

**Paweł Króliczek<sup>1</sup>**

## **Zakres podmiotowy polskiej skargi konstytucyjnej<sup>2</sup>**

**Słowa kluczowe:** skarga konstytucyjna, zakres podmiotowy skargi konstytucyjnej, jednostka, ochrona praw i wolności konstytucyjnych

**Keywords:** constitutional complaint, objective scope of constitutional complaint, an individual, constitutional rights protection

### **Streszczenie**

Niniejszy artykuł koncentruje się na analizie kręgu podmiotów uprawnionych do kierowania skarg konstytucyjnych. Dla tego zagadnienia szczególnie ważna jest funkcja skargi konstytucyjnej. Stanowi ona instrument ochrony praw i wolności jednostki. Trybunał, z uwagi na lakoniczność regulacji dotyczącej tej kwestii, musiał doprecyzować ten aspekt swojej działalności. Nie budzi wątpliwości, że podmiotami tego uprawnienia są przede wszystkim osoby fizyczne z uwagi na fakt, że to one są również podmiotami praw, których skarga konstytucyjna stanowi gwarancję. Kontrowersje związane są zwłaszcza z przyznaniem czynnej legitymacji skargowej podmiotom zbiorowym, w szczególności podmiotom prawa publicznego.

---

<sup>1</sup> Autor jest asystentem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. E-mail: pawelkroliczek@gmail.com.

<sup>2</sup> Artykuł powstał na podstawie fragmentów pracy magisterskiej „*Funkcje skargi konstytucyjnej w polskim porządku prawnym*”, wyróżnionej w V edycji konkursu „Przeglądu Prawa Konstytucyjnego” na najlepszą pracę magisterską z zakresu prawa konstytucyjnego i systemów politycznych w roku akademickim 2014/2015, której promotorem była Pani prof. Anna Łabno z Uniwersytetu Śląskiego.

## Summary

### Objective Scope of Polish Constitutional Complaint

The article focuses on the analysis of objective scope of right to put forward a constitutional complaint. Of particular importance, for this issue, is the function of constitutional complaint. It is an instrument of human rights protection. Due to the brevity of statutory and constitutional regulation of this problem, Constitutional Tribunal had to determine this aspect of its activity. It is glaringly obvious that individuals are the biggest group of complainants because constitutional rights inhere mainly to a natural person. It is crucial that constitutional complaint is a guarantee of exactly that entitlements. Disputes have arisen with the granting a proactive complainants legitimation for collective bodies, especially public ones.

✱

## I.

*Ratio* wprowadzenia do polskiego porządku prawnego instytucji skargi konstytucyjnej jest zagwarantowanie ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki. To właśnie gwarancyjna funkcja skargi powinna stanowić zasadniczy punkt odniesienia w procesie wykładni art. 79 Konstytucji<sup>3</sup> oraz przepisów niższego rzędu regulujących postępowanie przed Trybunałem<sup>4</sup>. Konieczność jej realizacji wpłynęła na odpowiednie ukształtowanie jej zakresu podmiotowego. Lakoniczność przepisów konstytucyjnych i ustawowych sprzyja różnym interpretacjom<sup>5</sup>. Ciężar dookreślenia tego aspektu procedury skargowej spoczywa więc na Trybunale. Oczywiście wydaje się, że skarga na naruszenie aktem normatywnym (i wydaną na jej podstawie ostateczną decyzją, orzeczeniem, rozstrzygnięciem) przysługujących

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>4</sup> Ustawa z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, (Dz.U. 2016, poz. 2072.).

<sup>5</sup> A. Łabno, *Skarga konstytucyjna w Konstytucji III RP*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 772.

jednostce konstytucyjnych wolności lub praw będzie spełniała funkcję instrumentu ochrony praw człowieka tylko wtedy, jeśli uprawniony do jej wnoszenia będzie możliwie najszerszy zbiór podmiotów rzeczywiście występujących w porządku prawnym jako podmioty praw i wolności podlegających ochronie w tym trybie.

Janusz Trzcziński wskazuje trzy możliwe interpretacje użytego w ustawie zasadniczej dla określenia podmiotowej strony analizowanego instrumentu sformułowania: po pierwsze- każdy obywatel, po drugie- każdy człowiek, a więc każda osoba fizyczna oraz po trzecie- każda osoba fizyczna i prawna<sup>6</sup>. Należy przypomnieć, że mimo początkowych kontrowersji związanych z ograniczeniem zakresu podmiotowego skargi konstytucyjnej wyłącznie do osób posiadających obywatelstwo polskie dość szybko zdecydowano się na podążenie za wzorcami zagranicznymi. Przyjęto, że najtrafniejsze będzie szerokie ukształtowanie katalogu podmiotów uprawnionych do wnoszenia tego środka do Trybunału Konstytucyjnego<sup>7</sup>. Na akceptację zasługuje argumentacja przedstawiona przez Z. Czeszejko-Sochackiego. Stwierdził, że sformułowanie to powinno być odczytywane analogicznie do znaczenia, w którym użyto je w art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej, stanowiącego podstawę prawa do sądu. Instytucje te mają bowiem charakter proceduralnych gwarancji konstytucyjnych, a sama skarga może być pojmowana jako kwalifikowany rodzaj prawa do sądu<sup>8</sup>.

Przed dokonaniem szczegółowej analizy zakresu podmiotowego skargi konstytucyjnej należy przypomnieć, że ustrojodawca, słusznie nie zdecydował się na ukształtowanie kręgu podmiotów wszystkich praw i wolności konstytucyjnych *in abstracto*. Zostały one uregulowane autonomicznie, w zależności od natury konkretnego prawa podmiotowego<sup>9</sup>. L. Garlicki wskazuje, że jeżeli nic innego nie wynika z treści ustawy zasadniczej prawo podmiotowe do

<sup>6</sup> J. Trzcziński, *Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzcziński, Warszawa 2000, s. 47.

<sup>7</sup> Zob. *Projekty konstytucji 1993–1997*, opr. R. Chruściak, Warszawa 1997, s. 84, 131, 190, 214 i 272; Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, T. XVIII.

<sup>8</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2002, s. 247.

<sup>9</sup> P. Tuleja, M. Grzybowski, *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw jednostki w polskim systemie prawa*, [w:] *Sądy i trybunały w Konstytucji i praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005, s. 108.

tyczyć może tak osób fizycznych, jak i stowarzyszeń, fundacji, partii politycznych i innych organizacji społecznych<sup>10</sup>. Bez wątplenia więc podmiotem praw konstytucyjnych mogą być inne niż osoba fizyczna byty prawne<sup>11</sup>. Potwierdza to orzecznictwo konstytucyjne. Trybunał stwierdził bowiem, że uprawnienie do kierowania skargi do TK „pomimo posłużenia się przez ustrojodawcę wyrażeniem »każdy«, nie ma charakteru powszechnego” i ogranicza się do podmiotów konstytucyjnych praw i wolności<sup>12</sup>.

## II.

Istota skargi konstytucyjnej przesądza, że w legitymację skargową wyposażone zostały jednak przede wszystkim osoby fizyczne. Zdefiniowanie tego pojęcia nie jest problematyczne. Kodeks cywilny *expressis verbis* stwierdza, że osobą fizyczną jest każdy człowiek od momentu narodzin do jego śmierci<sup>13</sup>. Jak już wspomniano, ustawa zasadnicza nie zawiera żadnego generalnego, odnoszącego się do wszystkich wolności i praw o charakterze konstytucyjnym, przepisu ograniczającego krąg uprawnionych w tym aspekcie osób fizycznych. Abstrakcyjne ograniczenie zakresu podmiotowego skargi np. do osób posiadających obywatelstwo polskie, zwłaszcza w kontekście praw o charakterze fundamentalnym, stanowiłoby wszakże zaprzeczenie ideałów współczesnego państwa prawnego oraz roli skargi konstytucyjnej jako instrumentu gwarantującego przestrzeganie ustawy zasadniczej względem jednostki. Koncepcję maksymalnego rozszerzenia zakresu podmiotowego skargi konstytucyjnej wspiera także systematyka ustawy zasadniczej. Omawiana instytucja znalazła wszakże swoje miejsce w jej II rozdziale Konstytucji poświęconym statusowi jednostki – jej prawom, wolnościom i obowiązkom. Wyrażony w art. 30

<sup>10</sup> L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny w projekcie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 12.

<sup>11</sup> J. Trzeciński, *Artykuł 79*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 3–4.

<sup>12</sup> Postanowienie TK z 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 29/09, OTK ZU z 2011 r., Nr 10 A, poz. 130 i podobnie postanowienie TK z 30 sierpnia 2011 r., sygn. SK 1/10, OTK ZU z 2011, Nr 6 A, poz. 70.

<sup>13</sup> A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 158.

związek wszystkich praw i wolności człowieka<sup>14</sup> z samym jestestwem osoby ludzkiej bez względu na jej przynależność narodową, państwową, etniczną czy też inne cechy implikuje bowiem powszechny obowiązek ich ochrony spoczywający na władzy publicznej.

Nie wszystkie prawa o charakterze konstytucyjnym adresowane są jednak do wszystkich osób fizycznych. Różnicowanie kręgu uprawnionych podmiotów jest konieczną konsekwencją niejednolitej natury i cech praw oraz wolności<sup>15</sup>. Ustrojodawca zdecydował się na przyjęcie kilku kryteriów różnicujących. Najpowszechniej wykorzystywanym jest obywatelstwo, co jest zresztą zrozumiałe gdy weźmie się pod uwagę jego istotę zwłaszcza zaś obowiązki zeń wynikające. I tak, wyłącznie obywatel polski jest podmiotem dostępu do służby publicznej, uzyskiwania informacji o działalności władzy publicznej, czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach parlamentarnych, prezydenckich i samorządowych etc. Innymi kryteriami, które odnaleźć można w konstytucji są np. rodzicielstwo (tylko rodzicom przysługuje prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem), płeć (oczywiście tylko kobietom przysługuje prawo do szczególnego traktowania w okresie przed i po urodzeniu dziecka), wiek (z biernego prawa wyborczego skorzystać może tylko obywatel, który najpóźniej w dniu wyborów ukończył 30 lat) a także zrealizowanie warunków niezbędnych do zaistnienia innych stosunków prawnych. Przykładem tych ostatnich mogą być prawa związane z ochroną sytuacji konsumentów, najemców i użytkowników przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi zagrażającymi ich zdrowiu, bezpieczeństwu i prywatności.

Jednym z najciekawszych zagadnień związanych z legitymacją skargową osób fizycznych są jej granice, tj. moment, w którym zdolność tę się nabywa, a w którym się ją traci. Co ciekawe, Trybunał uniezależnił skuteczność jej wniesienia od posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych. Rozwiązanie to nie jest ewenementem w Europie. Oderwanie od analizowanego uprawnienia od zdolności do czynności prawnych występuje również w systemie niemieckim i hiszpańskim<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> L. Garlicki, *Artykuł 30*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, T. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 12–13.

<sup>15</sup> A. Łabno, *Skarga konstytucyjna w Konstytucji III RP...*, s. 772; P. Tuleja, M. Grzybowski, *Skarga konstytucyjna jako ...*, s. 108–109.

<sup>16</sup> P. Czarny, *Skarga konstytucyjna w Niemczech i w Austrii (wybrane problemy)*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 3, s. 5.

Rację mają ci autorzy, którzy opowiadają się za dopuszczalnością przyznania ochrony skargowej *nasciturusa* oraz prowadzenia postępowań przed Trybunałem w tym trybie jeżeli jego inicjator (skarżący) umrze przed wydaniem orzeczenia. Zasadniczy problem w przypadku dziecka nienarodzonego polega na braku fundamentalnej przesłanki zdolności skargowej, którą jest bezpośredni charakter naruszenia prawa lub wolności inicjującego postępowanie. W tym wypadku bowiem uczynić musiałby to na rzecz *nasciturusa* ustanowiony przez sąd opiekuńczy kurator. Dopuszczenie rozpoznania skargi konstytucyjnej sporządzonej na rzecz dziecka poczętego stanowiłoby realizację ochrony przysługujących mu praw zagwarantowanych w Konstytucji (np. uprawnień spadkowe), a więc urzeczywistnienie istoty skargi<sup>17</sup>. Średni czas trwania postępowania przed Trybunałem nie wpłynąłby na zasadniczą zmianę analizowanej sytuacji, mimo że dziecko z całą pewnością zdążyłoby bowiem przyjść na świat. Sytuacja dziecka nienarodzonego odpowiada w dużej mierze uprawnieniom dziecka, którego sytuację prawną kształtować będą jego przedstawiciele ustawowi. Warto zauważyć, że kres interesu prawnego związany ze śmiercią skarżącego nie powinien stać na przeszkodzie zakończeniu kontroli konstytucyjności merytorycznym orzeczeniem szczególnie w sytuacji oczywistej niezgodności zaskarżonego przepisu z ustawą zasadniczą. Nie można bowiem zapominać, że skarga konstytucyjna jest także środkiem chroniącym porządek prawny<sup>18</sup>. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że odrębności postępowania trybunalskiego od innych postępowań sądowych są „na tyle istotne, że uzasadniają bardzo ostrożne stosowanie przesłanek zawieszenia lub umorzenia postępowania. Przyjęcie innego stanowiska ograniczałoby w znaczącym stopniu możliwość realizowania podstawowej funkcji postępowania przed Trybunałem w zakresie badania konstytucyjności przepisów prawa”<sup>19</sup>. Wskazać należy, że nierozzerwalny związek skargi z ochroną praw i wolności przejawia się także w tym jej aspekcie. Dalsze procedowanie, mimo śmierci

<sup>17</sup> P. Tuleja, *Skarga konstytucyjna w Polsce- dziesięć lat doświadczeń*, „Przeгляд Legislacyjny” 2007, nr 3, s. 32.

<sup>18</sup> Por. Wyroki TK z: 21 maja 2001, sygn. SK 15/00, OTK ZU 2001, Nr 4, poz. 85, sygn. SK 15/00, OTK ZU 2001, Nr 4, poz. 85; 15 kwietnia 2003, sygn. SK 4/02, OTK ZU 2003, Nr 4 A, poz. 31; z 14 maja 2001 r., sygn. SK 1/00, OTK ZU 2001, Nr 4, poz. 84; 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU 2001, Nr 4, poz. 85; 27 maja 2009 r., sygn. 53/08, OTK ZU 2009, Nr 5, seria A, poz. 81. Postanowienie TK z 27 maja 2009, sygn. SK 53/08, OTK ZU 2009, Nr 5 A, poz. 81.

<sup>19</sup> Wyrok TK z 15 kwietnia 2003, sygn. SK 4/02, OTK ZU 2003, Nr 4 A, poz. 31.

bezpośrednio zainteresowanego będzie stanowiło drogę do ochrony sytuacji prawnej jego następców prawnych<sup>20</sup>.

Zdolność skargowa osób fizycznych w Polsce nie różni się fundamentalnie od regulacji w większości europejskich systemów konstytucyjnych<sup>21</sup>. W systemie niemieckim odnajdujemy, podobnie jak Konstytucji RP, sformułowanie, że uprawniony do wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału Federalnego jest każdy (z niem. *jedermann*), kto twierdzi, że władza publiczna naruszyła jego prawa<sup>22</sup> wskazane w § 90 ust. 1 ustawy o FTK<sup>23</sup> (a więc prawa podstawowe lub prawa z grupy doń zbliżonych<sup>24</sup>). Mimo, że zdecydowana większość praw i wolności, których gwarancję stanowić ma skarga konstytucyjna przysługuje wszystkim osobom fizycznym<sup>25</sup>, w odniesieniu do niektórych z nich ustrojodawca niemiecki, podobnie jak polski, zdecydował się na ograniczenie zakresu podmiotowego, np. przez wskazanie, że tylko obywatele niemieccy mają prawo bez zgłaszania lub zezwolenia do pokojowego gromadzenia się (art. 8 ust. 1 UZ<sup>26</sup>). Jeżeli doszukiwać się najbardziej znaczącej różnicy pomiędzy regulacją polską i niemiecką, najjaskrawszym przykładem będzie objęcie prawa azylu skargą konstytucyjną, co stanowi o silniejszej niż w Polsce standardzie ochrony cudzoziemców i bezpaństwowców<sup>27</sup>. Podobne rozwiązanie –

<sup>20</sup> Dla porównania zob. postanowienie TK z 9 marca 1999 r., sygn. SK 10/98, OTK ZU 1999, Nr 2, poz. 27, w którym Trybunał przyjmuje zupełnie inny punkt widzenia.

<sup>21</sup> A. Łabno, *Standardy stosowania praw i wolności człowieka w konstytucjach Hiszpanii i Portugalii. Przyczynek do rozważań nad rozwiązaniami polskimi*, [w:] *Prawa człowieka a nowa Konstytucja RP*, red. A. Łabno, Warszawa 1998, s. 3; B. Banaszak, *Skarga konstytucyjna i jej znaczenie w zakresie ochrony praw podstawowych*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i sądowa ich ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 177–179.

<sup>22</sup> Forma użytego czasownika jest wynikiem fundamentalnych różnic w zakresie przedmiotowym skargi w Polsce i RFN. W przypadku zaniechania prawodawczego nie może być przecież mowy o żądanym zaktualizowanym prawie podstawowym. Sądzę, że to właśnie z tego względu ustrojodawca niemiecki zdecydował się na użycie tego sformułowania.

<sup>23</sup> Ustawa o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym, tłum. L. Garlicki, [w:] *Sądy konstytucyjne w Europie*. T. I. *Austria, Francja, Niemcy, Włochy*, Warszawa 1996, s. 180.

<sup>24</sup> M. Derlatka, *Skarga konstytucyjna w Niemczech*, Warszawa 2009, s. 86 i n.

<sup>25</sup> B. Banaszak, *Sądownictwo konstytucyjne a ochrona podstawowych praw obywatelskich*. RFN, Austria, Szwajcaria, Wrocław 1990, s. 59–60.

<sup>26</sup> Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r., tł. B. Banaszak, A. Malicka, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011.

<sup>27</sup> B. Szmulik, *Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym*, Warszawa 2006, s. 116.

uniwersalizacja praw gwarantowanych w ustawach zasadniczych – występują np. w systemie chorwackim, czeskim, słowackim i węgierskim<sup>28</sup>.

Warto zauważyć, że Federalny Trybunał Konstytucyjny w procesie wykładni konstytucji rozszerza zakres podmiotowy poszczególnych praw i wolności. Stwierdza, że skoro porządek konstytucyjny wyznacza sferę swobody jednostki, której normatywny wyraz stanowi art. 2 ust. 1 konstytucji to każde nieuzasadnione naruszenie prawa cudzoziemców stanowić może pogwałcenie wynikające z niej prawa podmiotowego (prawa do poszanowania autonomii osobistej)<sup>29</sup>. Konstrukcja ta pozwoliła na objęcie ochroną skargową „nieobywateli”, także w zakresie tych praw, które w pierwotnym zamierzeniu ustrojodawcy im nie przysługiwały. Każde więc ograniczenie swobody jednostki, nie tylko obywatela niemieckiego, sprzeczne z prawem pisanim ale także zwyczajowym narusza art. 2 ust. 1 konstytucji<sup>30</sup>. Oznacza to, że granicę swobody jednostki wyznacza konstytucyjny porządek oraz nakazy moralności. Rozwiązanie to stanowi obecnie bardzo użyteczną instytucję ochrony uprawnień obywateli innych państw członkowskich Unii Europejskiej, prowadzi bowiem do wynikającego z traktatów równego ich traktowania w niektórych kwestiach.

Ciekawą konstrukcją zakresu podmiotowego skargi konstytucyjnej zdecydował się przyjąć ustrojodawca hiszpański. Zdolność skargowa (podobnie jak w Polsce uzależniona jest od wystąpienia w sprawie interesu prawnego) przysługuje tam zasadniczo jednostkom. Ustrojodawca w uprawnienie to, dla ochrony dobra wspólnego, wyposażył również organy ochrony prawa: prokuraturę oraz ombudsmána (*Defensor del Pueblo*). Podmioty te muszą jednak formalnie działać na rzecz osoby, która jest zainteresowana rozstrzygnięciem tego problemu konstytucyjnego<sup>31</sup>. Jak wskazuje M. Kłopotcka-Jasińska aktywność tych urzędów państwowych jest jednak rzadka. Prokuratura jest organem ochrony praw podstawowych może więc inicjować postępowanie skargowe dla ochrony wszystkich praw podstawowych, które zostały naruszone w sprawie indywid-

<sup>28</sup> M. Granat, *Formy konkretnej kontroli konstytucyjności prawa (W państwach Europy Środkowej i Wschodniej)*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. M. Kruk, J. Trzciniński, J. Wawrzyniak, Warszawa 2002, s. 495 i n.

<sup>29</sup> M. Derlatka, *Skarga konstytucyjna...*, s. 87.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 88 i powołane tam orzecznictwo.

<sup>31</sup> M. Kłopotcka-Jasińska, *Skarga konstytucyjna w Królestwie Hiszpanii*, Warszawa 2012, s. 63.



ualnej. Wskazuje się, że działa wtedy w zastępstwie pokrzywdzonego podmiotu. Jednym ze szczególnych zadań tego urzędu jest występowanie ze skargami w imieniu osób nieletnich i upośledzonych<sup>32</sup>. *Defensor del Pueblo* może natomiast zainicjować postępowanie w tym trybie tylko wówczas, gdy stwierdzi, że doszło do naruszenia praw konstytucyjnych w procesie stosowania prawa przez organy administracji publicznej<sup>33</sup>. Rozwiązanie to powoduje, że instrument zmierzający w pierwszej kolejności do sanacji sytuacji prawnej jednostki inicjować może podmiot o szczególnej pozycji ustrojowej. W Polsce dopuszczalne jest jedynie uczestnictwo Rzecznika Praw Obywatelskich, jeżeli zgłosił udział w postępowaniu oraz Prokuratora Generalnego z urzędu<sup>34</sup>.

### III.

W polskiej praktyce stosowania skargi konstytucyjnej zdecydowana większość postępowań inicjowana jest przez osoby fizyczne. Mimo to, istotnym zagadnieniem jest uprawnienie innych podmiotów do inicjowania kontroli skargowej, zwłaszcza że trudno w tym zakresie o stanowisko niebudzące jakichkolwiek polemik<sup>35</sup>. Odpowiedź na pytanie, czy podmioty inne niż osoba fizyczna mogą zwracać się z żądaniem zbadania zgodności norm prawnych z ustawą zasadniczą w analizowanej procedurze uzależniona jest w pierwszym rzędzie od rozumienia jej znaczenia dla ochrony praw i wolności jednostki. Jak wskazuje się w literaturze regulacje tego zagadnienia można sklasyfikować w dwie grupy – pierwszą z nich stanowią akty prawne, w których kwestia ta znalazła jasne uregulowanie, drugą zaś takie, które pozostawiają to do rozstrzygnięcia sądom konstytucyjnym i doktrynie<sup>36</sup>. W Polsce przyjęto to ostatnie rozwiązanie.

<sup>32</sup> Ibidem, s. 79–80.

<sup>33</sup> Ibidem, s. 83.

<sup>34</sup> Art. 42 pkt 7 i 10 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, (Dz.U. 2016, poz. 2072). Przepisy ustawy stanowią, że udział Rzecznika Praw Dziecka możliwy jest jedynie wówczas gdy postępowanie zainicjuje wniosek RPO lub skarga konstytucyjna i dotyczy praw dziecka.

<sup>35</sup> W. Wróbel, *Skarga konstytucyjna-problemy do rozwiązania*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 61.

<sup>36</sup> S. Witkowski, *Zdolność skargowa podmiotów nie będących osobami fizycznymi – przegląd wybranych systemów prawnych*, [w:] *Konstytucja – Rząd – Parlament. Księga jubileuszowa*

Janusz Trzcziński trafnie zauważa, że to właśnie ochrona praw i wolności jednostki umożliwia interpretowanie terminu „każdy” w kierunku dopuszczenia do inicjowania postępowania ze skargi konstytucyjnej przez podmioty inne niż osoba fizyczna<sup>37</sup>. W związku z analizowanym już utrwalonym znaczeniem słowa „każdy” w Konstytucji<sup>38</sup> osoby prawne prawa prywatnego powinny móc kierować do Trybunału skargi konstytucyjne w stosunku do tych norm prawnych, które naruszyły prawo lub wolność konstytucyjną, których mogą być podmiotami. Wiąże się to przede wszystkim z potrzebą zagwarantowania ochrony fundamentalnych praw i wolności jednostki, które mogą być wykonywane także lub wyłącznie przez ich udział w szczególnego rodzaju zbiorowościach<sup>39</sup>. Przykładem takich praw i wolności może być prawo własności oraz swoboda działalności gospodarczej<sup>40</sup>. Stanowisko to umacnia orzecznictwo Trybunału. W jednym ze swoich wyroków TK stwierdził, że w polskim systemie prawnym możliwość wniesienia skargi konstytucyjnej jest co do zasady ujęta jako prawo przysługujące jednostce – stanowi ona w zdecydowanej większości przypadków reakcję na pogwałcenie jej praw i wolności<sup>41</sup>. Przyznanie zdolności skargowej podmiotom zbiorowym (np. osobom prawnym), podyktowane jest, zdaniem Trybunału, nie zamiarem wzmocnienia ich pozycji a dążeniem do intensyfikacji ochrony jednostek, które te organizacje tworzą lub z ich działalności korzystają<sup>42</sup>.

I w tym kontekście warto poczynić uwagi porównawcze, zwłaszcza że przywołane w niniejszym tekście systemy prawne regulują to zagadnienie inaczej niż polska konstytucja. Szczególnie interesujący jest przykład *amparo* konstytucyjnego. Hiszpański ustrojodawca przyjmując, że „każdy obywatel” może

---

Profesora Jerzego Ciemnińskiego, red. P. Radziejewicz, J. Wawrzyniak, Warszawa 2014, s. 374.

<sup>37</sup> J. Trzcziński, *Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzcziński, Warszawa 2000, s. 49.

<sup>38</sup> J. Trzcziński, *Zakres...*, s. 50–51; zob. także wypowiedź P. Winczorka jako eksperta KKZLN, Biuletyn KKZLN, T. XXV, s. 6.

<sup>39</sup> S. Witkowski, *Zdolność skargowa...*, s. 384.

<sup>40</sup> Trafnie przywołują je P. Tuleja, M. Grzybowski, zob. P. Tuleja, M. Grzybowski, op.cit., s. 108.

<sup>41</sup> Wyrok TK z 8 czerwca 1999 r., sygn. SK 12/98, OTK ZU 1999 r., Nr 5, poz. 96, za J. Trzcziński, *Podmiotowy zakres skargi konstytucyjnej*, [w:] *Konstytucja, wybory, parlament: studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 212–213.

<sup>42</sup> Wyrok TK z 7 maja 2001 r., sygn. akt K 19/00, OTK ZU 2001, Nr 4, poz. 82; postanowienie TK z 12 października 2004 r., sygn. akt Ts 35/04, OTK ZU 2004, Nr 1, seria B, poz. 25.

powołać się na naruszenie przysługujących mu praw stanowiących w art. 14- 29 Konstytucji nie wprowadził reglamentacji skargi konstytucyjnej w zależności czy skarżącym miałyby być osoba fizyczna czy prawna<sup>43</sup>. W zasadzie, *a contrario* stwierdzić można, na podstawie niedopuszczalności legitymacji skargowej tych podmiotów ze względu na naruszenie prawa do skorzystania z klauzuli sumienia, że skierowanie *amparo* przez te grupy jest możliwe dla ochrony wszystkich innych praw, których gwarancję stanowi skarga w Hiszpanii<sup>44</sup>. Niemiecki FTK przesądził natomiast wyraźnie, że „osoby prawne prawa” (bez względu na to, czy regulowane reżimem prawa prywatnego czy publicznego) mogą korzystać z prawa do rozwoju własnej osobowości, zasady równości, wolności religii, wolności nauczania, wolności prasy, prawo do ochrony tajemnicy korespondencji, prawo własności i wielu innych<sup>45</sup>.

Zdolność skargowa osób prawnych prawa prywatnego nie budził zasadniczych wątpliwości. W grupie podmiotów prawa prywatnego, co do których uprawnienia do inicjowania kontroli skargowej występowały w doktrynie wątpliwości wskazać należy małżonków działających wspólnie. Trybunał uznał, że należy dopuścić do skutecznego wszczęcia postępowania skargowego przez małżonków, gdy uzasadniają to po pierwsze natura stosunków prawnych regulowanych zaskarżoną normą oraz zarzuty przez nich podnoszone oraz po drugie względy ekonomiki procesowej. W jednej z takich spraw przedmiotem postępowania była zgodność z konstytucją przepisów mających zastosowanie w sytuacji, gdy praca podatnika i jego małżonka jest świadczona spółce cywilnej, której współnikiem jest tylko jedno z nich, a podstawą świadczenia pracy jest umowa odrębna od umowy spółki<sup>46</sup>.

Szczególnie istotne kontrowersje związane są z kwestią przyznania uprawnienia do inicjowania postępowania skargowego podmiotom prawa publicznego zwłaszcza tym, które wykonują władztwo publiczne. W zakresie tego pojęcia należy umieścić przede wszystkim partie polityczne jednostki samorządu terytorialnego oraz spółki z udziałem Skarbu Państwa. Poglądy doktryny nie

<sup>43</sup> S. Witkowski, *Zdolność...*, s. 378; A. Łabno, *Skarga konstytucyjna w Hiszpanii*, [w:] *Konstytucja. Trybunał Konstytucyjny*, red. C. Banasiński, J. Oniszczuk, Warszawa 1988, s. 131–144.

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> B. Banaszak, *Podmiotowy i przedmiotowy zakres skargi konstytucyjnej w Republice Federalnej Niemiec, Austrii i Szwajcarii*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” z 1992 r., nr CC, s. 68.

<sup>46</sup> Wyrok TK z 24 stycznia 2001 r., sygn. SK 30/99, OTK ZU 2001, Nr 1, poz. 3.

są w tym względzie jednoznaczne, choć stwierdzić należy, że jest ona w tym zakresie zdecydowanie bardziej rygorystyczna. Wynika to z właściwości tych podmiotów a także istoty skargi konstytucyjnej jako przede wszystkim środka ochrony praw i wolności jednostki przed naruszeniem jej autonomii przez organy władzy. To właśnie przede wszystkim organy władzy publicznej są adresatami konstytucyjnych praw i wolności. To one są więc zobowiązane do przestrzegania owych praw i swobód w granicach wyznaczanych przez porządek konstytucyjny<sup>47</sup>. Mimo, że Trybunał stwierdził, iż „konstrukcja konstytucyjnego prawa podmiotowego, którego beneficjentem miałby być podmiot władzy publicznej, prowadziłaby do utożsamienia podmiotów ingerujących w prawa i wolności z ich nosicielami”<sup>48</sup>, doktryna i orzecznictwo dopuszczają wyjątkowo skuteczne kierowanie skarg konstytucyjnych przez te podmioty w odniesieniu do ich aktywności w płaszczyźnie prawa prywatnego<sup>49</sup>. Tezę tę zdaje się potwierdzać utrwalone orzecznictwo, z którego wynika, że powierzenie podmiotowi prawa prywatnego pewnych zadań z zakresu np. władztwa administracyjnego nie oznacza automatycznego pozbawienia go legitymacji do inicjowania kontroli konstytucyjności w trybie z art. 79 ust. 1 Konstytucji<sup>50</sup>. Szczególnie istotne dla skutecznego kierowania skargi konstytucyjnej jest odpowiedniość między charakterem podmiotu i charakterem prawa, na które ten podmiot się powołuje<sup>51</sup>.

Trybunał odmawia partiom politycznym zdolności skargowej w stosunkach publicznoprawnych z uwagi na ich szczególną pozycję ustrojową jako instru-

<sup>47</sup> Zob. postanowienie TK z 23 stycznia 2008 r., sygn. Ts 277/06; Por. postanowienia TK z 26 października 2001 r., sygn. Ts 72/01, OTK ZU 2001, Nr 8, poz. 298; 11 grudnia 2002 r., sygn. Ts 116/02, OTK ZU 2003, Nr 2, seria B, poz. 104; 12 października 2004 r., sygn. Ts 35/04, OTK ZU 2005, Nr 1, seria B, poz. 25; 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 67/05, OTK ZU 2007, Nr 11, seria A, poz. 168.

<sup>48</sup> Zob. postanowienia TK z 6 lutego 2001 r., sygn. Ts 148/00, OTK ZU 2001, Nr 3, poz. 73; 22 maja 2007 r., sygn. SK 70/05, OTK ZU 2007, Nr 6, seria A, poz. 60.

<sup>49</sup> P. Tuleja, M. Grzybowski, *Skarga konstytucyjna...*, s. 108–109; B. Banaszak, *Skarga konstytucyjna i jej znaczenie w zakresie...*, s. 178.

<sup>50</sup> Wyrok TK z 25 maja 2009 r., sygn. akt SK 54/08, OTK ZU 2009, Nr 5, seria A, poz. 69.

<sup>51</sup> W. Płowiec, *Legitymacja publicznych osób prawnych do wniesienia skargi konstytucyjnej, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2014, nr 1–2, s. 15; B. Banaszak, J. Boć, M. Jabłoński, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 143.*

mentu wyrażania woli narodu<sup>52</sup> oraz wpływ, jaki wywierają one na stanowienie prawa poprzez funkcjonowanie w parlamencie<sup>53</sup>. Najistotniejszym jednak argumentem podnoszonym w orzecznictwie konstytucyjnym, przesądzającym o braku czynnej legitymacji skargowej partii politycznych jest ujęcie skargi konstytucyjnej jako środka ochrony praw i wolności jednostki. TK stwierdza, że skoro status partii politycznych nie został uregulowany w rozdziale II Konstytucji a z przyznanych praw korzystają wyłącznie w celu wywierania wpływu na realizację zadań powierzonych władzy publicznej to nie można uznać ich za podmioty będące „zwykłymi beneficjentami praw i wolności”<sup>54</sup>. W tym przedmiocie wydaje się być aktualne stwierdzenie, że w celu inicjowania kontroli konstytucyjności prawa partie powinny wykorzystywać instrumenty służące do wszczynania postępowań o charakterze abstrakcyjnym, np. wniosku grupy posłów<sup>55</sup>, mimo że porównanie tych środków mogłoby wydawać się nietrafione. Trybunał rozpoznawał tę kwestię zaledwie kilka razy. Najgłośniejszym z postępowań było to zainicjowane skargą PSL, w którym domagano się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją przepisów związanych z finansowaniem partii. TK uznał *a priori*, że skoro przepisy te należą do sfery publicznej droga skargowa nie powinna być dopuszczalna. Należy zauważyć, że w istocie, przepisy które spowodowały znaczne problemy finansowe ugrupowania mogły skutkować jego likwidacją, co wpłynęłoby na realizację prawa obywateli do zrzeszania się w tego rodzaju zbiorowościach.

Mniejsze kontrowersje wzbudza przyznanie zdolności skargowej jednostkom samorządu terytorialnego. Zdecydowana większość doktryny wyraża pogląd, że stałoby to w sprzeczności z ustrojowym charakterem tych podmiotów, który zdecydowanie różni się od pozycji jednostki czy osób prawnych prawa prywatnego<sup>56</sup>. Ich cechą charakterystyczną jest to, że ich funkcjonowanie ze swej natury opiera się na ograniczaniu praw i wolności ich członków. J. Stępień zauważa, że „samo posiadanie osobowości prawnej przez gminę nie jest wystarczającą podstawą do utożsamienia zakresu konstytucyjnej ochro-

<sup>52</sup> Wyrok TK z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09, OTK ZU 2010, Nr 1, seria A, poz. 3.

<sup>53</sup> Wyrok TK z 8 marca 2000 r., sygn. akt Pp 1/99, OTK ZU 2000, Nr 2, poz. 58.

<sup>54</sup> Postanowienie TK z 15 września 2011 r., sygn. akt Ts 256/09, OTK ZU 2011, Nr 5, seria B, poz. 359.

<sup>55</sup> Postanowienie TK z 21 marca 2000 r., sygn. SK 6/99, OTK ZU 2000, Nr 2, poz. 66.

<sup>56</sup> Postanowienie TK z 22 maja 2007 r., sygn. SK 70/05, OTK ZU z 2007 r., Nr 6A, poz. 60.

ny jednostek samorządu terytorialnego z zakresem konstytucyjnej ochrony osób prawnych<sup>57</sup>. Jak już wielokrotnie wspomniano *ratio legis* skargi konstytucyjnej było zagwarantowanie ochrony praw i wolności jednostki. Wynika z niej przede wszystkim, że wolności i prawa konstytucyjne chronią te podmioty przed nadmierną ingerencją władzy publicznej. Podmioty sprawujące władztwo publiczne nie mogą być podmiotami praw i wolności o charakterze konstytucyjnym czy wynikających z nich uprawnień szczególnych<sup>58</sup>. Jednym z przywoływanych na poparcie tej tezy argumentów jest umiejscowienie przepisów regulujących działalność osób prawnych prawa publicznego poza rozdziałem dotyczącym praw i wolności konstytucyjnych<sup>59</sup>. Należy jednak nadmienić, że konstytucyjne prawa i wolności podmiotowe wynikają nie tylko z przepisów II rozdziału ustawy zasadniczej (np. prawo do zakładania tworzenia i udziału w partiach politycznych oraz swoboda działalności gospodarczej). Za przyznaniem racji przeciwnikom dopuszczalności przyznania jednostkom samorządowym czynnej legitymacji skargowej przemawia to, że art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 191 ust.2 Konstytucji stanowią podstawę dla szczególnego trybu kontroli konstytucyjności prawa inicjowanej przez samorząd gminny, powiatowy lub wojewódzki. Przepisy te uprawniają organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do skierowania wniosku do TK o stwierdzenie niezgodności z ustawą zasadniczą przepisów jeżeli kwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem ich działania<sup>60</sup>. Dopuszczenie więc do inicjowania postępowania skargowego przez jednostki samorządu terytorialnego doprowadziłoby do obejścia szczególnego trybu wnioskowego<sup>61</sup>.

Stanowisko Trybunału wobec zagadnienia zdolności skargowej przedsiębiorców, którzy są kapitałowo powiązani ze Skarbem Państwa czy innych podmiotów, dla których organem założycielskim jest organ władzy publicznej zas-

<sup>57</sup> J. Stępień, *Samorząd terytorialny*, [w:] *Księga Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 624.

<sup>58</sup> Postanowienie TK z 26 października 2001 r., sygn. Ts 72/01, OTK ZU 2001, Nr 8, poz. 298.

<sup>59</sup> J. Trzeciński, *Zakres...*, s. 53.

<sup>60</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, ss. 971–973.

<sup>61</sup> Postanowienie TK z 11 stycznia 2012 r., sygn. akt Ts 163/09, OTK ZU z 2012 r., Nr 1, seria B, poz. 35; za A. Syryt, *Podmiotowość prawna gmin a ochrona praw człowieka*, [w:] *Jedność norm i wartości. Zbiór studiów dedykowanych Profesor Marii Gintowt-Jankowicz*, red. J. Pastwa, Z. Cieślak, K. Sawicka, W. Federczyk, Warszawa 2014, s. 364.

adniczo się zmieniło. Dla odróżnienia podmiotów prywatnych i publicznych TK korzystał z kryterium majątkowego. Za publiczny podmiot gospodarczy uznaje podmiot, który prowadzi działalność gospodarczą opartą na majątku publicznym<sup>62</sup>. Jest ono uzupełniane o kryterium funkcjonalne, w którym decydujący jest wpływ władzy publicznej na działalność skarżącego podmiotu<sup>63</sup>. Pierwotnie, Trybunału Konstytucyjny, przesądził jednoznacznie, że drogę tę uznać należy w ich wypadku za niedopuszczalną. Stwierdził, że „reguła odmawiająca przyznania zdolności skargowej osobom prawnym prawa publicznego odnosi się także do publicznych podmiotów gospodarczych (a więc m.in. spółek akcyjnych, których akcjonariuszem jest Skarb Państwa), gdyż swoboda działalności gospodarczej wynikająca z art. 20 i 22 ustawy zasadniczej dotyczy wyłącznie „działalności (przyp. PK) jednostek (osób fizycznych) oraz instytucji «niepaństwowych» (...niepublicznych), które mają prawo samodzielnego decydowania o udziale w życiu gospodarczym [...]. Chodzi tu więc o osoby fizyczne i inne podmioty, które korzystają z praw i wolności przysługujących człowiekowi i obywatelowi”<sup>64</sup>. Stanowisko to pozbawia ochrony także tych przedsiębiorców, w których udział podmiotu publicznego (nie tylko Skarbu Państwa bezpośrednio ale także przez właścicielskie uprawnienia innych przedsiębiorstw publicznych) jest marginalny. W ostatnich latach jednak Trybunał przyjął bardziej liberalną wykładnię. Uznał, że zdolność skargowa podmiotu innego niż osoba fizyczna jest warunkowana zależnością „między charakterem podmiotu i charakterem prawa, na które ten podmiot się powołuje”. Dla dopuszczalności skargi istotne znaczenie mają zatem rozpatrywane łącznie: charakter naruszonego przepisu Konstytucji oraz charakter prawny skarżącego<sup>65</sup>.

W Niemczech natomiast nie ogranicza się zdolności skargowej do podmiotów prawa prywatnego<sup>66</sup>. Artykuł 19 ust. 3 niemieckiej konstytucji<sup>67</sup> *expressis verbis* przesądza, że prawa podstawowe (zarzut ich naruszenia przez

<sup>62</sup> Postanowienie TK z 20 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 67/05, OTK ZU z 2007 r., Nr 11, seria A, poz. 168.

<sup>63</sup> Wyrok TK z 24 lipca 2006 r., sygn. akt SK 8/06, OTK ZU z 2006 r., Nr 7, seria A, poz. 84.

<sup>64</sup> Postanowienie TK z 8 kwietnia 2008 r., sygn. SK 80/06, OTK ZU z 2008 r., Nr 3, seria A, poz. 51.

<sup>65</sup> Wyrok TK z dnia 2 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 38/09, OTK ZU 2010, Nr 5, seria A, poz. 46.

<sup>66</sup> M. Derlatka, op.cit., s. 101.

<sup>67</sup> Ustawa zasadnicza Republiki...

działanie lub zaniechanie władzy publicznej stanowi przedmiot skargi w RFN) przysługują także krajowym osobom prawnym, a więc i tym prawa publicznego, jeżeli istota tego prawa pozwala na jego zastosowanie względem nich<sup>68</sup>. W praktyce biorąc pod uwagę specyfikę skargi konstytucyjnej ograniczono tę możliwość do sytuacji, w których dochodzi do ograniczenia praw obywateli poprzez wkroczenie państwa w sferę autonomii tych osób prawnych. B. Banaszak wskazuje na długotrwałą praktykę w tym zakresie. Z orzecznictwa FTK wynika, że uprawnione do kierowania doń skarg konstytucyjnych są państwowe szkoły wyższe, publiczne rozgłośnie radiowe, związki wyznaniowe, które dochodzić mogą w tym trybie ochrony wolności słowa, wolność sumienia i wyznania, wolność nauki oraz gwarancji rzetelnego i sprawiedliwego procesu<sup>69</sup>. Rozwiązanie zbliżone do polskiej praktyki odnaleźć można w systemie hiszpańskim. Legitymacja skargowa osób prawnych prawa publicznego jest dopuszczalna w odniesieniu do niektórych tylko praw. M. Kłopotcka-Jasińska wskazuje, że może tu chodzić np. o prawo do skutecznej ochrony sądowej, gdy skarżący znajduje się w sytuacji procesowej analogicznej do tej, w której w tych warunkach znalazłaby się osoba fizyczna<sup>70</sup>. Na tle zaprezentowanych rozważań wyjątkowo przedstawia się skarga w Austrii, zgodnie z linią orzecniczą tamtejszego sądu konstytucyjnego w uprawnienie do inicjowania kontroli skargowej wyposażone zostały tak podmioty prywatne jak i publiczne<sup>71</sup>. Czynna legitymacja skargowa podmiotów publicznych obejmuje tam zarówno działalność mieszczącą się *dominium* jak i *imperium*.

#### IV.

Powyższe ustalenia upewniają, że jedno z najistotniejszych zagadnień wpływających na realizację podstawowej funkcji skargi konstytucyjnej, jaką jest ochrona jednostki przed naruszeniem jej konstytucyjnych praw

<sup>68</sup> M. Derlatka, op.cit., s. 97–98, 100 i powołane tam orzecznictwo.

<sup>69</sup> B. Banaszak, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 67.

<sup>70</sup> M. Kłopotcka-Jasińska, op.cit., s. 75–76.

<sup>71</sup> P. Tuleja, W. Wróbel, *Postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej przed austriackim Trybunałem Konstytucyjnym*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 11, s. 63.



lub wolności, stanowi podmiotowy zakres uprawnienia do jej wnoszenia. Z uwagi na lakoniczne sformułowania Konstytucji z 1997 r. i kolejnych ustaw regulujących postępowanie przed Trybunałem szczególne znaczenie zyskuje w tym aspekcie dorobek TK. To właśnie wspomniana funkcja skargi konstytucyjnej stanowi podstawę rozszerzającej go linii orzeczniczej. W tym kontekście nie można rzecz jasna abstrahować od poglądów Trybunału dotyczących szczegółowego ustalenia jak kształtować będzie się grupa podmiotów praw i wolności zagwarantowanych w Konstytucji, które w sposób bezpośredni wpływają na podmiotowy zakres czynnej legitymacji skargowej.

## Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Podmiotowy i przedmiotowy zakres skargi konstytucyjnej w Republice Federalnej Niemiec, Austrii i Szwajcarii*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” nr CC, Wrocław 1992.
- Banaszak B., *Sądownictwo konstytucyjne a ochrona podstawowych praw obywatelskich. RFN, Austria, Szwajcaria*, Wrocław 1990.
- Banaszak B., *Skarga konstytucyjna i jej znaczenie w zakresie ochrony praw podstawowych*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i sądowa ich ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997.
- Czarny P., *Skarga konstytucyjna w Niemczech i w Austrii (wybrane problemy)*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 3.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003.
- Derlatka M., *Skarga konstytucyjna w Niemczech*, Warszawa 2009.
- Garlicki L., *Artykuł 30*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.
- Garlicki L., *Trybunał Konstytucyjny w projekcie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 12.
- Granat M., *Formy konkretnej kontroli konstytucyjności prawa (W państwach Europy Środkowej i Wschodniej)*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna-prawo-praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. M. Kruk, J. Trzciński, J. Wawrzyniak, Warszawa 2002.
- Kłopocka-Jasińska M., *Skarga konstytucyjna w Królestwie Hiszpanii*, Warszawa 2012.

- Łabno A., *Skarga konstytucyjna w Konstytucji III RP*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.
- Łabno A., *Skarga konstytucyjna w Hiszpanii*, [w:] *Konstytucja. Trybunał Konstytucyjny*, red. C. Banasiński, J. Oniszczyk, Warszawa 1988.
- Łabno A., *Standardy stosowania praw i wolności człowieka w konstytucjach Hiszpanii i Portugalii. Przyczynek do rozważań nad rozwiązaniami polskimi*, [w:] *Prawa człowieka a nowa Konstytucja RP*, red. A. Łabno, Warszawa 1998.
- Olejniczak J., *Notatka w sprawie skargi konstytucyjnej w Związkowej Republice Austrii*, opracowanie z 22 lutego 1993 r., Nr ZO-07-123/93, Warszawa 1993.
- Oniszczyk J., *Kompetencje Trybunału Konstytucyjnego w Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja, Trybunał Konstytucyjny*, red. C. Banasiński, J. Oniszczyk, Warszawa 1998.
- Płowiec W., *Legitymacja publicznych osób prawnych do wniesienia skargi konstytucyjnej*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2014, nr 1–2.
- Projekty konstytucji 1993–1997*, opr. R. Chruściak, Warszawa 1997.
- Skowrońska-Bocian E., *Prawo spadkowe*, Warszawa 2014.
- Stępień J., *Samorząd terytorialny*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006.
- Syryt A., *Podmiotowość prawna gmin a ochrona praw człowieka*, [w:] *Jedność norm i wartości. Zbiór studiów dedykowanych Profesor Marii Gintowt-Jankowicz*, red. W. Federczyk, Warszawa 2014.
- Szmulik B., *Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym*, Warszawa 2006.
- Trzciński J., *Artykuł 79*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
- Trzciński J., *Podmiotowy zakres skargi konstytucyjnej*, [w:] *Konstytucja, wybory, parlament: studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000.
- Trzciński J., *Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciński, Warszawa 2000.
- Tuleja P., Grzybowski M., *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw jednostki w polskim systemie prawa*, [w:] *Sądy i trybunały w Konstytucji i praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005.
- Tuleja P., *Skarga konstytucyjna w Polsce – dziesięć lat doświadczeń*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 3.
- Tuleja P., Wróbel W., *Postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej przed austriackim Trybunałem Konstytucyjnym*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 11.
- Witkowski S., *Zdolność skargowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2014, nr 1–2.
- Witkowski S., *Zdolność skargowa podmiotów nie będących osobami fizycznymi – przegląd wybranych systemów prawnych*, [w:] *Konstytucja- Rząd- Parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego*, red. P. Radziejewicz, J. Wawrzyniak, Warszawa 2014.

Wojtyczek K., *Granice ustawodawczej ingerencji w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.

Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001.

Wróbel W., *Skarga konstytucyjna- problemy do rozwiązania*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006.