

Izabela Niedzińska

Legitymacja procesowa do wniesienia skargi konstytucyjnej

Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w
Legnicy 9, 41-50

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Izabela Niedzińska
radca prawny

Legitymacja procesowa do wniesienia skargi konstytucyjnej

STRESZCZENIE

Przedmiotem rozważań publikacji jest „legitymacja procesowa do wniesienia skargi konstytucyjnej”. Autorka skupia się na ogólnych zagadnieniach związanych z podstawą procesową do wniesienia skargi konstytucyjnej przez osoby fizyczne oraz podmioty zbiorowe, w tym podmioty wywodzące swoją zdolność prawną od podmiotów prawa publicznego typu spółek Skarbu Państwa, jak również wskazuje przypadki braku zdolności skargowej poszczególnych grup podmiotów. Celem artykułu jest ukazanie, że skarga konstytucyjna jest kwalifikowanym, szczególnym środkiem prawnym pozwalającym jednostce na zwrócenie się w Polsce do Trybunału Konstytucyjnego o zweryfikowanie ostatecznych rozstrzygnięć władz publicznych, o ile rozstrzygnięcia te naruszają konstytucyjnie gwarantowane prawa lub wolności skarżącego. Autorka wskazuje na rolę, jaką w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej spełnia adwokat i radca prawny, osoby uprawnione urzędowo do sporządzenia skargi konstytucyjnej.

Słowa kluczowe: Trybunał Konstytucyjny, legitymacja procesowa, skarga konstytucyjna, zdolność skargowa, wniesienie skargi, skarżący, uczestnik postępowania.

1. Zagadnienia ogólne

Uchwalona w dniu 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wprowadziła do polskiego systemu prawa instytucję skargi konstytucyjnej. Jest to instytucja, której celem jest ochrona praw i wolności konstytucyjnych.

Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji stanowi, że: „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”. Treść normy prawnej wyprowadzonej z powyższego przepisu, jak również faktu umieszczenia art. 79 ust. 1 Konstytucji w podrozdziale rozdziału II: *Środki ochrony wolności i praw*, wymaga bardzo precyzyjnego określenia kręgu podmiotów uprawnionych do skorzystania z dobrodziejstwa wymienionej instytucji. Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji dla określenia kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi konstytucyjnej, posługuje się sformułowaniem „każdy”, a ściślej: „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone”. Na tym tle w doktrynie

powstawały i nadal powstają liczne spory co do podmiotowego zakresu podmiotów uprawnionych do skorzystania z przedmiotowej instytucji. W szczególności powstaje pytanie, czy pojęcie „każdy” powinno być odczytywane w znaczeniu węższym, czy wręcz przeciwnie, to jest w sposób obejmujący możliwe najszerszy krąg podmiotów¹. Z uwagi na fakt, że art 79 ust. 1 Konstytucji redakcyjnie został zamieszczony w rozdziale II Konstytucji, zatytułowanym *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, nie budzi wątpliwości, że podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi konstytucyjnej jest przede wszystkim każda osoba fizyczna, której prawa i wolności zostały naruszone. Ze skargą konstytucyjną może wystąpić zarówno obywatel polski, jak również z pewnymi wyjątkami cudzoziemiec. Postępowanie w trybie skargi konstytucyjnej może zainicjować również osoba prawna, przy czym w praktyce wskazuje się, że legitymacja podmiotów zbiorowych jest ograniczona przedmiotowo, wobec czego nie może ze swej istoty obejmować praw i wolności ściśle związanych z naturą człowieka jako osoby fizycznej. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie wskazywał, że zdolność skargowa podmiotów zbiorowych uwarunkowana jest przede wszystkim charakterem podmiotu oraz charakterem prawa, na który ten podmiot się powołuje. Wobec powyższego uznaje się, że zdolność skargowa przysługiwać będzie podmiotowi zbiorowemu, o ile ma on zdolność bycia podmiotem praw i wolności konstytucyjnych².

Autorka niniejszego artykułu opowiada się za szeroką wykładnią pojęcia „każdy”, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że zakres podmiotowy skargi konstytucyjnej wyznaczany jest zakresem podmiotowym poszczególnych praw i wolności konstytucyjnych. Powyższe wynika z usytuowania art. 79 w systematyce Konstytucji, tj. w podrozdziale zatytułowanym *Środki ochrony praw i wolności*, który w całości odnosi się do szerszego kręgu podmiotów prawa niż osoby fizyczne³. Zgodzić się przy tym należy z poglądem Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym „decydujące znaczenie dla ustalenia kręgu podmiotów uprawnionych do złożenia skargi konstytucyjnej ma przede wszystkim, po pierwsze funkcja, jaką spełnia skarga konstytucyjna jako środek ochrony konstytucyjnych wolności i praw, przede wszystkim człowieka i obywatela, po drugie zakres podmiotowy praw i wolności konstytucyjnych przysługujących innym niż osoby fizyczne podmiotom prawa, po trzecie wreszcie, status prawny – charakter prawny danego podmiotu, rozumiany jako zdolność bycia podmiotem praw i wolności konstytucyjnych (publicznych praw podmiotowych), chronionych za pomocą skargi”⁴. Przy czym wywód powyższy należy uzupełnić o wskazanie, że w przypadku podmiotów wywodzących swoją osobowość prawną od organów władzy publicznej dopuszczalność wniesienia skargi konstytucyjnej zależna będzie również od sfery, w jakiej podmiot ten dokonuje określonych czynności.

Kolejnym przedmiotowo istotnym pojęciem, jakim posługuje się art. 79 ust. 1 Konstytucji, mającym znaczenie dla określenia kręgu podmiotów, którym przysługuje legitymacja do uruchomienia konstytucyjnej kontroli norm, jest przymiotnik „konstytucyjnych”. Zauważyć należy, że skarga konstytucyjna nie jest środkiem ochrony praw, które gwarantowane są tylko na poziomie ustawowym, ale takich, które gwarantowane są konstytucyjnie⁵.

¹ Zob. B. Szmulik, *Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2006.

² Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw* [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciniński, Warszawa 2000.

³ Por. J. Trzciniński, *Podmiotowy zakres skargi konstytucyjnej* [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Dżyzisławowi Jarosławowi*, pod red. L. Garlickiego, Liber, Warszawa 2000 s. 210.

⁴ Postanowienie z dnia 22 maja 2007 r., SK 70/2005 OTK ZU 2007/6A poz. 60.

⁵ Zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 października 2007 r., Ts 71/2007.

Wobec powyższego podkreślić należy, że legitymacja do wniesienia skargi konstytucyjnej powstanie wyłącznie w wypadku naruszenia konstytucyjnych praw i wolności, przy czym muszą to być prawa bądź wolności o charakterze podmiotowym⁶. W konsekwencji legitymowaną do wniesienia skargi konstytucyjnej będzie wyłącznie osoba, która jest podmiotem naruszonych jej praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym, co wyłącza możliwość traktowania skargi konstytucyjnej jako środka prawnego o charakterze *actio popularis*. Poszukując odpowiedzi na pytanie o krąg podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi konstytucyjnej, nie można pomijać dalszej treści art. 79 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym prawo uruchomienia omawianego trybu kontroli konstytucyjności przepisów prawa dopuszczalne będzie w sytuacji, gdy niekonstytucyjna regulacja prawna legła u podstaw ostatecznego rozstrzygnięcia sądu lub organu administracji publicznej „o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”⁷.

W piśmiennictwie pojawiają się niekiedy głosy, jakoby takie ukształtowanie art. 79 ust. 1 Konstytucji stanowiło w istocie powołanie autonomicznej kategorii zdolności skargowej, właściwej tylko dla instytucji skargi konstytucyjnej⁸. Autorka niniejszego artykułu nie zgadza się z takim twierdzeniem. Otóż należy zwrócić uwagę, że art. 79 ust. 1 Konstytucji stanowi: „[...] 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 [...]” Wobec powyższego legitymacja do wniesienia skargi konstytucyjnej zawsze uzależniona będzie od zdolności danego podmiotu do występowania z żądaniami i wnioskami w charakterze strony lub uczestnika postępowania sądowego czy przed organami administracji publicznej. Ponieważ legitymacja do wniesienia skargi konstytucyjnej uzależniona jest od wyczerpania środków ochrony prawnej przewidzianych przez daną procedurę (czy to prawa karnego, cywilnego czy też administracyjnego), to zdolność skargowa uzależniona będzie od legitymacji czynnej lub biernej do występowania w charakterze uczestnika bądź strony danego postępowania⁹.

Jak wskazano powyżej, jedną z przesłanek skargi konstytucyjnej jest wykazanie przez skarżącego naruszenia prawa bądź wolności, które mu przysługują. W wymiarze procesowym wykazanie powyższej przesłanki warunkuje przyznanie danej osobie legitymacji do uruchomienia konstytucyjnej kontroli przepisów prawa. Zwrócić przy tym należy uwagę, że nie wystarczy tu naruszenie jakichkolwiek praw czy wolności przez sąd czy organ, który wydaje ostateczne rozstrzygnięcie. Naruszenie konstytucyjnych wolności i praw stanowić może podstawę wniesienia skargi konstytucyjnej, o ile ma ono charakter osobisty, bezpośredni i aktualny¹⁰. Brak któregokolwiek z powyższych elementów przesądza o braku legitymacji danego podmiotu do wniesienia skargi konstytucyjnej.

Naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych wymaga, aby skarżący był adresatem

⁶ Zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r., SK 10/2001 OTK ZU 2001/7 poz. 225; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 stycznia 2004 r., Ts 161/2003; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 stycznia 2001 r., Ts 84/2000.

⁷ Zob. P. Tuleja, M. Grzybowski, *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw jednostki w Polskim systemie prawa* [w:] *Sądy i trybunały w Konstytucji i w praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005.

⁸ Zob. S. Witkowski, *Dopuszczalność wniesienia skargi konstytucyjnej przez podmioty zbiorowe*, „Państwo Prawne” 2011, nr 1 (1), s. 158.

⁹ Zob. W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.

¹⁰ Zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 stycznia 2001 r., Ts 84/2000.

normy prawnej, która odnosi się do osobistej sfery wolności i praw skarżącego, zaś w konsekwencji jej niekonstytucyjności, wydane na podstawie owej normy ostateczne rozstrzygnięcie narusza prawa i wolności osobiste skarżącego.

Powyższe rozwiązanie eliminuje możliwość wnoszenia skargi konstytucyjnej z powołaniem się na naruszenie praw bądź wolności osoby trzeciej¹¹. Bezpośredniość oznacza, że podstawą naruszenia praw i wolności skarżącego musi być akt normatywny, który legł u podstaw ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach, wolnościach skarżącego, nawet gdy nie został wskazany w samej treści tego rozstrzygnięcia.

Wreszcie ostatni z ww. elementów odnosi się do realności naruszenia sfery praw i wolności osoby. Zatem naruszenie wolności bądź praw chronionych konstytucyjnie nie może mieć charakteru hipotetycznego czy wręcz możliwego do spełnienia w nieokreślonej przyszłości. Naruszenie praw bądź wolności konstytucyjnych tylko wtedy legitymuje do wniesienia skargi konstytucyjnej, gdy miało miejsce w przeszłości lub trwa w chwili uruchomienia omawianej instytucji przez skarżącego.

Podsumowując rozważania, podkreślić należy, że cele, jakim ma służyć instytucja skargi konstytucyjnej, nakładają na skarżącego wymóg wypełnienia kryteriów opisanych powyżej. W przeciwnym wypadku skarga konstytucyjna utraciłaby charakter nadzwyczajnego środka ochrony praw i wolności, przekształciłyby się w instytucję *actio popularis*¹² bądź alternatywnego instrumentu prawnego w stosunku do środków ochrony przewidzianych w poszczególnych procedurach prawnych.

2. Zdolność skargowa osób fizycznych

Analiza przepisów rozdziału II Konstytucji prowadzi do wniosku, że najszerszy krąg podmiotów uprawnionych do uruchomienia skargi konstytucyjnej tworzą osoby fizyczne. Pamiętać przy tym należy, że pewne prawa konstytucyjne mają charakter wyłącznie obywatelski¹³, wobec czego cudzoziemcy nie będą objęci ich podmiotowym zakresem¹⁴. Wspomnieć w tym miejscu również wypada, że art. 79 ust. 2 Konstytucji wyłącza prawo wniesienia skargi konstytucyjnej przez cudzoziemca w sprawie praw określonych w art. 56 Konstytucji (prawo azylu i przyznawania statusu uchodźcy). Należy zauważyć, że ustawodawca, konstruując prawa zawarte w art. 56 ust. 1 Konstytucji oraz art. 56 ust. 2 Konstytucji, posługuje się słowami „mogą korzystać” oraz „może być przyznany”, podczas gdy konstrukcja pozostałych praw i wolności konstytucyjnych ma charakter kategoriyczny. Przyznanie cudzoziemcom legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej na naruszenia prawa zakreślonego w art. 56 Konstytucji prowadziłoby w istocie do zmiany jego charakteru z uznaniowego na gwarantowany w sposób definitywny¹⁵.

¹¹ Zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 czerwca 2008 r., Ts 159/2006, gdzie Trybunał Konstytucyjny odmówił przyznania legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej osobie występującej w postępowaniu cywilnym w charakterze interwenienta ubocznego.

¹² Zob. W. Skrzydło, *Polskie prawo konstytucyjne*, Oficyna Wydawnicza Verba, Lublin 2004.

¹³ TK, np. podrozdział rozdziału II Konstytucji pt. *Wolności i prawa polityczne*, którego zakresem podmiotowym objęci są wyłącznie obywatele państwa polskiego.

¹⁴ Zob. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych. Monografia*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 205.

¹⁵ Zob. W. Jakimowicz, *Ochrona publicznych praw podmiotowych obywateli a instytucja skargi konstytucyjnej*, „Casus” 1998, nr 10.

Jak wskazywałam już wcześniej, jedną z przesłanek skargi konstytucyjnej jest jej osobisty charakter, który wyraża się w wykazaniu w ramach skargi konstytucyjnej, że naruszenie praw gwarantowanych konstytucyjnie dotyczy osobiście podmiotu skarżącego. Wobec powyższego nie może być wątpliwości, że konstrukcja skargi konstytucyjnej wyklucza możliwość uruchomienia ochrony przewidzianej omawianym instrumentem prawnym w imieniu własnym, lecz na rzecz osoby trzeciej¹⁶, a dokładniej na skutek naruszenia praw i wolności osoby trzeciej. „Konstytucja przyznaje zaś prawo wniesienia skargi konstytucyjnej temu, czyje prawo lub wolności zostały naruszone, a nie temu, kto ma interes w tym, by prawa lub wolności innego podmiotu, osoby trzeciej, nie zostały naruszone lub korzystały z ochrony prawnej”¹⁷.

Pamiętać przy tym należy, że „prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej nie ma charakteru majątkowego, nie podlega zatem dziedziczeniu i nie przechodzi na spadkobierców zmarłego obywatela”¹⁸. Gdyby spadkobierca był uczestnikiem postępowania, zaś jego interes prawny miał związek z jego przedmiotem, to byłby uprawniony do wniesienia skargi konstytucyjnej we własnym imieniu. Natomiast spadkobierca co do zasady nie jest adresatem normy prawnej, której zastosowanie przez organ bądź sąd narusza prawa i wolności dotyczące go osobiście – podmiotem takim jest natomiast spadkodawca, bowiem legitymacja do wystąpienia ze skargą konstytucyjną przysługuje skarżącemu tylko wówczas, gdy „jest on adresatem normy prawnej i na skutek przewidzianych w tej normie okoliczności powstają prawa lub obowiązki, które dotyczą go osobiście, a wydane na podstawie kwestionowanego aktu normatywnego ostateczne rozstrzygnięcie narusza konstytucyjnie chronioną sferę wolności i praw skarżącego”¹⁹. Przesłanka ta nie jest natomiast spełniona, gdy przedmiotem skargi konstytucyjnej jest ochrona praw i wolności konstytucyjnych przysługujących w istocie osobie trzeciej, nie zaś skarżącemu²⁰.

3. Zdolność skargowa podmiotów zbiorowych

Zakres podmiotowy praw i wolności konstytucyjnych jest znacznie węższy w przypadku podmiotów zbiorowych niż w odniesieniu do osób fizycznych. Jednakże część praw i wolności konstytucyjnych, pomimo że są usytuowane w rozdziale II Konstytucji, będą obejmowały swoim zakresem podmiotowym również podmioty zbiorowe²¹, takie jak osoby prawne czy ułamne osoby prawne, ale również różnorodne stowarzyszenia czy związki zawodowe.

Wprawdzie wydawać by się mogło, że umiejscowienie art. 79 ust. 1 Konstytucji w rozdziale II Konstytucji, który w swoim tytule akcentuje pojęcia „człowiek” i „obywatel”, rozstrzyga na rzecz przyznania legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej wyłącznie osobom fizycznym. Jednakże ustawodawca nieprzypadkowo w poszczególnych przepisach definiujących prawa podstawowe posługuje się również słowami „każdy” czy „wszyscy”.

¹⁶ Zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 czerwca 2008 r., Ts 159/2006.

¹⁷ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu postanowienia z dnia 10 czerwca 2008 r., Ts 159/2006.

¹⁸ Tak Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 20 czerwca 2007 r., Ts 294/2006.

¹⁹ Tak Trybunał Konstytucyjny z dnia 16 stycznia 2001 r., Ts 84/2000, OTK ZU 2001/5 poz. 130.

²⁰ Por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2001 r., Ts 7/2001, OTK ZU 2001/5 poz. 148.

²¹ Tak np. prawo do ochrony własności (art. 64 Konstytucji) czy prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

Pojęcie „każdy” czy „wszyscy” z pewnością odnieść należy do szerszego grona podmiotów niż tylko osoby fizyczne. Wobec powyższego wysnuć należy konkluzję, że zakres podmiotowy omawianej instytucji wyznaczany jest zakresem podmiotowym poszczególnych praw i wolności konstytucyjnych²².

Zauważyć należy, że Trybunał Konstytucyjny odmawia co do zasady legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej podmiotom zbiorowym o charakterze państwowym. Trybunał Konstytucyjny wskazywał przy tym, że o ile prywatne podmioty zbiorowe niejako stanowią „przedłużenie” działalności jednostki, o tyle „publiczne podmioty gospodarcze” podmiotowość swoją wywodzą od podmiotów realizujących władzę publiczną²³. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego dopuszczalność wnoszenia przez takie podmioty skargi konstytucyjnej prowadziłaby w istocie do przekształcenia tej instytucji w instrument rozstrzygania sporów kompetencyjnych między organami administracji publicznej²⁴.

Aktualnie można zaobserwować jednak znaczne rozszerzenie obszarów aktywności gospodarczej państwa, co przejawia się w adaptacji nowych form prawnych prowadzenia działalności gospodarczej przez podmioty publiczne. Taki stan rzeczy w ocenie Trybunału Konstytucyjnego przesądza, że o zdolności skargowej podmiotów zbiorowych nie może decydować już samo posiadanie osobowości prawnej (przejawiające się poprzez tworzenie spółek kapitałowych Skarbu Państwa).

Zauważyć należy, że Państwo ma pełną swobodę w wyborze sposobu prowadzenia działalności (publicznej bądź prywatnej) i realizacji zadań publicznych²⁵, to jednak wybór reżimu prywatnoprawnego nie pozbawia spółek Skarbu Państwa przymiotu publicznoprawnego.

²² Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 1999 r., SK 4/98, w którym Trybunał Konstytucyjny przyznał zdolność skargową spółce kapitałowej w oparciu o ochronę konstytucyjną własności. Zob. również P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, wyd. 1, Warszawa 2000, s. 103; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 9, Warszawa 2005, s. 390; A. Łabno, *Skarga konstytucyjna w Konstytucji III RP [w:] Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2001, s. 765.

²³ Zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2008 r., SK 80/2006, gdzie Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „konstrukcja konstytucyjnego prawa podmiotowego, którego beneficjentem miałby być podmiot władzy publicznej, prowadziłaby do utożsamienia podmiotów ingerujących w prawa i wolności z ich nosicielami”. Zob. również postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lutego 2001 r., sygn. Ts 148/00 oraz z dnia 22 maja 2007 r., SK 70/05.

²⁴ Zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2002 r., TS 116/02, oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 marca 2003 r., Ts 116/02.

²⁵ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2009 r., SK 54/2008, gdzie Trybunał Konstytucyjny przyznał prywatnej spółce prawa handlowego zdolność skargową, pomimo że przedmiot skargi konstytucyjnej dotyczył zadań pozostających w ścisłym związku z realizacją przez organy publiczne kompetencji władczych wobec jednostki, a powierzonych tej spółce. Trybunał Konstytucyjny wskazał wówczas, że: „sam fakt powierzenia określonego podmiotowi prywatnemu określonych usług związanych z realizacją zadań publicznych nie oznacza automatycznego pozbawienia tego podmiotu legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej. Skarżąca spółka jest podmiotem prawa prywatnego utworzonym w celu prowadzenia działalności gospodarczej nastawionej na uzyskiwanie zysku. Nie jest ona jednostką organizacyjną utworzoną przede wszystkim dla realizacji zadań publicznych. Fakt, że spółka ta w ramach prowadzonej działalności gospodarczej świadczy w pewnym okresie określone usługi na rzecz państwa i powiatu, ściśle związane z wykonywaniem decyzji władczych, nie zmienia jej charakteru podmiotu prywatnoprawnego”.

Materialną podstawą swobody działalności gospodarczej jest szeroko rozumiana własność prywatna, zaś państwowe osoby prawne wykorzystują do prowadzenia działalności mienie państwowe. Wobec powyższego nie sposób pogodzić konstytucyjnej ochrony działalności gospodarczej z publicznoprawnym charakterem tych podmiotów²⁶.

Wobec powyższego, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, przyznanie podmiotom władzy publicznej legitymacji do uruchomienia skargi konstytucyjnej prowadziłoby do utożsamienia podmiotów ingerujących w prawa i wolności konstytucyjne. Trybunał Konstytucyjny, podkreślając, że sytuacja taka jako niepożądana, przemawia za odmową zdolności skargowej podmiotom publicznym.

W ocenie mojej nie sposób jednak zgodzić się z tak kategorycznym stanowiskiem co do braku zdolności skargowej spółek kapitałowych, które utworzone zostały przez organy władzy publicznej. Samo kryterium źródła powstania podmiotu nie może jeszcze przesądzać, że podmiot taki nie podlega ochronie konstytucyjnej, nie można bowiem zapominać, że podmiot taki uzyskuje odrębną od wspólników osobowość prawną i odrębny majątek.

Zgadzam się ze stanowiskiem Sędziego Trybunału Konstytucyjnego Bohdana Zdziennickiego, wyrażonym w zdaniu odrębnym od postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2008 r. (SK 80/2006), że „Konstytucja w żadnym miejscu nie posługuje się ani pojęciem przedsiębiorcy publicznego, ani publicznego podmiotu gospodarczego. W Konstytucji RP nie ma żadnych barier ograniczających aktywność państwa w gospodarce. Nie można też mówić o konstytucyjnych preferencjach tylko dla własności prywatnej. Pojęcie własności zawarte w art. 21 ust. 1 Konstytucji odnosi się bowiem nie tylko do własności prywatnej, ale również publicznej, a więc znajdującej się w rękach Skarbu Państwa i innych publicznych osób prawnych. Stąd ochrona z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji jest równa dla wszystkich właścicieli (prywatnych i publicznych). Niedopuszczalne jest zatem uprzywilejowanie lub dyskryminacja jakiegokolwiek podmiotu własności – prywatnego lub publicznego (art. 32 Konstytucji). W tym właśnie duchu musi też być interpretowany art. 20 Konstytucji. Co prawda mówi się w nim o »własności prywatnej«, ale odnosi się to nie tylko do własności pojedynczych osób fizycznych, ale także osób prawnych, np. spółek kapitałowych. Na kapitał własny (innymi słowy »prywatny«) tych ostatnich podmiotów może składać się kapitał nie tylko osób fizycznych, ale i innych osób prawnych (w tym Skarbu Państwa)”²⁷.

Zwrócić również należy uwagę, że podmioty takie, w szczególności jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, tworzone są w procesie prywatyzacji, który poprzez realizację pewnych etapów zmierza do przekazania w ręce jednostek, których prawa i wolności są chronione konstytucyjnie, pewnych sektorów dotychczasowej aktywności państwa. Kategoryczna odmowa przyznania takim podmiotom zdolności skargowej może prowadzić do dysonansu wyrażającego się w uznaniu, że ten sam podmiot, występujący w obrocie pod niezmienną nazwą i formą prawną, będzie posiadał legitymację do wniesienia skargi konstytucyjnej lub ją utraci w zależności od jego struktury kapitałowej. Sytuację taką należy uznać za niedopuszczalną w państwie prawa i naruszającą zasadę równości, bowiem ochrona jednostki w pewnych sytuacjach zależna będzie od pakietu udziałów bądź akcji czy możliwości powoływania członków organów danego podmiotu przez szeroko rozumiane władze państwowe²⁷.

²⁶ Zob. L. Garlicki, uwagi do art. 22 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 9.

²⁷ Taki los czekałby przykładowo Vattenfall AB, w którego rękach pozostaje niecałe 19% kapitału akcyjnego spółki ENEA S.A., podczas gdy Skarb Państwa dysponuje pakietem niemal 53% akcji. Zgod-

Pragnę jeszcze zasygnalizować, że teoretycznie można rozważyć przepływ kapitału w spółkach kapitałowych pomiędzy sektorem prywatnym a publicznym²⁸, w zależności od potrzeb wykorzystania przez dany podmiot ochrony przewidzianej art. 79 ust. 1 Konstytucji. Wydaje się, że na tle panujących poglądów Trybunału Konstytucyjnego podmiot taki, który tylko przejściowo pozostaje w rękach sektora prywatnego, posiadałby zdolność skargową, co tym bardziej budzi uzasadnione wątpliwości co do zasadności odmawiania „publicznym podmiotom gospodarczym” zdolności skargowej.

4. Przesłanki formalne wniesienia skargi konstytucyjnej

Poza przypadkami wyraźnie wskazanymi w Ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: ustawa o TK) skarżący nie może samodzielnie sporządzić skargi konstytucyjnej, bowiem zgodnie z art. 48 tej ustawy skargę konstytucyjną w imieniu skarżącego sporządza adwokat bądź radca prawny, jest to tzw. przymus radcowsko-adwokacki. W tym miejscu postawić należy pytanie o definicję słowa „sporządza”. Jak wskazuje się w orzecznictwie, pod tym pojęciem należy rozumieć sporządzenie nadzwyczajnego środka zaskarżenia (w tym wypadku skargi konstytucyjnej) przez profesjonalnego pełnomocnika i jej podpisanie.

Na powyższym tle, w szczególności w odniesieniu do art. 29 ust. 1 ustawy o TK, powstaje pytanie o zakres prawa do samodzielnego występowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przez podmiot, którego prawa lub wolności konstytucyjne zostały naruszone, bowiem zgodnie z przytoczoną regulacją „uczestnik postępowania działa przed Trybunałem osobiście lub przez umocowanego przedstawiciela”²⁹. W mojej ocenie rola profesjonalnego pełnomocnika w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną w istocie sprowadza się wyłącznie do sporządzenia, tj. napisania, skargi konstytucyjnej i jej podpisania. Na dalszym etapie postępowania skarżący może już występować samodzielnie, nie korzystając z pomocy adwokata bądź radcy prawnego. Do wniosku takiego prowadzi chociażby zestawienie art. 48 ustawy o TK z art. 87¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, który wprost wprowadza przymus radcowsko-adwokacki nie tylko na etapie sporządzania szczególnego środka zaskarżenia, ale również w toku postępowania spowodowanego tym środkiem. Gdyby wolą ustawodawcy było, aby udział profesjonalnego pełnomocnika w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną był obowiązkowy w toku całego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, to redakcja art. 48 ustawy o TK wprowadzałaby taki przymus wprost. Zatem wobec treści art. 48 ustawy opowiedzieć się należy za stanowiskiem, że skarżący uprawniony jest do samodzielnego złożenia skargi konstytucyjnej napisanej i podpisanej przez radcę prawnego bądź adwokata oraz samodzielnego popierania stanowiska wyrażonego w skardze w toku postępowania zainicjowanego omawianym nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia. Podkreślić jednakże należy, że prawidłowa wykładnia omawianych przepisów prowadzić powinna

nie ze stanowiskiem Ministra Skarbu Państwa spółka ENEA S.A. znajduje się w procesie prywatyzacji i ma zostać przekazana w ręce prywatnych inwestorów w całości, ewentualnie w rękach Skarbu Państwa pozostanie pakiet mniejszościowy.

²⁸ Przy pomocy chociażby umowy zbycia udziałów bądź akcji z zastrzeżeniem zwrotnego przeniesienia ich własności w określonym terminie bądź po spełnieniu określonego warunku.

²⁹ Zob. A. Zieliński, *Zakres stosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Palestra” 1998, nr 7–8.

do wniosku, że wniesienie przez skarżącego skargi konstytucyjnej napisanej i podpisanej przez profesjonalnego pełnomocnika nie gwarantuje skarżącemu pełnej samodzielności w toku postępowania³⁰. Otóż w ocenie autorki skarżący, jako że nie jest osobą uprawnioną do sporządzenia skargi konstytucyjnej, nie będzie mógł również samodzielnie usunąć chociażby braków formalnych wniesionej skargi czy uzupełnić skargi już wniesionej. W świetle powyższego wyrazić należy aprobatę dla stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, że treść wywiedzonego z przepisów ustawy o TK prawa podmiotowego w postaci uprawnienia do osobistego uczestniczenia w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym powinno się ustalać, wzięwszy pod uwagę wszystkie przepisy tego aktu normatywnego. Kształt normy ustalającej zakres prawa do wypowiedzania się strony we własnej sprawie wyznacza zatem nie tylko przepis art. 29 ust. 1 ustawy o TK, na który powołuje się skarżący, ale i zakwestionowany w skardze art. 48 ust. 1 tej samej ustawy, ograniczający możliwość osobistego zaprezentowania swojego stanowiska na tym etapie postępowania przed Trybunałem. Stanowisko to Trybunał Konstytucyjny uzupełnił w kolejnym rozstrzygnięciu, podnosząc, że „przymus adwokacki w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym toczącym się w trybie skargi konstytucyjnej dotyczy tylko sporządzenia skargi konstytucyjnej i zażalenia na postanowienie o odmowie nadania jej dalszego biegu”³¹. Autorka w pełni zgadza się ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, że skarżący w toku postępowania ze sprawy skargi konstytucyjnej może wnieść osobiście każde pismo procesowe nie przynależne do kategorii pism określonych w art. 48 ustawy o TK.

Z uwagi na rolę, jaką w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej odgrywał będzie adwokat, jak również radca prawny, udziałowi osób piastujących jeden z tych zawodów przypisać należy charakter *quasi*-uczestników, przysługujące im szczególne uprawnienie. Stanowisko takie jest o tyle uzasadnione, że sporządzenie skargi konstytucyjnej przez jednego z wymienionych profesjonalnych pełnomocników jest warunkiem koniecznym dopuszczalności tego nadzwyczajnego środka kontroli konstytucyjności przepisu, zaś uprawnienie do sporządzenia skargi konstytucyjnej osoba taka wywodzi z mandatu skarżącego do ochrony swoich praw i wolności konstytucyjnych, przy czym udział adwokata, jak również radcy prawnego na dalszym etapie postępowania nie jest konieczny, z zastrzeżeniem skutków czynności procesowych wynikających z art. 48 ustawy o TK. Pamiętać przy tym należy, że skuteczność sporządzenia skargi konstytucyjnej przez adwokata lub radcę prawnego zależna będzie od wykonywania przez daną osobę jednego z ww. zawodów prawniczych, bowiem „skargę sporządzić może osoba będąca pełnomocnikiem strony, jak adwokat bądź radca prawny, który wykonuje zawód w przewidzianej przez prawo formie”.

Uzupełniając powyższe rozważania, wskazać należy, że skarżący w pewnych okolicznościach będzie jednakże uprawniony do samodzielnego sporządzenia skargi konstytucyjnej. Wobec treści art. 48 ustawy o TK wskazać należy na prawo do samodzielnego sporządzenia skargi konstytucyjnej we własnej sprawie przez adwokata, radcę prawnego, sędziego, prokuratora, notariusza jako osoby posiadające stosowne kwalifikacje prawnicze i trudniące się stosowaniem przepisów prawa w praktyce, ale również profesora oraz doktora habilitowanego nauk prawnych³². W mojej ocenie w odniesieniu do prawników zawodowych upraw-

³⁰ Zob. P. Sarnacki, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.

³¹ Zob. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 stycznia 2005 r., Ts 109/2004, które stanowi rozstrzygnięcie zażalenia na Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 września 2004 r. o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

³² Patrz. B. Szmulik, *Skarga konstytucyjna...*, dz. cyt.

nienia ww. osób do samodzielnego sporządzenia skargi konstytucyjnej we własnym imieniu nie powinno być uzależnione od faktu wykonywania zawodu w formie przewidzianej daną ustawą korporacyjną, zaś uprawnienie to powinno zostać rozciągnięte również na osoby, które przeszły w stan spoczynku czy na emeryturę.

Podsumowując, należy stwierdzić, że Trybunał Konstytucyjny w obecnym stanie prawnym jest gwarantem norm konstytucyjnych. Jeżeli z jednej strony Trybunał Konstytucyjny jest organem orzekającym o prawach i obowiązkach wynikających z konstytucji, to po drugiej stronie będzie występował podmiot domagający się poszanowania swych konstytucyjnych praw i wolności. W ocenie odmowy legitymacji skargowej Trybunał powinien posiłkować się sprawdzoną koncepcją interesu prawnego, stosowaną w praktyce sądowej z punktu widzenia gwarancji ochrony podmiotu.

SUMMARY

Right of an action to lodge a constitutional complaint

The subject of the publication's consideration is „Right of an action to lodge a constitutional complaint”. The author focuses on general issues related to the basis for the process to lodge a constitutional complaint by individuals and corporate entities, including entities derived from its legal capacity of public bodies such state-owned companies of the State Treasury, as well as indicates cases of a lack of right to lodge a complaint by particular groups of entities. The purpose of this article is to show that the constitutional complaint is eligible, special legal remedy that allows individuals to return to the Constitutional Tribunal in Poland to review the final decisions of public authorities so far as the settlement violate the constitutionally guaranteed these rights or liberty of a plaintiff. The author points to the role in dealing with the complaint that meets the lawyer and legal advisor, the person officially authorized to draw up a constitutional complaint

Key words: Constitutional Tribunal, right of an action, constitutional complaint, right to lodge a complaint, lodge a complaint, plaintiff, participant of proceedings.