O R Z E C Z N I C T W O
TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A **Warszawa, dnia 23 stycznia 2026 r.** **Pozycja 12**

POSTANOWIENIE
z dnia 14 stycznia 2025 r.
Sygn. akt SK 44/22

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jakub Stelina – przewodniczący
Wojciech Sych – sprawozdawca
Bogdan Święczkowski
Michał Warciński
Rafał Wojciechowski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 stycznia 2025 r., skargi konstytucyjnej Spółdzielni Mieszkaniowej […] o zbadanie zgodności:

art. 12a pkt 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161, ze zm.) w zakresie, w jakim jego treść może być rozumiana w ten sposób, że zwolnienie z obowiązku uiszczania należności i opłat rocznych, a w odniesieniu do gruntów leśnych również jednorazowego odszkodowania, obejmuje wyłącznie grunty zajęte pod budynki mieszkalne, a w konsekwencji, że zwolnienie to nie obejmuje gruntów zajętych pod inne elementy zagospodarowania nieruchomości związane z celami mieszkaniowymi, z art. 75 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 1 oraz art. 30 w związku z art. 75 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Spółdzielnia Mieszkaniowa […] (dalej: skarżąca), wykonując swoje ustawowe i statutowe zadania, wystąpiła do Starosty […] (dalej: starosta) z wnioskiem o wydanie decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej. Złożenie wniosku było niezbędne w ramach procedury uzyskania pozwolenia na budowę dla zamierzenia polegającego na budowie zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych. 20 września 2018 r. starosta wydał decyzję zezwalającą na trwałe wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej ([…]), ustalając należność, czyli jednorazową opłatę z tytułu trwałego wyłączenia gruntów z produkcji, oraz

opłaty roczne z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntów wyłączonych z produkcji. Od decyzji starosty skarżąca wniosła odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego […] (dalej: SKO), zarzucając w szczególności naruszenie art. 12a pkt 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161; dalej: u.o.g.r.l.). SKO, decyzją z 11 grudnia 2018 r. ([…]), uchyliło decyzję starosty m.in. w zakresie dotyczącym należności i opłat rocznych oraz przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Starosta, decyzją z 21 lutego 2019 r. (Śr.6124.mK.55.2018), ustalił ponownie opłaty roczne z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntów wyłączonych z produkcji. Od decyzji starosty skarżąca wniosła odwołanie do SKO, zarzucając – podobnie jak poprzednio – naruszenie art. 12a pkt 2 u.o.g.r.l. SKO, decyzją z 15 kwietnia 2019 r. ([…]), uchyliło decyzję starosty jedynie w zakresie dotyczącym obowiązku informacyjnego.

Wyrokiem z 26 września 2019 r. (sygn. akt […]) Wojewódzki Sąd Administracyjny w L. oddalił skargę na decyzję SKO. Sąd pierwszej instancji wskazał w uzasadnieniu wyroku, że zgodnie z „art. 12a ustawy obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych, a w odniesieniu do gruntów leśnych również jednorazowego odszkodowania, o którym mowa w art. 12 ust. 1, nie dotyczy wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej na cele budownictwa mieszkaniowego: 1) do 0,05 ha w przypadku budynku jednorodzinnego; 2) do 0,02 ha, na każdy lokal mieszkalny, w przypadku budynku wielorodzinnego. W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, co zresztą zaznaczono również w decyzji organu odwoławczego, że przepis ten stanowi lex specialis w stosunku do art. 12 ustawy, w efekcie nie pozwalając na dokonanie jego wykładni rozszerzającej, lecz wymaga interpretacji ścisłej (...) Przy takim założeniu nie sposób odmówić racji organom, że zwolnieniem z należności i opłat w związku z wyłączeniem gruntów z produkcji rolnej objęte są tylko grunty przeznaczone dokładnie pod konkretne budynki mieszkalne do określonego ustawowo obszaru. Nie przewiduje się zwolnienia z obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych całego gruntu pod projektowane osiedle, a więc obok gruntów pod budynki także gruntów pod drogi dojazdowe (wewnętrzne lub publiczne) i pozostałych elementów infrastruktury mieszkaniowej, nawet niezbędnej do funkcjonowania całego osiedla”.

Wyrokiem z 16 czerwca 2020 r. (sygn. akt […]) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną na rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji.

W skardze konstytucyjnej z 2 listopada 2020 r. skarżąca wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 12a pkt 2 u.o.g.r.l. w zakresie, w jakim jego treść może być rozumiana w ten sposób, że zwolnienie z obowiązku uiszczania należności i opłat rocznych, a w odniesieniu do gruntów leśnych również jednorazowego odszkodowania, obejmuje wyłącznie grunty zajęte pod budynki mieszkalne, a w konsekwencji, że zwolnienie to nie obejmuje gruntów zajętych pod inne elementy zagospodarowania nieruchomości związane z celami mieszkaniowymi, z art. 75 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 1 oraz art. 30 w związku z art. 75 ust. 1 Konstytucji. Jak wynika z uzasadnienia skargi konstytucyjnej, zarzut niezgodności miał w rzeczywistości odnosić się do art. 31 ust. 3 Konstytucji, a nie jej art. 31 ust. 1.

Uzasadniając skargę konstytucyjną, skarżąca przedstawiła najpierw liczne argumenty natury językowej i funkcjonalnej przemawiające za szeroką wykładnią art. 12a u.o.g.r.l., pozwalającą na zwolnienie – do określonych w tym przepisie limitów – z obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych za wyłączenie z produkcji terenów zajętych pod całą inwestycję budowlaną o charakterze mieszkaniowym, a nie jedynie pod poszczególne budynki mieszkaniowe. Zwróciła przy tym uwagę na cel ustanowienia tej regulacji oraz jego związek z realizacją dyspozycji art. 75 ust. 1 Konstytucji. Podniosła jednocześnie, że w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwaliła się wąska wykładnia art. 12a u.o.g.r.l.

Przechodząc do uzasadnienia poszczególnych zarzutów zawartych w skardze, skarżąca omówiła treść art. 75 ust. 1 Konstytucji, którego zadaniem jest uregulowanie na pozio-

mie konstytucyjnym kwestii zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli, motywowane w szczególności koniecznością ochrony godności człowieka. Skarżąca zauważyła, że praw wskazanych w tym przepisie można dochodzić – jak stanowi art. 81 Konstytucji – w granicach określonych w ustawie, co przesądza o programowym charakterze wyrażonej w nim normy prawnej. Jednocześnie nie wyklucza to możliwości posłużenia się wyjątkowo art. 75 ust. 1 Konstytucji jako wzorcem kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W wypadku art. 30 Konstytucji skarżąca wskazała na dyrektywę interpretacyjną, zgodnie z którą im bardziej dana wolność lub prawo jednostki jest związane z godnością, tym mniejsza okazuje się swoboda prawodawcy i organów stosujących prawo w ukształtowaniu jego treści, którą należy ustalać przede wszystkim w oparciu o postanowienia konstytucyjne.

Odnosząc się do art. 2 Konstytucji, skarżąca powołała się na zasadę ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, akcentując, że zakazuje ona tworzenia przez prawodawcę konstrukcji normatywnych niewykonalnych, będących złudzeniem prawa lub zapewniających jedynie pozorną ochronę, a także stanowienia przepisów niejasnych, pozostawiających nadmierną swobodę organom stosującym prawo przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności.

Skarżąca przeprowadziła także, opierając się na art. 31 ust. 3 Konstytucji, test proporcjonalności dotyczący konstytucyjności wąskiego rozumienia zwolnienia z obowiązku uiszczenia opłat, przewidzianego w art. 12a pkt 2 u.o.g.r.l., konstatując ostatecznie, że zakwestionowana interpretacja tej regulacji nie spełnia stawianych w teście wymogów przydatności, konieczności i proporcjonalności *sensu stricto*.

2. W piśmie z 16 czerwca 2023 r. w imieniu Sejmu stanowisko w sprawie zajął jego Marszałek, wnosząc o umorzenie postępowania 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.

Uzasadniając wniosek o umorzenie postępowania, Marszałek Sejmu podniósł następujące okoliczności.

Po pierwsze, zauważył, że beneficjentami prawa wynikającego z art. 75 ust. 1 Konstytucji, wskazanego przez skarżącą jako wzorzec kontroli, są jedynie obywatele oraz – jak przyjmuje się w doktrynie prawa konstytucyjnego – w pewnym zakresie cudzoziemcy. Tym samym za uprawnionych nie można uznać osób prawnych, w tym spółdzielni mieszkaniowych. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Marszałek stwierdził, że zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych dotyczy wyłącznie osób fizycznych. Spółdzielnia mieszkaniowa jest natomiast osobą prawną i nie mieści się w zakresie pojęcia „obywatel" użytego w art. 75 ust. 1 Konstytucji. Co więcej, nie można utożsamiać potrzeb mieszkaniowych członków takiej spółdzielni z jej interesem. Art. 75 ust. 1 Konstytucji nie stanowi tu zatem adekwatnego wzorca kontroli, co przesądza o braku legitymacji skargowej skarżącej.

Po drugie, Marszałek Sejmu wskazał, że sformułowane w skardze konstytucyjnej zarzuty koncentrują się nie tyle na treści normatywnej zawartej w zakwestionowanym przepisie prawnym, ile na nieprawidłowej, zdaniem skarżącej, wykładni tego przepisu dokonanej przez sądy administracyjne. Argumentacja skargi w przeważającej mierze stanowi wyraz krytycznej oceny wydanych w sprawie wyroków i polemiki z przedstawioną w nich interpretacją, nie odnosząc się do zagadnienia hierarchicznej kontroli norm. Należy przy tym podkreślić, że chociaż rozumienie zaskarżonej regulacji przyjęte w zapadłych wobec skarżącej wyrokach przeważa w orzecznictwie sądowym, to – ze względu na istnienie judykatów, w których wyrażono odmienne zapatrywanie – nie sposób uznać, iż mamy w tym wypadku do czynienia z ukształtowaną, stałą i jednolitą linią orzeczniczą. Skarga zmierza zatem do zakwestionowa-

nia jednego z kierunków interpretacyjnych, co nadaje jej charakter skargi na akty stosowania prawa.

Po trzecie wreszcie, Marszałek Sejmu podkreślił, że skarżąca nie uzasadniła zarzutu naruszenia art. 30 w związku z art. 75 ust. 1 Konstytucji, przywołując jedynie regułę interpretacyjną wynikającą z zasady ochrony godności człowieka, a w wypadku zarzutu niezgodności z art. 75 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczyła się do przedstawienia ich treści oraz pobieżnie przeprowadzonego testu proporcjonalności odnośnie do ograniczeń praw jednostki, nie wywodząc z tych postanowień przysługującego jej prawa podmiotowego, ani nie przedstawiając konkretnych argumentów świadczących o niezgodności z Konstytucją zakwestionowanej regulacji.

3. W piśmie z 24 sierpnia 2022 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny zauważył, że rozstrzygnięcie kwestii zdolności skargowej danego podmiotu wiąże się z ustaleniem, czy takiemu podmiotowi przysługuje prawo konstytucyjne, na które się powołuje. Art. 79 ust. 1 Konstytucji nie określa samodzielnie, kto może wnieść skargę konstytucyjną, lecz czyni to pośrednio, ustanawiając wymóg naruszenia praw i wolności skarżącego. Zakres podmiotowy skargi konstytucyjnej jest tym samym wyznaczony przez zakres podmiotowy poszczególnych wolności lub praw konstytucyjnych. Jak wskazano w literaturze, w odniesieniu do korporacyjnych osób prawnych należy dodatkowo stwierdzić, że są one uprawnione do wniesienia skargi konstytucyjnej jedynie wówczas, gdy naruszenie wolności lub praw dotyczy ich samych, a nie członków wskazanych organizacji.

W tym kontekście Prokurator Generalny zauważył, że podmiotami konstytucyjnych praw lub wolności wynikających z art. 75 ust. 1 i art. 30 Konstytucji, wskazanych jako główne wzorce kontroli, nie mogą być osoby prawne. W konsekwencji skarżąca nie ma legitymacji skargowej. Uzasadnieniem jej posiadania nie jest działanie przez spółdzielnię mieszkaniową w interesie jej członków. Powołanie związkowych wzorców kontroli w postaci art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji nie ma przy tym znaczenia, gdyż postanowienia te nie zawierają norm chroniących konkretne wolności lub prawa podmiotowe.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich, zawiadomiony o toczącym się postępowaniu w sprawie niniejszej skargi konstytucyjnej, poinformował w piśmie z 18 lipca 2022 r., że nie zgłasza w nim swojego udziału.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Skarga konstytucyjna powinna przy tym spełniać warunki określone w ustawie 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).

2. Skarga konstytucyjna inicjująca postępowanie w niniejszej sprawie nie spełniała wymogów warunkujących jej merytoryczne rozpoznanie, co pociągnęło za sobą konieczność

umorzenia postępowania w całości na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Przedmiotem skargi może być bowiem jedynie zarzut niezgodności określonej regulacji prawnej z Konstytucją, jeżeli na podstawie tej regulacji podjęto rozstrzygnięcie ingerujące w konstytucyjne wolności lub prawa jednostki. Trybunał Konstytucyjny uznał, że skarżąca nie jest podmiotem praw lub wolności konstytucyjnych, których naruszenie w swojej skardze zarzuciła. Poza tym skarżąca nie dopełniła obowiązku należytego uzasadnienia poszczególnych postawionych zarzutów, a jednocześnie zakres treściowy, w jakim wskazana przez nią regulacja prawna została zakwestionowana, w istotnej części nie miał związku z ostatecznym rozstrzygnięciem zapadłym w jej sprawie.

3. Podniesione w skardze zarzuty niezgodności z Konstytucją zostały sformułowane wobec treści normatywnych odtworzonych w drodze wykładni z art. 12a pkt 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82; dalej: u.o.g.r.l.). Przywołany przepis stanowi: „Obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych, a w odniesieniu do gruntów leśnych również jednorazowego odszkodowania, o którym mowa w art. 12 ust. 1, nie dotyczy wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej na cele budownictwa mieszkaniowego: (...); 2) do 0,02 ha, na każdy lokal mieszkalny, w przypadku budynku wielorodzinnego".

4. Umarzając postępowanie w niniejszej sprawie, Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę poważne mankamenty wniesionej skargi konstytucyjnej, uniemożliwiające jej merytoryczne rozpoznanie.

Po pierwsze, należało podkreślić, że prawa i wolności gwarantowane przez art. 30 („Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych") oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji („Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania") nie przysługują osobom prawnym, w tym spółdzielniom mieszkaniowym. Jak w szczególności w odniesieniu do art. 75 ust. 1 Konstytucji zauważono w wyroku Trybunału z 13 września 2011 r., sygn. K 8/09 (OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 72): „w gronie beneficjentów tego przepisu znajdują się bowiem obywatele, których potrzeby mieszkaniowe nie zostały jeszcze zaspokojone. Z uwagi na jednoznaczne brzmienie art. 75 ust. 1 Konstytucji trzeba przyjąć, że nie można do grona beneficjentów tego przepisu zaliczyć podmiotów niebędących osobami fizycznymi. Tylko w odniesieniu do osoby fizycznej można mówić o potrzebie mieszkaniowej, która łączy się z brakiem miejsca przeznaczonego do stałego pobytu (...) Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego spółdzielnia mieszkaniowa jest osobą prawną i nie mieści się w zakresie znaczeniowym pojęcia «obywatel» użytego w art. 75 ust. 1 Konstytucji, które winno na gruncie tego przepisu ograniczać się do osób fizycznych. Nie można natomiast utożsamiać potrzeb mieszkaniowych członków spółdzielni (osób fizycznych) z interesem spółdzielni mieszkaniowej". Mając na uwadze, że skarżąca nie może być podmiotem praw i wolności wyrażonych w art. 30 i w art. 75 ust. 1 Konstytucji, przesądza to o braku legitymacji skargowej po jej stronie. Zwalnia to też Trybunał z obowiązku wnikliwego rozważenia kwestii, w jakim zakresie przywołane postanowienia konstytucyjne mogą stanowić wzorce kontroli hierarchicznej zgodności norm prawnych, w szczególności w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej. Należy przy tym uzupełnić, że w wypadku art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, wskazanych jako związkowe wzorce kontroli, skarżąca nie wyprowadziła z nich żadnych praw lub wolności jednostki.

Po drugie, skarżąca nie wywiązała się z obowiązku należytego uzasadnienia postawionych zarzutów niezgodności z Konstytucją, ograniczając się do przedstawienia treści poszczególnych wzorców kontroli oraz polemiki z wykładnią zakwestionowanej regulacji dokonaną przez orzekające w jej sprawie sądy administracyjne. Należy przy tym wyjaśnić, że w skardze zawarto wprawdzie wnioski wynikające z przeprowadzonego przez skarżącą w odniesieniu do art. 12a pkt 2 u.o.g.r.l. testu proporcjonalności, jednak dotyczą one nie tyle treści normatywnej zawartej w tej regulacji, ile – co skarżąca stwierdziła *expressis verbis* – jej interpretacji. Poza tym art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli w oderwaniu od konkretnego prawa lub wolności jednostki, którego dopuszczalność ograniczeń ma zostać zbadana.

Po trzecie, skarżąca zakwestionowała interpretacyjnie art. 12a pkt 2 u.o.g.r.l. w zakresie, w jakim zbyt wąsko ujmuje zwolnienie z obowiązku uiszczania należności i opłat rocznych, a w odniesieniu do gruntów leśnych również jednorazowego odszkodowania. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z treścią zapadłych w sprawie rozstrzygnięć na skarżącą nałożono ostatecznie jedynie obowiązek wnoszenia opłat rocznych, co oznacza, że w pozostałym zakresie zaskarżenie przepisu było niedopuszczalne.

Zdanie odrębne
sędziego TK Michała Warcińskiego
do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 14 stycznia 2025 r., sygn. akt SK 44/22

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 14 stycznia 2025 r., w sprawie o sygn. SK 44/22.

Rozstrzygnięcie niniejszego postanowienia jest zasadne, jednakże nie można zgodzić się z jego uzasadnieniem. Braki formalne postępowania, prowadzące do jego umorzenia, można zaszeregować 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 Konsty-

tucji 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. Przeważyło 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 sys-

temowej. 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 tworów, 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 deklarować, 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 kon-

stytucyjnej „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 powodów złożyłem niniejsze zdanie odrębne.