oczywistych względów wskazane przepisy nie znajdują zastosowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, którego kognicja obejmuje badanie aktów*

¹¹ Druk nr 968/VIII kadencja Sejmu; dostępne na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=963>

¹² Postanowienie TK z 22.02.2006 r., K 4/06, OTK-A 2006, nr 2, poz. 24.

normatywnych pod kątem zgodności z przepisami Konstytucji” (pogrub. – PGRP).

O nieadekwatności środka w postaci zabezpieczenia w sprawach inicjowanych wnioskiem podmiotów mających legitymację ogólną inicjujących tzw. kontrolę abstrakcyjną, świadczy m.in. to że postępowania zainicjowane skargą konstytucyjną są wszczynane zawsze w związku z konkretnym aktem stosowania prawa (decyzją lub wyrokiem) kształtującym sytuację prawną skarżącego (art. 79 ust. 1 Konstytucji) i zmierzają do czasowego wstrzymania skutków takiego aktu, którego wykonanie w nieodwracalny sposób zmieniłoby sytuację faktyczną i prawną skarżącego. W przypadku kontroli abstrakcyjnej brak jest indywidualnego interesu prawnego zasługującego na ochronę tymczasową; ewentualne skutki określone we wniosku – gdyby miały zaistnieć – i tak mogłyby być odwrócone w normalnych procedurach przewidzianych w Konstytucji (np. art. 190 ust. 4) lub innych aktach normatywnych.

Ponadto **stosowanie środka tymczasowego przed wydaniem orzeczenia niewątpliwie stanowi rozwiązanie wyjątkowe, i jako takie powinno być aplikowane zwięźajaco**. Słusznie wskazano w postanowieniu TK o sygn: Ts 26/04¹³:

„Jak to podkreślano w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. postanowienia tymczasowe z: 26 września 2001 r., SK 28/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 7; 5 maja 2004 r., SK 26/04, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 50; 21 września 2004 r., SK 45/04, OTK ZU nr 8A/2004, poz. 87) skarga konstytucyjna ma charakter uzupełniający wobec innych środków ochrony wolności i praw człowieka i obywatela. Tym bardziej taki charakter przypisać należy postanowieniu tymczasowemu o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania orzeczenia w sprawie, której skarga dotyczy. Na etapie poprzedzającym merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy środek ten powinien być wykorzystywany jedynie wyjątkowo. Określone ustawowo przesłanki wydania postanowienia tymczasowego muszą być interpretowane ściśle, co uwzględnia zarówno rolę Trybunału Konstytucyjnego jako "sądu nad prawem", jak i przyjętą w polskim prawie konstrukcję skargi konstytucyjnej, nie będącej środkiem kierowanym bezpośrednio przeciwko orzeczeniu zapadłemu w sprawie skarżącego, ale przeciwko przepisom stanowiącym podstawę prawną tego orzeczenia.”

Tym bardziej restrykcyjnie powinny być wykładane przepisy, z których wyprowadza się możliwość stosowania postanowienia tymczasowego w ogóle.

Prokuratorii znane jest postanowienie TK o sygn. K 34/15¹⁴ przełamujące dotychczasową linię orzeczniczą i dopuszczające stosowanie postanowień tymczasowych w sprawach abstrakcyjnej kontroli norm inicjowanej wnioskiem podmiotu o legitymacji ogólnej, ale w świetle powyższych wywodów jest ono nieprawidłowe. Niezależnie od tego stanowiska, należy zaznaczyć, że postanowienie o sygn. K 34/15 zostało skierowane do podmiotu będącego uczestnikiem postępowania (Sejmu).

Podsumowując tę część rozważań należy podnieść, że analiza ustawy o TK z 2016 r. przemawia za przyjęciem stanowiska wyrażonego przez pełny skład TK w

¹³ Postanowienie TK z 14.12.2004 r., Ts 26/04.

¹⁴ Postanowienie TK z 30.11.2015 r., K 34/15.

postanowieniu z dnia 22.02.2006 o sygn. K 4/06, iż Trybunał Konstytucyjny nie posiada kompetencji do wydawania postanowień tymczasowych w ramach kontroli abstrakcyjnej hierarchicznej zgodności norm (postępowania, o których mowa w art. 33 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r.).

7. Nawet jednak przyjmując, że Trybunał Konstytucyjny miałby kompetencję do wydawania postanowień tymczasowych w sprawach określonych w art. 33 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r. (zaznaczyć należy, że w świetle powyższych rozważań pogląd taki należy jednak odrzucić), to Trybunał nie mógł wydać orzeczenia o treści takiej, jak w postanowieniu o sygn. K 29/23, zobowiązując Skarb Państwa reprezentowany przez ministra uprawnionego do wykonywania praw z akcji jednostek publicznej radiofonii i telewizji do określonego zachowania opisanego w sentencji tego orzeczenia. **Postanowienie to nie może zatem skutecznie wiązać podmiotu, do którego zostało skierowane.**

Jak wynika z sentencji postanowienia, skierowane jest ono do „**Skarbu Państwa reprezentowanego przez ministra uprawnionego do wykonywania praw z akcji jednostek publicznej radiofonii i telewizji**”. Skarb Państwa jest szczególnego rodzaju osobą prawną prawa prywatnego (art. 33 k.c.) – podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nienależącego do innych państwowych osób prawnych o szczególnym charakterze prawnym. Należy przy tym odróżnić Skarb Państwa jako osobę prawną działającą w sferze *dominium*, przy wykorzystaniu metod właściwych dla prawa prywatnego od państwa wykonującego uprawnienia władcze w sferze *imperium*¹⁵. **Skarb Państwa (ani podmioty uprawnione do jego reprezentacji w stosunkach cywilnoprawnych, w tym minister uprawniony do wykonywania praw z akcji jednostek publicznej radiofonii i telewizji) nie są uczestnikami postępowania o sygn. K 29/23**, co wynika z art. 42 ustawy o TK z 2016 r.

8. Należy zaznaczyć, że **postanowienie o sygn. K 29/23 nie jest ostateczne ani powszechnie obowiązujące w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji**. Atrybuty takie mają wyłącznie te orzeczenia, które rozstrzygają sprawę merytorycznie co do istoty sprawy¹⁶, a nie postanowienia wpadkowe, które – w zależności od okoliczności sprawy – mogą być zmieniane lub uchylane (art. 104 ust. 2 ustawy o TK z 2016 r.). Nie ma więc podstaw do wywodzenia związania tym postanowieniem Skarbu Państwa z art. 190 ust. 1 Konstytucji ani z przepisów ustawy o TK.
9. **Związaniu Skarbu Państwa postanowieniem sprzeciwia się również art. 365 kpc (przy założeniu możliwości jego odpowiedniego stosowania), zgodnie z którym wydane w postępowaniu zabezpieczającym postanowienie może wiązać tylko strony postępowania oraz inne sądy, organy państwowe i organy administracji publicznej**. W tej sprawie adresatem postanowienia Trybunału jest działający w sferze *dominium* Skarb Państwa reprezentowany przez ministra uprawnionego do wykonywania praw z akcji jednostek publicznej radiofonii, który nie jest stroną postępowania (uczestnikiem), ani tym bardziej nie jest organem państwowym czy

¹⁵ M. Dziurda [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna, cz. 1 (art. 1–55(4))*, red. J. Gudowski, Warszawa 2021, art. 33, uw. 14.

¹⁶ Zob. A. Mączyński, J. Podkowik [w:] *Konstytucja RP. Komentarz, t. II*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1179.

organem administracji publicznej w rozumieniu art. 365 kpc¹⁷. Przypadek, w którym postanowienie mogłoby być skierowane do innej osoby musiałby wynikać z przepisów prawa (np. art. 435, art. 458 § 1 k.p.c.). Przesądza o tym art. 365 § 1 *in fine* kpc. Żaden jednakże przepis powszechnie obowiązującego prawa nie przewiduje związania osób trzecich postanowieniem zabezpieczającym wydanym przez TK w trybie abstrakcyjnej kontroli norm. Niewątpliwie podstawy do związania postanowieniem zabezpieczających osób trzecich nie można wyprowadzać z odpowiedniego stosowania przepisów kpc do spraw nieuregulowanych w ustawie o TK z 2016 r. Zgodnie z powszechnie przyjętym poglądem odpowiednie stosowanie przepisów pozwala na stosowanie ich z niezbędnymi zmianami, ale w niniejszym przypadku taka modyfikacja nie mogłaby polegać na stworzeniu wymaganej przez art. 365 kpc ustawowej podstawy związania osoby trzeciej prawomocnym postanowieniem. Działanie takie nie byłoby stosowaniem prawa w związku z odesłaniem zawartym w art. 36 ustawy o TK z 2016 r., lecz niedopuszczalnym tworzeniem prawa, ingerującym w jedną z podstawowych zasad postępowania cywilnego jaką jest skuteczność *inter partes* orzeczeń cywilnych.

Na marginesie należy zaznaczyć, że nawet jeśli ustawa o TK z 2016 r. przewiduje rozszerzoną prawomocność postanowień tymczasowych, to wprost wskazuje na ich rozszerzony zakres (np. organ egzekucyjny lub sąd w art. 79 ust. 2 i art. 86 ust. 2).

Podsumowując, należy stwierdzić, że nawet przyjmując, że w ogóle dopuszczalne było wydanie postanowienia zabezpieczającego w niniejszej sprawie na podstawie odpowiednio stosowanych przepisów kpc (pogląd taki został odrzucony w uprzednich rozważaniach), to Trybunał nie miał kompetencji do nałożenia w tym orzeczeniu jakichkolwiek obowiązków na osobę trzecią niebędącą uczestnikiem postępowania w sprawie (nie istniała wymagana przez art. 365 kpc ustawowa podstawa związania tym postanowieniem Skarbu Państwa i podmiotów działających w jego imieniu). Mając na uwadze powyższe argumenty, w ocenie Prokuraturii Generalnej, postanowienie TK o sygn. K 29/23 zostało wydane bez podstawy prawnej (jest aktem *ultra vires*).

10. Poczynione ustalenia co do braku kompetencji Trybunału do wydania orzeczenia o takiej treści jak postanowienie o sygn. K 29/23 nakazuje postawić pytanie o charakter wskazanej wady tego judykatu i jej skutki prawne w sferze skuteczności postanowienia na gruncie procedury cywilnej, do której odwołał się Trybunał w przedmiotowym postanowieniu. Zagadnienie to jest niewątpliwie sporne.

W orzecznictwie na gruncie decyzji administracyjnych przyjmuje się, że akt wydany przez organ oczywiście niewłaściwy lub bez zachowania jakiegokolwiek procedury bądź wydany bez jakiegokolwiek podstawy prawnej jest aktem nieistniejącym (pozornym)¹⁸. Z kolei w odniesieniu do orzeczeń sądowych taka kwalifikacja aktów dotkniętych doniosłą wadliwością bywa niekiedy przyjmowana przez sądy¹⁹. Koncepcja orzeczeń nieistniejących budzi jednak w doktrynie prawa procesowego wątpliwości, gdyż nie ma wyraźnych podstaw w ustawie²⁰.

¹⁷ Odniesienie do organu państwowego czy organu administracji publicznej użyte w tym przepisie nie dotyczy *statio fisci* Skarbu Państwa ale organów działających w sferze *imperium*.

¹⁸ (por wyrok SN z dnia 9 maja 2007, II CSK 15/07)

¹⁹ (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 września 2000 r., III CZP 29/00)

²⁰ Zob. np. T. Zembrzuski, Nieważność postępowania w procesie cywilnym, Warszawa 2017, s. 192 i n.

Jeżeli zaaprobować koncepcję orzeczeń nieistniejących, które miałyby być aktami obciążonymi doniosłymi wadami prawnymi, w tym wydanymi poza zakresem kompetencji organu (tj. aktami *ultra vires*), to orzeczenia takie nie mogą wiązać podmiotów, do których zostały skierowane. W szczególności może dotyczyć orzeczeń w stosunku do których nie przewidziano procesowych środków kontroli ich legalności.

W świetle powyższych rozważań należy uznać, że Trybunał nie miał kompetencji do wydania postanowienia tymczasowego w postępowaniu o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy z Konstytucją, a mimo to wydał takie rozstrzygnięcie, kierując go ponadto do podmiotu, który nie był uczestnikiem postępowania. Zatem można rozważać, czy postanowienie TK o sygn. K 29/23 nie posiada cechy do uznania go za orzeczenie nieistniejące w świetle powyższych poglądów judykatury, a jako takie nie jest wiążące dla podmiotów będących jego adresatem.

Charakter i skutki prawne ewentualnych czynności dokonanych przez Skarb Państwa niezgodnie z treścią postanowienia TK o sygn. K 29/23 mogą być jednak przedmiotem oceny właściwych organów państwa (np. sądu rejestrowego).

11. Należy na marginesie zaznaczyć, że **postanowienie TK o sygn. K 29/23 może być uznane za wydane w niewłaściwym składzie, czyli z naruszeniem art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o TK z 2016 r.**, ponieważ w istocie Trybunał odstąpił w nim od poglądu prawnego wyrażonego wcześniej w pełnym składzie Trybunału o niedopuszczalności wydawania postanowień zabezpieczających na podstawie odpowiednio stosowanych przepisów kpc, którego w istocie w całości nie obaliło postanowienie o sygn. K 34/15.

W cytowanym wyżej postanowieniu wydanym w pełnym składzie o sygn. K 4/06, potwierdzając swoje dotychczasowe jednolite stanowisko, TK stwierdził, że przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o zabezpieczaniu roszczeń są nieadekwatne do procedury kontroli norm, w związku z czym nie ma prawnych podstaw udzielenie zabezpieczenia. Wówczas wnioskodawca (grupa postów) domagał się zabezpieczenia roszczenia poprzez „zakazanie Prezydentowi RP powoływania Przewodniczącego KRRiT” w trybie przepisu zaskarżonej ustawy.

Na marginesie jedynie można stwierdzić, że do wydania przedmiotowego postanowienia nie było również podstaw w świetle przepisów kpc. Zgodnie bowiem z art. 7301 § 2 kpc interes prawny w udzieleniu zabezpieczenia istnieje wtedy, gdy brak zabezpieczenia uniemożliwi lub poważnie utrudni wykonanie zapadłego w sprawie orzeczenia lub w inny sposób uniemożliwi lub poważnie utrudni osiągnięcie celu postępowania w sprawie. Orzeczenia Trybunału wydane w trybie art. 33 ust. 1 Ustawy nie podlegają wykonaniu w rozumieniu kpc, zatem pierwsza z przyczyn zabezpieczenia wskazana w przepisie nie ma zastosowania. Celem postępowania przed Trybunałem w tego rodzaju sprawach jest stwierdzenie zgodności lub niezgodności aktu normatywnego z aktem wyższego rzędu i jego ewentualne wyeliminowanie z obrotu prawnego. Taki cel jest osiągnięty przez samo wydanie i opublikowanie orzeczenia Trybunału i nie może na niego wpływać fakt stosowania norm prawa wynikających z aktu prawnego przez jego adresatów. Posługując się więc terminologią właściwą dla kodeksu można stwierdzić, że wnioskodawcy nie wykazali interesu prawnego koniecznego do wydania zabezpieczenia.

4. WNIOSKI OPINII

- 1. Analiza ustawy o TK z 2016 r. przemawia za przyjęciem stanowiska wyrażonego przez pełny skład TK w postanowieniu z 22 lutego 2006 o sygn. K 4/06, że Trybunał Konstytucyjny nie posiada kompetencji do wydawania postanowień tymczasowych w ramach kontroli abstrakcyjnej hierarchicznej zgodności norm (postępowania, o których mowa w art. 33 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r.).**
- 2. Nawet przyjmując, że w ogóle dopuszczalne było wydanie postanowienia zabezpieczającego w tego rodzaju postępowaniach na podstawie odpowiednio stosowanych przepisów kpc (pogląd taki należy odrzucić), to Trybunał Konstytucyjny nie miał kompetencji do nałożenia w tym orzeczeniu jakichkolwiek obowiązków na osobę trzecią niebędącą uczestnikiem postępowania w sprawie (nie istniała wymagana przez art. 365 kpc ustawowa podstawa związania tym postanowieniem Skarbu Państwa i podmiotów działających w jego imieniu).**
- 3. W świetle wniosków z pkt 1 i 2 należy uznać, że Trybunał nie miał kompetencji do wydania postanowienia tymczasowego w postępowaniu o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy z Konstytucją, a mimo to wydał takie rozstrzygnięcie, kierując go ponadto do podmiotu, który nie był uczestnikiem postępowania. Zatem można rozważać, czy postanowienie TK o sygn. K 29/23 nie posiada cech pozwalających na uznanie go za orzeczenie nieistniejące (w przypadku przyjęcia wskazanych poglądów judykatury). Przy przyjęciu takiego poglądu postanowienie to nie byłoby wiążące dla podmiotu będącego jego adresatem. Charakter i skutki prawne ewentualnych czynności dokonanych przez Skarb Państwa niezgodnie z treścią postanowienia TK o sygn. K 29/23 mogą być jednak przedmiotem oceny właściwych organów państwa (np. sądu rejestrowego).**

ZAŁOŻENIA I ZASTRZEŻENIA

- Opinia została sporządzona na podstawie informacji i dokumentów przedstawionych w pkt 1 i 3 opinii. W przypadku, gdyby dla przedmiotu opinii miały znaczenie inne okoliczności faktyczne dokumenty lub informacje, analiza prawna zawarta w pkt. 3 i wnioski opinii zawarte w pkt. 4 opinii mogłyby być odmienne, co Wnioskodawca powinien uwzględnić podejmując dalsze czynności.
- Opinia nie wyraża ogólnego poglądu prawnego Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej bez związku z konkretnym stanem faktycznym. Opinia nie stanowi również stanowiska procesowego Prokuraturii Generalnej w konkretnej sprawie.
- Zgodnie z art. 38 ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej czynności Prokuraturii Generalnej związane z wydawaniem opinii, a także informacje i dokumenty stanowiące podstawę dokonania takich czynności są objęte tajemnicą Prokuraturii Generalnej. Dokumenty sporządzone w związku z wydawaniem opinii przez Prokuraturę Generalną, mogą być udostępniane po uzgodnieniu z Prokuraturą.

Opinię sporządzili:

1. Marek Miller – wiceprezes Prokuraturii Generalnej
2. Jan Podkowiak – radca Prokuraturii Generalnej, dyrektor Departamentu Legislacji i Spraw Publicznych