



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 14 stycznia 2026 r.

Pozycja 2

POSTANOWIENIE

z dnia 2 grudnia 2025 r.

Sygn. akt SK 63/19

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bogdan Świączkowski – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz – I sprawozdawca
Stanisław Piotrowicz
Justyn Piskorski
Bartłomiej Sochański
Jakub Stelina
Wojciech Sych – II sprawozdawca
Michał Warciński
Rafał Wojciechowski
Jarosław Wyrembak
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 2 grudnia 2025 r., skargi konstytucyjnej [...] sp. z o.o. z siedzibą w T. o zbadanie zgodności:

art. 394 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.) „w zakresie[, w] jakim wymienia on przypadki[,]

kiedy stronie przysługuje zażalenie na postanowienie sądu I instancji i odwraca zasadę konstytucyjną [,] zgodnie z którą wyjątki od zasady prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji określa ustawa”, z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 28 listopada 2016 r. [...] sp. z o.o. z siedzibą w T. (dalej: skarżąca) wniosła o zbadanie zgodności:

1) art. 394 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.; dalej: k.p.c.) „w zakresie[, w] jakim wymienia on przypadki[,]

kiedy stronie przysługuje zażalenie na postanowienie sądu I instancji i odwraca zasadę konstytucyjną [,] zgodnie z którą wyjątki od zasady prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji określa ustawa”, z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 117³ k.p.c. „w zakresie[, w] jakim czynność sądowa polegająca na wyznaczeniu pełnomocnika z urzędu dokonywana jest przez organ samorządu adwokackiego lub radcowskiego, który nie jest ani niezależnym i niezawisłym sądem ani trybunałem”, z art. 10 ust. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji,

3) art. 118 § 5 k.p.c. w związku z art. 21 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) „w zakresie[, w] jakim pełnomocnik z urzędu (radca prawny lub adwokat) rozstrzyga o zasadności skargi konstytucyjnej”, z art. 79 ust. 1 oraz art. 188 pkt 5 w związku z art. 10 ust. 2 i w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2. W postanowieniu z 6 czerwca 2018 r., sygn. Ts 249/16 (OTK ZU B/2019, poz. 261), Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

W postanowieniu z 9 września 2019 r., sygn. Ts 249/16 (OTK ZU B/2019, poz. 262), po rozpoznaniu zażalenia skarżącej na postanowienie Trybunału z 6 czerwca 2018 r., Trybunał uwzględnił zażalenie w zakresie odnoszącym się do zgodności art. 394 § 1 k.p.c. z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie nie uwzględnił zażalenia.

3. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

W ramach toczącego się postępowania przed Sądem Rejonowym w T. ustanowiony dla skarżącej w celu wniesienia skargi konstytucyjnej pełnomocnik z urzędu sporządził opinię o braku podstaw wystąpienia ze skargą. W związku z tym skarżąca złożyła do sądu wniosek o „odrzućcenie kandydatury pełnomocnika wskazane[go] przez Okręgową Radę Adwokacką i zwrócenie się do niej o wyznaczenie nowego kandydata na pełnomocnika”, a w razie jego oddalenia – „o zmianę pełnomocnika celem wniesienia skargi konstytucyjnej zgodnej z wnioskiem strony”. Postanowieniem z 16 listopada 2015 r. Sąd Rejonowy w T. oddalił wniosek skarżącej, wobec czego zwróciła się ona o pisemne uzasadnienie tego postanowienia i doręczenie go wraz z uzasadnieniem. Postanowieniem z 28 grudnia 2015 r. Sąd Rejonowy w T. odmówił sporządzenia uzasadnienia postanowienia z 16 listopada 2015 r., wskazując, że jest ono niezaskarżalne, w związku z czym nie wymaga sporządzenia uzasadnienia. Ocenę tę podtrzymał Sąd Okręgowy w K., oddalając postanowieniem z 23 czerwca 2016 r. zażalenie skarżącej.

Rozstrzygnięcie to skarżąca wskazała jako ostateczne orzeczenie o jej konstytucyjnych prawach i wolnościach.

4. Uzasadniając zarzut niezgodności art. 394 § 1 k.p.c. z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji, skarżąca wskazała, że w art. 78 Konstytucji „[u]strojodawca w sposób jednoznaczny i precyzyjny określił zasadę, że wszystkie orzeczenia (decyzje) wydane w pierwszej instancji podlegają zaskarżeniu, zaś wyjątki od tej zasady winny być określone w ustawie” (skarga, s. 5). Wykładni powołanego przepisu należy dokonywać z uwzględnieniem zasady dwuinstancyjności wynikającej z art. 176 ust. 1 Konstytucji, która pełni funkcję gwarancyjną. Zdaniem skarżącej, w art. 394 § 1 k.p.c. ustawodawca sformułował katalog orzeczeń podlegających zaskarżeniu, podczas gdy, zgodnie z treścią powołanych wzorców konstytucyjnych, kwestionowany przepis powinien zawierać jedynie wyliczenie orzeczeń niezaskarżalnych. Skarżąca wskazała również, iż w świetle art. 176 ust. 1 Konstytucji każde rozstrzygnięcie sądowe wydane w pierwszej instancji powinno być zaskarżalne, gdyż powołany przepis Konstytucji gwarantuje co najmniej dwuinstancyjne postępowanie sądowe.

5. W piśmie procesowym z 4 listopada 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

6. W piśmie z 23 stycznia 2020 r. Sejm, reprezentowany przez swego Marszałka, wniósł o stwierdzenie, że art. 394 § 1 k.p.c. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 10 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem polubownych metod rozwiązywania sporów (Dz. U. poz. 1595; dalej: ustawa zmieniająca) w zakresie, w którym nie przewiduje możliwości złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie zmiany pełnomocnika z urzędu, po wykonaniu przez niego czynności zastępstwa procesowego, jest zgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji. Ponadto wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6.1. Zdaniem Sejmu, skarżąca jest legitymowana wyłącznie do zaskarżenia art. 394 § 1 k.p.c. w zakresie, w którym wyłącza on prawo strony do złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie zmiany pełnomocnika z urzędu, po wykonaniu przez niego czynności zastępstwa procesowego. Badanie zgodności z Konstytucją zakwestionowanego przepisu w zakresie, w jakim domaga się tego skarżąca, miałyby bowiem charakter kontroli abstrakcyjnej, w związku z czym postępowanie w tej części powinno być umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Odnosnie do wzorca kontroli wynikającego z art. 176 ust. 1 Konstytucji, Sejm stanął na stanowisku reprezentowanym przez dominujący nurt orzecznictwa Trybunału i przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego, zgodnie z którym przepis ten nie ma charakteru gwarancyjnego, a jedynie ustrojowy, w związku z czym nie może być powołany jako wzorzec kontroli w postępowaniu skargowym. W tym zakresie, w ocenie Sejmu, postępowanie także podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6.2. Sejm przyjął, że problem konstytucyjny sformułowany przez skarżącą może być analizowany wyłącznie przez pryzmat art. 78 Konstytucji. Po omówieniu tego wzorca kontroli Sejm wskazał, że ani art. 78 Konstytucji, ani art. 176 ust. 1 Konstytucji nie przyznają jednostce prawa do rozpatrzenia w dwóch instancjach jakiegokolwiek wykreowanego przez nią wniosku składanego w postępowaniu sądowym. Prawo do rozpoznania wniosku strony przez sądy dwóch instancji należy odnieść do kwestii, których rozstrzyganie ma podstawę prawną. Sejm podkreślił, że nie oznacza to, że ustawodawca może w dowolny sposób określić pozycję procesową strony. Ma bowiem obowiązek wynikający z art. 45 ust. 1 Konstytucji ukształtować postępowanie sądowe zgodnie z wymogiem sprawiedliwości proceduralnej.

Złożony przez skarżącą wniosek o zmianę pełnomocnika wyznaczonego z urzędu nie miał podstawy prawnej. Zdaniem Sejmu, brak możliwości zwrócenia się do sądu z takim wnioskiem jest rozwiązaniem, które nie narusza wymogu sprawiedliwości proceduralnej. W procedurze cywilnej istnieją bowiem inne ścieżki zmiany pełnomocnika procesowego, w szczególności wynikające z art. 118 § 5-6 k.p.c. w związku z art. 36 u.o.t.p.TK. Powołane przepisy stanowią, że adwokat lub radca prawny ustanowiony z urzędu, jeśli nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi konstytucyjnej, jest obowiązany niezwłocznie zawiadomić o tym na piśmie stronę oraz sąd, nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia zawiadomienia go o wyznaczeniu. Jeżeli opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności, sąd zawiadamia o tym właściwy organ samorządu zawodowego, a wówczas właściwa okręgowa rada adwokacka albo rada okręgowej izby radców prawnych wyznaczy innego adwokata albo radcę prawnego. Powołana regulacja została uznana przez Trybunał

Konstytucyjny za wystarczający instrument ochrony interesów strony, która – inaczej niż jej pełnomocnik z urzędu – uważa, że w danej sprawie istnieją podstawy do sporządzenia skargi (zob. wyrok TK z 20 listopada 2019 r., sygn. SK 6/18). Trybunał zauważył także, że nie ma przeszkód do zrezygnowania z usług pełnomocnika z urzędu, który sporządził skargę konstytucyjną w niesatysfakcjonujący skarżącego sposób. Zdaniem Trybunału, strona po wypowiedzeniu pełnomocnictwa nie ma prawa domagać się ustanowienia kolejnego pełnomocnika z urzędu i – wobec mechanizmów gwarancyjnych wynikających z art. 118 § 6 k.p.c. – jest to rozwiązanie, które nie budzi wątpliwości konstytucyjnych (zob. wyrok o sygn. SK 6/18).

6.3. Mając powyższe na uwadze, Sejm skonstatował, że nie ma podstaw do przyjęcia, iż z art. 78 Konstytucji wynika konieczność istnienia w postępowaniu cywilnym dwuinstancyjnej procedury, której przedmiotem jest wniosek strony o zmianę pełnomocnika z urzędu przez sąd, wobec czego zakwestionowany przepis w zakresie określonym w *petitum* stanowiła jest zgodny z 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

7. W piśmie z 23 kwietnia 2020 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 394 § 1 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie zmiany pełnomocnika z urzędu ustanowionego w celu wniesienia skargi konstytucyjnej po wykonaniu przez niego czynności zastępstwa procesowego, jest zgodny z art. 78 Konstytucji. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

7.1. Prokurator Generalny wskazał, podobnie jak Sejm, że skarżąca nie ma legitymacji, by domagać się generalnej oceny art. 394 § 1 k.p.c., a orzeczenie w przedmiocie zgodności z przedstawionymi wzorcami dotyczyć może tego przepisu jedynie w tym jego zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie zmiany pełnomocnika z urzędu ustanowionego w celu wniesienia skargi konstytucyjnej, po wykonaniu przez niego czynności zastępstwa procesowego. W pozostałym zakresie normowania art. 394 § 1 k.p.c., zdaniem Prokuratora, postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

7.2. Odnośnie do obowiązywania zakwestionowanego przepisu Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że art. 394 § 1 k.p.c. został zakwestionowany w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą. Obecnie obowiązująca treść zakwestionowanego przepisu została ustalona ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1469, ze zm.). Zdaniem Prokuratora Generalnego, zmiana stanu prawnego nie ma wpływu na dopuszczalność wydania wyroku w niniejszej sprawie, gdyż art. 394 § 1 k.p.c. w aktualnym brzmieniu także nie przewiduje w katalogu postanowień zaskarżalnych zażaleniem do sądu drugiej instancji postanowienia o odmowie zmiany pełnomocnika z urzędu po wykonaniu przez niego czynności zastępstwa procesowego.

7.3. Prokurator Generalny omówił konstytucyjne wzorce kontroli wskazane przez skarżącą. Zwrócił uwagę, iż prawo do dwuinstancyjnego postępowania sądowego, wynikające z art. 176 ust. 1 Konstytucji, należy analizować przez pryzmat tego, czy sąd pierwszej instancji, działający jako organ wymiaru sprawiedliwości, rozpatruje sprawę w rozumieniu Konstytucji, czyli rozstrzyga merytorycznie o prawach i wolnościach jednostki. Tylko wówczas bowiem aktualizuje się obowiązek zapewnienia stronom dostępu do środka zaskarżenia

i możliwości rozpoznania sprawy w drugiej instancji, od którego ustrojodawca nie dopuszcza żadnych wyjątków.

W tym kontekście Prokurator Generalny wskazał, że z orzecznictwa Trybunału wynika, iż kwestia zmiany pełnomocnika z urzędu nie stanowi odrębnej sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, natomiast art. 176 ust. 1 ani art. 78 Konstytucji nie wymagają, by w każdej kwestii wypadkowej, niemającej charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, przysługiwał środek zaskarżenia. Wobec tego, w ocenie Prokuratora Generalnego, art. 176 ust. 1 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli i postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

7.4. Zdaniem Prokuratora Generalnego, ocena zgodności z Konstytucją rozwiązania przyjętego w art. 394 § 1 k.p.c., polegającego na wyłączeniu zaskarżalności postanowienia o odmowie zmiany pełnomocnika z urzędu po wykonaniu przez niego czynności zastępstwa procesowego, powinna koncentrować się na analizie tego rozwiązania w świetle zasady sprawiedliwości proceduralnej, której istotnym aspektem jest zasada zaskarżalności. Prokurator Generalny wskazał, że w sprawie skarżącej problem braku zaskarżalności postanowienia w przedmiocie odmowy zmiany pełnomocnika z urzędu zaktualizował się, gdy pełnomocnik odmówił sporządzenia skargi konstytucyjnej, stwierdzając brak podstaw do jej wniesienia. W świetle orzecznictwa Trybunału w wypadku ustanowienia pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia skargi konstytucyjnej, prawo skarżącego do uzyskania pomocy prawnej jest realizowane nie tylko przez przygotowanie i wniesienie takiej skargi, lecz także – gdy pełnomocnik nie widzi ku temu podstaw – przez sporządzenie opinii o braku podstaw do wniesienia skargi. Gdy opinia taka została przygotowana z należytą starannością, skarżący nie może skutecznie domagać się ustanowienia kolejnego pełnomocnika, który byłby zmuszony sporządzić skargę. Nie sposób bowiem wymagać od pełnomocnika, aby wniósł dany środek prawny, jeśli jest przekonany o jego niezasadności. Zdaniem Prokuratora Generalnego, trudno zatem przyjąć, by zasada sprawiedliwości proceduralnej i standardy rzetelnego postępowania sądowego wymagały istnienia zażalenia na postanowienie o odmowie zmiany pełnomocnika z urzędu, zwłaszcza że ustawodawca przewidział inne mechanizmy, które służą zapewnieniu tego, by stronie została udzielona pomoc prawna odpowiedniej jakości. Cel ten realizuje przede wszystkim możliwość zmiany pełnomocnika, który nie dochował należytej staranności przy sporządzaniu opinii o braku podstaw do wniesienia skargi konstytucyjnej (zob. art. 118 § 6 k.p.c.).

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W skardze konstytucyjnej z 28 listopada 2016 r. [...] sp. z o.o. z siedzibą w T. (dalej: skarżąca) wystąpiła o zbadanie zgodności art. 394 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2024 r. poz. 1568, ze zm.; dalej: k.p.c.) „w zakresie[, w] jakim wymienia on przypadki[,], kiedy stronie przysługuje zażalenie na postanowienie sądu I instancji i odwraca zasadę konstytucyjną [,] zgodnie z którą wyjątki od zasady prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji określa ustawa”, z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

2. Postanowieniem z 9 września 2019 r., sygn. Ts 249/16 (OTK ZU B/2019, poz. 262), Trybunał Konstytucyjny uwzględnił częściowo zażalenie skarżącej na postanowienie Trybunału z 6 czerwca 2018 r., sygn. Ts 249/16 (OTK ZU B/2019, poz. 261), o odmowie nadania

skardze dalszego biegu. W konsekwencji skardze został nadany dalszy bieg w zakresie wskazanym w punkcie 1 tej części uzasadnienia. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 8 października 2019 r. skarga została wpisana do repertorium SK i został wyznaczony skład orzekający do jej rozpoznania.

Zgodnie jednak z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, składu wyznaczonego do rozpoznania sprawy co do meritum nie wiąże stanowisko zajęte w postanowieniu o nadaniu skardze dalszego biegu albo postanowieniu o uwzględnieniu zażalenia na postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu, wydanymi na etapie wstępnej kontroli (zob. wyrok pełnego składu TK z 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU A/2019, poz. 53 oraz np. postanowienie z 17 października 2023 r., sygn. SK 27/22, OTK ZU A/2023, poz. 77 i powołane tam orzecznictwo). W szczególności nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie oznacza konwalidacji jej wad formalnych. Tym samym Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania ma prawo i obowiązek badania, czy nie zachodzi którakolwiek z ujemnych przesłanek wydania wyroku, pociągających za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania (zob. np. postanowienie z 30 stycznia 2020 r., sygn. SK 32/18, OTK ZU A/2020, poz. 6 oraz powołane tam orzecznictwo).

3. W analizowanej sprawie skarżąca wskazała, że przedmiotem kontroli jest art. 394 § 1 k.p.c. w zakresie, w jakim wymienia przypadki, kiedy stronie przysługuje zażalenie na postanowienie sądu pierwszej instancji i odwraca konstytucyjną zasadę, zgodnie z którą wyjątki od prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji określa ustawa.

3.1. Art. 394 § 1 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym w dniu sporządzenia skargi, tj. nadanym mu przez ustawę z dnia 10 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem polubownych metod rozwiązywania sporów (Dz. U. poz. 1595) stanowił, że zażalenie do sądu drugiej instancji przysługuje na postanowienia sądu pierwszej instancji kończące postępowanie w sprawie, a ponadto na postanowienia sądu pierwszej instancji i zarządzenia przewodniczącego, których przedmioty były enumeratywnie wymienione w 12 punktach.

W związku z tym Trybunał zwrócił uwagę, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym, ukształtowanym ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1469, ze zm.), kwestia zaskarżalności postanowień sądu pierwszej instancji (i zarządzeń przewodniczącego) jest regulowana w art. 394 § 1, a także w art. 394^{1a} § 1 k.p.c., który wymienia katalog orzeczeń zaskarżalnych do innego składu sądu pierwszej instancji (podczas gdy w art. 394 § 1 k.p.c. wymienione są rozstrzygnięcia, na które przysługuje zażalenie do sądu drugiej instancji). Zmiana stanu prawnego, w ocenie Trybunału, nie zaktualizowała jednak przesłanki umorzenia postępowania, o której mowa w art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), tj. utraty mocy obowiązującej przez przepis w zakwestionowanym zakresie przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Skarżąca nie związała zarzutu z konkretną częścią (jednostką redakcyjną) art. 394 § 1 k.p.c., lecz zakwestionowała przyjętą przez ustawodawcę konstrukcję tego przepisu (o czym szczegółowo będzie mowa w dalszej części uzasadnienia), a ta pozostała niezmienną.

3.2. Konfrontując sposób ujęcia przez skarżącą przedmiotu zaskarżenia z treścią sformułowanego przez nią zarzutu, Trybunał doszedł do wniosku, że przyjęta w *petitum* skargi formuła zakresowa jest jedynie pozorna, gdyż skarżąca w rzeczywistości nie określiła jakiegось węższego zakresu zastosowania zaskarżonego przepisu. W istocie wnosi ona o kontrolę

całego art. 394 § 1 k.p.c., tj. w pełnym zakresie jego normowania. Skarżąca zakwestionowała bowiem przyjętą przez ustawodawcę konstrukcję przepisu: podniosła, że sprzeczne z art. 78 Konstytucji jest potraktowanie niedopuszczalności złożenia zażalenia jako zasady, od której zaskarżony art. 394 § 1 k.p.c. ustanawia wyjątki; ponadto zaś, w jej ocenie, wyłączenie zaskarżalności jakichkolwiek rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji jest w ogóle niedopuszczalne w świetle art. 176 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne. Z tego względu Trybunał przyjął, że zarzut skarżącej dotyczy konstrukcji art. 394 § 1 k.p.c. i wynikającej z niej zasady wyłączenia zaskarżalności wszystkich innych, niż wskazane w tym przepisie, postanowień wydanych w pierwszej instancji w cywilnym postępowaniu sądowym, co znaczy, że skarżąca uczyniła przedmiotem kontroli cały art. 394 § 1 k.p.c.

4. Tak zrekonstruowany przedmiot kontroli Trybunał odniósł do warunków formalnych, które w tym zakresie musi spełnić skarga konstytucyjna, żeby możliwe było jej merytoryczne rozpoznanie.

4.1. Skarga konstytucyjna w polskim systemie ochrony praw i wolności konstytucyjnych jest środkiem nadzwyczajnym. Zgodnie z będącym jej ustrojowym źródłem art. 79 ust. 1 Konstytucji, przedmiotem skargi można uczynić tylko przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o prawach, wolnościach albo obowiązkach skarżącego, określonych w Konstytucji. Znaczy to, że nie każdy przepis może zostać zakwestionowany w tym trybie, lecz jedynie taki, który wykazuje się podwójną kwalifikacją: będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej, musi on prowadzić jednocześnie do naruszenia wskazywanych przez skarżącego konstytucyjnych wolności lub praw (zob. spośród wielu np. postanowienie TK z 15 lutego 2022 r., sygn. SK 45/21, OTK ZU A/2022, poz. 10). Rozwinięcie i uszczegółowienie konstytucyjnych wymagań w tym zakresie nastąpiło w art. 53 u.o.t.p.TK. Skarżący, który jest zobligowany do prawidłowego oznaczenia w skardze konstytucyjnej przedmiotu kontroli, musi wykazać, że zaskarżone przepisy posiadają taką podwójną kwalifikację, a więc, po pierwsze, że były podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego oraz, po drugie, że to w treści normatywnej tych przepisów tkwi bezpośrednia przyczyna naruszenia określonych w Konstytucji wolności i praw skarżącego. Innymi słowy, istnieć musi ścisły, merytoryczny związek między treścią normatywną zaskarżonej regulacji, treścią wydanego na podstawie tej regulacji ostatecznego rozstrzygnięcia organu władzy publicznej dotyczącego sfery wolności i praw konstytucyjnych skarżącego oraz określonym przez skarżącego w skardze konstytucyjnej naruszeniem przysługujących mu wolności lub praw konstytucyjnych.

Wskazane wyżej kryterium funkcjonalne dopuszczalności skargi konstytucyjnej wynika z konsekwentnie przyjmowanego przez Trybunał założenia, że kontrola aktu normatywnego zainicjowana w tym trybie nie może mieć charakteru abstrakcyjnego. Znaczy to, że skarga nie może być oderwana od sytuacji prawnej skarżącego, a przedmiotem kontroli może być wyłącznie norma wiążąca się ze stanem faktycznym, w związku z którym zostało zainicjowane postępowanie przed Trybunałem w tym trybie. Skarga konstytucyjna nie może służyć ochronie interesu powszechnego. W przeciwnym razie przekształciłaby się w *actio popularis* (skargę powszechną), a tego w żadnym wypadku nie przewiduje art. 79 ust. 1 Konstytucji (zob. spośród wielu np. postanowienia TK z: 29 listopada 2010 r., sygn. SK 8/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 117; 27 października 2015 r., sygn. SK 2/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 157; 31 stycznia 2024 r., sygn. SK 60/23, OTK ZU A/2024, poz. 23; 29 lipca 2025 r., sygn. SK 40/22, OTK ZU A/2025, poz. 87).

4.2. Mając powyższe na uwadze, Trybunał stwierdził, że skarżąca nie ma legitymacji, aby domagać się oceny zgodności z Konstytucją całego art. 394 § 1 k.p.c. i ustanowionej w nim przez ustawodawcę zasady zaskarżalności postanowień wydanych w postępowaniu cywilnym, ponieważ jej zarzut wykracza poza ramy postępowania, w związku z którym wniosła ona skargę konstytucyjną.

Postępowanie to dotyczyło wniosku skarżącej o doręczenie uzasadnienia postanowienia oddalającego wniosek strony o zmianę osoby pełnomocnika ustanowionego z urzędu po wykonaniu przez niego czynności zastępstwa procesowego. Sąd odmówił sporządzenia uzasadnienia, argumentując, że postanowienie wraz z uzasadnieniem należy doręczyć, gdy stronie przysługuje środek zaskarżenia, a przedmiot rozstrzygnięcia wydanego w sprawie skarżącej nie należał do żadnej z kategorii wymienionych w art. 394 § 1 k.p.c. Skarżąca w niniejszej skardze mogłaby zatem ewentualnie żądać kontroli art. 394 § 1 k.p.c. tylko i wyłącznie w takim zakresie, w jakim został zastosowany w jej sprawie, tj. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie zmiany pełnomocnika z urzędu ustanowionego w celu sporządzenia skargi konstytucyjnej, po wykonaniu przez niego czynności zastępstwa procesowego (sporządzeniu opinii o braku podstaw do sporządzenia skargi konstytucyjnej). Domaganie się kontroli całego art. 394 § 1 k.p.c. jest niedopuszczalne w świetle art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK, gdyż nie ma związku ze stanem faktycznym skargi ani rozstrzygnięciami wydanymi w sprawie skarżącej. W istocie zaś niniejsza skarga ma charakter *actio popularis*, gdyż intencją skarżącej jest dokonanie przez Trybunał abstrakcyjnej kontroli art. 394 § 1 k.p.c. Wskazać w tym miejscu należało także, iż w świetle orzecznictwa Trybunału, „orzeczenie o niezgodności określonego przepisu ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi, zwłaszcza w sprawie skargi konstytucyjnej, nie może – niejako automatycznie i zarazem bezrefleksyjnie – dotyczyć wszystkich zakresów zastosowania i normowania zawartych w tym przepisie czy też dających się z niego odtworzyć (dekodować) norm prawnych (zob. wyrok TK z 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32). Orzeczenie o niekonstytucyjności obejmuje bowiem tylko przepisy zakwestionowane w zakresie wskazanym w piśmie inicjującym postępowanie (art. 66 [ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.]) oraz, w przypadku kontroli konkretnej, wyznaczonym granicami postępowania w indywidualnej sprawie, na tle której wniesiono skargę konstytucyjną lub pytanie prawne” (wyrok z 26 lutego 2013 r., sygn. SK 12/11, OTK ZU nr 2/A/2013, poz. 19).

4.3. W niniejszej sprawie – wbrew stanowiskom uczestników postępowania: Sejmu i Prokuratora Generalnego – Trybunał nie mógł samodzielnie określić prawidłowego przedmiotu kontroli. Zastosowanie zasady *falsa demonstratio non nocet* było niemożliwe, gdyż skarżąca jednoznacznie określiła przedmiot zaskarżenia zarówno w *petitum* skargi, jak i jej uzasadnieniu. W swojej argumentacji stanowczo wyraziła przekonanie o niezgodności z konstytucyjną zasadą zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji samej konstrukcji art. 394 § 1 k.p.c., który – w świetle art. 78 Konstytucji – powinien wskazywać jedynie orzeczenia niezaskarżalne, jako wyjątki od zasady, zgodnie ze zdaniem drugim powołanego przepisu Konstytucji. Co więcej – skarżąca sformułowała również tezę, zgodnie z którą wyłączenie zaskarżalności jakichkolwiek rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji jest niedopuszczalne w świetle art. 176 ust. 1 Konstytucji. Zupełnie pominęła natomiast jakiegokolwiek argumenty zmierzające do wykazania, że wyłączenie zaskarżalności postanowienia wydanego w jej sprawie nie ma uzasadnienia w powołanych przez nią jako wzorce kontroli przepisach Konstytucji. Intencja skarżącej uczynienia przedmiotem kontroli całej konstrukcji art. 394 § 1 k.p.c. była zatem oczywista i jednoznaczna, co wykluczało jakąkolwiek możliwość doprecyzowania przedmiotu kontroli przez Trybunał.

W tym kontekście konieczne było także przypomnienie, że Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z zasadą związania granicami zaskarżenia (art. 67 u.o.t.p.TK), nie może wyręczać skarżącego ani w określeniu przedmiotu kontroli właściwego dla opisanego w skardze konstytucyjnej sposobu naruszenia praw konstytucyjnych, ani w doborze argumentacji adekwatnej do sformułowanych przez skarżącego zarzutów.

4.4. W tym świetle Trybunał stwierdził, że skarga konstytucyjna nie spełniła warunku formalnego statuowanego w art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK określenia kwestionowanego przepisu ustawy, na podstawie którego sąd orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącej określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżąca domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją. Pociągało to za sobą konieczność umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Zdanie odrębne

sędziego TK Krystyny Pańlowicz
do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 2 grudnia 2025 r., sygn. akt SK 63/19

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2025 r. w sprawie o sygn. akt SK 63/19.

Podzielam pogląd o konieczności umorzenia postępowania w niniejszej sprawie, jednakże umorzenie postępowania powinno być skutkiem braku legitymacji skargowej [...] sp. z o.o. z siedzibą w T., a nie skutkiem oceny innego kryterium formalnego.

Podtrzymuję swe dotychczasowe poglądy dotyczące podmiotowego zakresu legitymacji skargowej wyrażone przeze mnie we wcześniejszych zdaniach odrębnych, np. w sprawach o sygn. SK 32/15, SK 31/18, SK 91/19, SK 29/21, SK 81/22, SK 98/22, SK 40/20, SK 14/19, SK 87/19, SK 92/19, Ts 6/22, Ts 45/23, Ts 48/23, Ts 46/23, Ts 47/23, Ts 30/23.

Uważam, że prawo do skargi konstytucyjnej przysługuje wyłącznie osobie fizycznej – człowiekowi i obywatelowi – która jest podmiotem praw i wolności gwarantowanych w Konstytucji.

Z tych względów zgłosiłam zdanie odrębne.

Zdanie odrębne

sędziego TK Michała Warcińskiego
do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 2 grudnia 2025 r., sygn. akt SK 63/19

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 2 grudnia 2025 r., w sprawie o sygn. akt SK 63/19.

Rozstrzygnięcie niniejszego postanowienia jest zasadne, jednakże nie można zgodzić się z jego uzasadnieniem. Braki formalne postępowania, prowadzące do jego umorzenia, można zaszerzować według ich znaczenia. W szczególności brak legitymacji do wniesienia żądania do Trybunału (skargi, wniosku) ma większą wagę niż choćby nieadekwatność wzorców kontroli wobec przedmiotu kontroli czy inne braki uzasadnienia takiego żądania. W niniejszej sprawie zachodzi taki przypadek. Mimo innych wad skargi, uniemożliwiających wydanie wyroku w sprawie, naczelnym powodem umorzenia postępowania w sprawie był brak legitymacji skarżącego do wniesienia skargi. Skarżący jest osobą prawną, a tej nie przysługuje legitymacja skargowa, określona w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

W czasie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (dalej: Komisja) nad Konstytucją z 2 kwietnia 1997 r. rozważano trzy wersje normatywnego ujęcia „kwestii prawa obywatela do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego” (zob. „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn”, rok 1995/X, s. 175–176). W wersji I przepis ten miał brzmieć: „[o]bywatel polski, na zasadach określonych w ustawie ma prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności z konstytucją ustawy lub innego aktu prawodawczego, na podstawie którego sąd lub organ administracyjny orzekł ostatecznie o jego wolnościach, prawach lub obowiązkach określonych w konstytucji”. W wersji II: „[o]bywatel polski ma prawo wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego na postanowienia ustawy lub innego aktu prawodawczego ograniczającego wolności lub naruszającego jego prawa wynikające z konstytucji. Tryb wnoszenia i rozpatrywania skargi konstytucyjnej określa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym”. Z kolei w wersji III przepis ten miał brzmieć: „[k]ażdy, którego konstytucyjne wolności i prawa zostały naruszone, ma prawo wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego. Tryb wnoszenia i rozpatrywania skargi konstytucyjnej określa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym”. W dwóch na trzy warianty w sposób wyraźny ograniczono zakres stosowania badanego przepisu wyłącznie do osób fizycznych, posługując się sformułowaniem „obywatel polski”. W pracach Komisji nie wybrzmiał pogląd, w ramach którego posłużenie się słowem „każdy” zamiast „obywatel polski” miało służyć rozszerzeniu kręgu podmiotów uprawnionych do wnoszenia skargi poza osoby fizyczne. W nauce prawa konstytucyjnego wskazuje się, co prawda, na dwa ujęcia określenia „każdy”. Pierwsze ma dotyczyć tylko osoby fizycznej. Drugie ma obejmować, poza osobami fizycznymi, także inne podmioty prawa. Jednakże, jak wynika z prac Komisji, sformułowanie „[k]ażdy, którego konstytucyjne wolności i prawa zostały naruszone” dotyczy tych samych podmiotów uprawnionych do wystąpienia ze skargą konstytucyjną, które zostały wskazane w dwóch wcześniejszych wersjach – „obywateli polskich”, a więc ogranicza się do osób fizycznych.

W pierwszych latach obowiązywania Konstytucji do Trybunału Konstytucyjnego wpływały przede wszystkim skargi osób fizycznych. Sporadycznie inicjatorem skarg były inne podmioty (osoby prawne lub jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi). Trybunał nie wykorzystał jednak tych sytuacji w celu wypracowania przesłanek legitymacji skargowej podmiotów inicjujących postępowanie. Pierwsze sprawy tego typu kończyły się na etapie kontroli wstępnej. Jednakże za każdym razem podstawa odmowy nadania skardze dalszego biegu była inna niż brak legitymacji skargowej podmiotu inicjującego postępowanie. Zagadnienie to nie było przedmiotem rozważań Trybunału. Przykładowo, w postanowieniu z 6 stycznia 1998 r. w sprawie zainicjowanej przez spółkę akcyjną Trybunał odmówił nadania skardze dalszego biegu (sprawa o sygn. Ts 9/97, OTK ZU SUP/1999, poz. 6). Powodem tego było wskazanie przez spółkę, jako ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie, pism mających charakter informacyjny, które nie miały cech władczego rozstrzygnięcia w zakresie przysługujących jej praw, wolności lub obowiązków. Takie uzasadnienie odmowy nadania biegu skardze zostało powtórzone przez Trybunał w postanowieniu z 3 marca 1998 r. o nieuwzględnieniu zażalenia (OTK ZU SUP/1999, poz. 7). Trybunał stwierdził w nim, że „[w]obec niespełnienia podstawowej przesłanki wniesienia skargi konstytucyjnej, jaką jest ostateczność

rozstrzygnięcia, Trybunał nie zajmuje się kwestią, czy doszło do naruszenia konstytucyjnych praw i wolności skarżącego”. Analogiczna sytuacja miała miejsce w kilku kolejnych sprawach, w których Trybunał odmawiał nadania biegu skardze z przyczyn innych niż brak legitymacji konstytucyjnoskargowej podmiotu inicjującego postępowanie, niebędącego osobą fizyczną (zob. postanowienia Trybunału z: 6 kwietnia 1998 r., sygn. Ts 9/98, OTK ZU SUP/1999, poz. 27; 9 czerwca 1998 r., sygn. Ts 78/98, OTK ZU SUP/1999, poz. 59; 6 maja 1998 r., sygn. Ts 37/98, OTK ZU SUP/1999, poz. 49; 17 sierpnia 1998 r., sygn. Ts 102/98, OTK ZU SUP/1999, poz. 72; 1 września 1998 r., sygn. Ts 97/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 104; 23 listopada 1998 r., sygn. Ts 130/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 127; 24 listopada 1998 r., sygn. Ts 138/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 129).

Pierwszą sprawą wszczętą skargą konstytucyjną osoby prawnej i dopuszczoną do merytorycznego rozpoznania była sprawa o sygn. SK 4/98. Podmiotem skarżącym była spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. W uzasadnieniu wyroku z 24 lutego 1999 r. (OTK ZU nr 2/1999, poz. 24) Trybunał poruszył kwestię legitymacji skargowej takiej spółki. W ocenie składu orzekającego „[z] użytych przez ustrojodawcę określeń odnoszących się do zakresu podmiotowego konstytucyjnych wolności, praw i obowiązków najszerszy zakres mają niewątpliwie takie określenia jak «wszyscy» (w użyciu rzecz. «ogół osób» – Słownik języka polskiego, Warszawa 1984, t. III, s. 776), «nikt» («żaden człowiek, żadna osoba» – Słownik języka polskiego, Warszawa 1984, t. II, s. 379) i «każdy» (w użyciu rzeczowym «każdy poszczególny człowiek» – Słownik języka polskiego, Warszawa 1984, t. I, s. 906). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w obecnym składzie, skoro ustrojodawca użył w nowej Konstytucji RP, w odniesieniu do zakresu podmiotowego zasady równości, określeń «wszyscy» i «nikt», a nie innych stosowanych w tekście konstytucji określeń (np. «obywatel», «człowiek»), nie można twierdzić, jak to miało miejsce pod rządami art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych, że zasada ta stosuje się dzisiaj jedynie do obywateli. Przyjąć raczej należy, że zakres podmiotowy zasady równości rozciągnięty został w art. 32 na «ogół osób», objął więc tak osoby fizyczne jak i prawne”.

Trybunał podjął zagadnienie legitymacji skargowej osób prawnych także w uzasadnieniu wyroku z 8 czerwca 1999 r. o sygn. SK 12/98 (OTK ZU nr 5/1999, poz. 96), zainicjowanej skargą spółki akcyjnej. Trybunał stwierdził, że: „[B]adanie zasadności zarzutów sformułowanych w skardze musi być jednak poprzedzone refleksją ogólną dotyczącą zakresu zdolności skargowej osób prawnych. W prawie polskim możliwość wniesienia skargi konstytucyjnej w zasadzie ujęta jest jako prawo przysługujące jednostce. W ogromnej większości przypadków skarga stanowi reakcję na naruszenie wolności i praw, które ustawodawca konstytucyjny związał ściśle z człowiekiem i obywatelem. Jednocześnie jednak konstytucja statuuje pewne prawa i wolności odnoszące się do podmiotów zbiorowych (np. partii politycznych, związków wyznaniowych). Wydaje się też oczywiste, że pewne prawa, np. prawo własności, lub wolności, np. prowadzenia działalności gospodarczej, muszą – z istoty systemu gospodarczego – obejmować nie tylko osoby fizyczne, ale też podmioty gospodarcze nie będące osobami fizycznymi. W konsekwencji, zarówno doktryna prawa konstytucyjnego, jak i Trybunał Konstytucyjny, uznają zdolność osób prawnych do wniesienia skargi. Przyjęcie takiego stanowiska podyktowane jest nie tyle zamiarem wzmocnienia pozycji osób prawnych, co dążeniem do intensyfikacji ochrony jednostek, które bądź to tworzą osobę prawną (w przypadku osób prawnych typu korporacyjnego), bądź to korzystają z jej działalności (w przypadku osób prawnych typu zakładowego). Podkreśla się jednak, że środek ochrony praw i wolności, jakim jest skarga konstytucyjna, przysługuje osobie prawnej wtedy, «gdy zajdzie odpowiedniość między charakterem podmiotu i charakterem prawa, na które ten podmiot się powołuje» (B. Banaszak, J. Boć, M. Jabłoński [w:] Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 143). Precyzując tę myśl trzeba przede wszystkim sformułować warunek, by naruszone prawo należało do

kategorii tych praw, których podmiotem jest skarżąca osoba prawna. Ponadto, co jest oczywiste także w przypadku skargi wnoszonej przez obywatela, prawo, którego ochrony domaga się podmiot skarżący, musi należeć do kategorii praw konstytucyjnych, co oznacza, że podstawą przysługiwania tego prawa jest norma wyrażona w przepisie konstytucji”.

W kolejnych sprawach wszczynanych skargami osób prawnych Trybunał dopuszczał przeprowadzenie merytorycznej kontroli zaskarżonych przepisów, jedynie powołując się na stanowisko zajęte w wyrokach w o sygn. SK 4/98 i SK 12/98. W niektórych sprawach Trybunał rozpatrywał merytorycznie skargę konstytucyjną, nie rozpatrując w ogóle kwestii legitymacji skargowej osoby prawnej (tak w szczególności w sprawie o sygn. SK 37/01, w której skargę wniosła spółka akcyjna; zob. wyrok TK z 28 stycznia 2003 r., OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 3).

W postanowieniu TK z 13 września 2000 r. o sygn. SK 4/00 (OTK ZU nr 6/2000, poz. 193) rozszerzono zakres legitymacji skargowej, przyjmując, że prawo do skargi zmierzającej „do ochrony prawa do informacji przysługuje zarówno każdemu obywatelowi, jak też i «prasie», a konkretnie odpowiedniemu organowi prasowemu”. Zdaniem Trybunału w tym przypadku użycie w art. 61 ust. 1 Konstytucji słowa „obywatel” należy rozumieć znacznie szerzej, obejmuje ono bowiem także „organy prasowe”. Takie rozszerzenie znaczenia słowa „obywatel” ma wynikać z art. 1 ustawy z 26 stycznia 1984 r. – p.p.

W postanowieniu TK z 21 marca 2000 r. o sygn. SK 6/99 (OTK ZU nr 2/2000, poz. 66) powtórzono stanowisko, że „pewne prawa (np. prawo własności) lub wolności (np. prowadzenia działalności gospodarczej) muszą – ze swej istoty – obejmować nie tylko osoby fizyczne, ale też podmioty nie będące osobami fizycznymi”, a także że „Konstytucja statuuje też pewne prawa i wolności odnoszące się do podmiotów zbiorowych (np. związków zawodowych, związków wyznaniowych itd.). Instytucja skargi konstytucyjnej, ukształtowana w Europie dopuszcza skargę każdego podmiotu”. Jednocześnie Trybunał zauważył, że nie wszystkie prawa i wolności przysługujące osobie fizycznej przysługują osobie prawnej. „[O]soby prawne takie jak stowarzyszenia czy partie polityczne mogą żądać zbadania konstytucyjności przepisów ustawy regulujących prawa i wolności obywatelskie tylko przez wykorzystanie aktywności uprawnionych do tego podmiotów, które mogą wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie ich zgodności z konstytucją. Prawa wyborcze, a także prawo dostępu do służby publicznej – w świetle art. 60 konstytucji – są przynależne osobom fizycznym – obywatelom polskim. Organizacje społeczne, w tym stowarzyszenia a także inne osoby prawne, mają możliwość skorzystania z instytucji skargi konstytucyjnej w tym zakresie tylko wtedy gdy albo same są osobami prawnymi wymienionymi w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 konstytucji i spełniają wymagania przewidziane w art. 191 ust. 2, albo gdy w następstwie ich działania z wnioskiem takim wystąpią uprawnione do wniesienia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego podmioty wymienione w art. 191 ust. 1”.

Przegląd orzecznictwa Trybunału wskazuje, że wypracowano w nim stanowisko, zgodnie z którym osoby prawne zasadniczo mają legitymację skargową (por. wyrok TK z 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98; wyrok TK z 8 czerwca 1999 r., sygn. SK 12/98; postanowienie TK z 9 lipca 2012 r., sygn. SK 19/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 87; postanowienie TK z 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 67/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 168). Na gruncie tego orzecznictwa zakres dopuszczalności wniesienia skargi konstytucyjnej przez osoby prawne nie jest jednak wyraźny. Przyjmuje się bowiem, że osobowość prawna nie przesądza zagadnienia legitymacji skargowej. „Zakres podmiotowy skargi konstytucyjnej jest więc określony, po pierwsze, przez charakter tej instytucji pomyślanej jako środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności, przede wszystkim człowieka i obywatela, po drugie, przez zakres podmiotowy poszczególnych wolności lub praw albo obowiązków konstytucyjnych, po trzecie, status (charakter) prawny danego podmiotu – rozumiany jako zdolność bycia podmiotem praw i wolności konstytucyjnych (publicznych praw podmiotowych) chronionych za pomocą skargi

konstytucyjnej” (postanowienie TK z 6 kwietnia 2011 r., sygn. SK 21/07, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 28; por. także postanowienia TK z: 22 maja 2007 r., sygn. SK 70/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 60; 8 kwietnia 2008 r., sygn. SK 80/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 51; 2 grudnia 2015 r., sygn. SK 36/14, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 189). Odmawia się w związku z tym zdolności skargowej państwu oraz osobom prawnym realizującym funkcję władzy publicznej, w szczególności jednostkom samorządu terytorialnego.

Niejednolicie w orzecznictwie Trybunału prezentuje się zagadnienie zdolności skargowej publicznych podmiotów gospodarczych, w szczególności spółek prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa. Przeważało jednak stanowisko, zgodnie z którym osobom takim nie przysługuje zdolność skargowa (zob. postanowienia TK z: 22 maja 2007 r., sygn. SK 70/05; 8 kwietnia 2008 r., sygn. SK 80/06; 6 kwietnia 2011 r., sygn. SK 21/07). Za kryterium pozwalające odróżnić osobę publiczną od prywatnej przyjmuje się kryterium majątkowe, wskazujące, do kogo w znaczeniu ekonomicznym należy majątek osoby prawnej. W przypadku, gdy pochodzenie tego majątku ma charakter mieszany, kryterium majątkowe stanowi jedynie wstęp do dalszej analizy zdolności skargowej osoby prawnej. W rachubę wchodzi kolejne kryterium – funkcjonalne. Rozstrzyga ono, czy władza publiczna i w jakim zakresie ma wpływ na funkcjonowanie osoby prawnej.

Ta złożona i niejasna koncepcja zdolności skargowej osób prawnych właściwie została zbudowana na powierzchownej i wybiórczej wykładni językowej rozpoczynającego art. 79 ust. 1 Konstytucji zwrotu „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa...”, przeprowadzonej na potrzeby osiągnięcia z góry założonego celu i abstrahującej od podstaw wykładni systemowej. Nie sposób się z nią zatem zgodzić. Po pierwsze, argument wynikający z art. 79 ust. 1 Konstytucji można zawęzić do wyrażenia „każdy”, w oderwaniu od pozostałej części przepisu – „czyje prawa lub wolności...” (por. postanowienie TK o sygn. SK 21/07), co już na wstępie budzi sprzeciw na tle dyrektywy nakładającej obowiązek interpretacji zawsze w kontekście. Pomijając to zastrzeżenie, można twierdzić, że słowo „każdy” obejmuje również osoby prawne. Wynika to z apriorycznego uznania, że ustrojodawca był zdeterminowany przez podmiotowość ustawowych twórców, jakimi są osoby prawne. Jednakże art. 79 ust. 1 Konstytucji stanowiący o prawie do skargi konstytucyjnej, znajduje się w rozdziale II Konstytucji „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, a rozpoczyna go art. 30 zdanie pierwsze Konstytucji, zgodnie z którym przyrodzona i niezbywalna godność człowieka jest źródłem wolności i praw człowieka i obywatela. Z natury rzeczy godność człowieka nie przysługuje konstrukcjom normatywnym – osobom prawnym. Ponadto, Konstytucja jako najwyższy akt normatywny państwa sama kreuje fundamentalne założenia prawne, w tym to, do kogo jest skierowana. To ustrojodawca decyduje o zakresie podmiotowym obowiązywania Konstytucji. Koniecznymi adresatami Konstytucji są ludzie – dla nich została uchwalona i im ma służyć. Osoby prawne są wyłącznie normatywnymi bytami, mogą, ale nie muszą istnieć w systemie prawnym. Zaczynając od organicznej, a kończąc na normatywnej koncepcji istoty osoby prawnej, biorąc pod uwagę całe spektrum opinii na ten temat, osoba prawna ma zawsze podstawę w przepisie prawa, choćby przepis ten miał jej byt, w zamierzeniu twórców, jedynie deklaruować, a nie tworzyć. Osoba prawna z tego punktu widzenia jest instytucją ściśle normatywną; jest zależna od przepisu prawa i zasadniczo ma podstawę tylko w ustawodawstwie zwykłym. Ustawa nie może determinować tak fundamentalnego zagadnienia jak adresaci Konstytucji, gdy ta nie deleguje generalnie na rzecz ustawodawcy kompetencji do regulacji tej kwestii. Konstytucja RP w nielicznych przepisach odwołuje się do instytucji osób prawnych (art. 93 ust. 2, art. 165 ust. 1, art. 203 ust. 1 oraz 2, art. 216 ust. 2), niemniej poza art. 165 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji żaden z nich nie gwarantuje istnienia w prawie polskim osób prawnych. Podmiotowość prawną, z natury rzeczy, ma także państwo polskie (Skarb Państwa).

Po drugie, wykładnia wyrażenia „każdy” może uwzględniać kontekst sformułowania „czyje prawa lub wolności...”. Prowadzi to do wniosku, że legitymacja skargowa przysługuje tylko temu, kto jest podmiotem konstytucyjnych praw i wolności. Jak już wspomniano, instytucje te zostały uregulowane w rozdziale II Konstytucji „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, rozpoczynającym się art. 30 zdanie pierwsze Konstytucji. Przepis ten stanowi, że konstytucyjne prawa i wolności wynikają z przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka. Twierdzenie na tym tle, że konstytucyjne prawa i wolności wynikające z godności człowieka przysługują także osobom prawnym, pozbawione jest racji. Co prawda, zgodnie z art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji jednostkom samorządu terytorialnego przysługują prawo własności i inne prawa majątkowe, jednakże przepis ten jedynie potwierdza, że osobom prawnym zasadniczo nie przysługują konstytucyjne prawa i wolności. Gdyby do osób prawnych, w tym jednostek samorządu terytorialnego, miał zastosowanie art. 64 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „każdemu” przysługuje w szczególności prawo do własności oraz innych praw majątkowych, to art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji byłby zbędny. Prawa wymienione w tym przepisie mają zatem inne źródło niż w przypadku osób fizycznych (godność człowieka – art. 30 zdanie pierwsze Konstytucji). Dlatego również tryb ich ochrony jest odmienny. Przyjęcie, że instytucja skargi konstytucyjnej jest zarezerwowana wyłącznie dla osób fizycznych nie pozbawia ochrony konstytucyjnej osób prawnych. Przepisy ograniczające własność lub wolność prowadzenia działalności gospodarczej mogą być poddane kontroli konstytucyjnej (w szczególności z art. 20 - art. 22 Konstytucji) w trybie art. 191 Konstytucji. Opinię tę wyrażono w orzeczeniu o sygn. SK 6/99. Mylne jest jednak twierdzenie składu orzekającego w tej sprawie, że organizacje społeczne mogą skorzystać z instytucji skargi konstytucyjnej „wtedy gdy (...) same są osobami prawnymi wymienionymi w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 konstytucji i spełniają wymagania przewidziane w art. 191 ust. 2 (...)”. Kontrola abstrakcyjna zgodności przepisów prawnych z Konstytucją stanowi bowiem odrębną instytucję prawną niż skarga konstytucyjna. Niemniej przysługuje ona osobom prawnym za pośrednictwem podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 Konstytucji.

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że prawo do skargi konstytucyjnej (zdolność skargowa) nie przysługuje osobom prawnym. Zdolność skargowa osób prawnych mogłaby być zaakceptowana, gdyby najwyższy akt prawny państwa (Konstytucja, ustawa zasadnicza) jednoznacznie rozstrzygnął, w drodze szczególnego wyjątku, że prawnopodstawowe prawa i wolności lub przynajmniej zdolność skargowa przysługują także normatywnym konstrukcjom prawnym, jakimi są osoby prawne. Takie rozwiązania zawierają w szczególności Ustawa Zasadnicza RFN z 23 maja 1949 r. (art. 19 ust. 3), Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r. (art. 162 ust. 1 lit. b), Konstytucja Słowacji z 1 września 1992 r. (art. 127 ust. 1) czy Konstytucja Estonii z 28 czerwca 1992 r. (§ 9 w związku z § 152). Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie zawiera odpowiednika takich regulacji.

Z tych względów złożyłem niniejsze zdanie odrębne.