

# ZAGADNIENIA SĄDOWNICTWA KONSTYTUCYJNEGO

nr 1-2(7-8)/2014

PRZESŁANKI SKARGI KONSTYTUCYJNEJ  
– ZAGADNIENIA WYBRANE

Redakcja naukowa  
Bogumił Naleziński



WYDAWNICTWA

Warszawa 2016

## **KOMITET REDAKCYJNY**

### **Redaktor naczelny:**

Paweł Wiliński

### **Sekretarz:**

Krzysztof Budziło

### **Członkowie:**

Stanisław Biernat, Dorota Hajduk, Jakub Królikowski, Monika Florczak-Wątor,  
Bogumił Naleziński, Jolanta Sokólska-Warchoł, Beata Szepietowska, Piotr Tuleja,  
Kamil Zaradkiewicz

### **Redakcja i korekta:**

Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego

### **Recenzent:**

Dr hab. Andrzej Kulig (WPiA Uniwersytet Jagielloński)

**ISBN:** 978-83-87515-84-1

**ISSN:** 2082-5692

**Nakład:** 200 egz.

### **Wydawca:**

Biuro Trybunału Konstytucyjnego  
00-918 Warszawa, Al. J. Ch. Szucha 12a  
[www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl)

### **Skład, druk i oprawa:**

Pracownia C&C, [www.pracowniacc.pl](http://www.pracowniacc.pl)

## SPIS TREŚCI

<b>Przedmowa</b> .....	5
------------------------	---

### **I. Przesłanki skargi konstytucyjnej – zagadnienia wybrane**

*Witold Płowiec*

<b>Legitymacja publicznych osób prawnych do wniesienia skargi konstytucyjnej</b> .....	9
--	---

*Stanisław Witkowski*

<b>Zdolność skargowa jednostek samorządu terytorialnego</b> .....	27
---	----

*Adam Krzywoń*

<b>Problematyka praw podmiotowych w skargach konstytucyjnych dotyczących regulacji podatkowych</b> .....	47
--	----

*Agnieszka Barczak-Oplustil, Bogumił Naleziński*

<b>Orzeczenie jako przesłanka skargi konstytucyjnej – studium przypadku</b> .....	63
---	----

*Piotr Karlik*

<b>Wyczerpanie drogi prawnej w postępowaniu karnym jako przesłanka skargi konstytucyjnej</b> .....	73
--	----

*Michał Kućka*

<b>Termin wniesienia skargi konstytucyjnej</b> .....	83
--	----

*Anna Michalak, Karolina Pilewska*

<b>Skarga konstytucyjna po 30 sierpnia 2015 r.</b> .....	97
--	----

<b>Bibliografia</b> .....	113
---------------------------	-----

<b>Wykaz orzeczeń</b> .....	119
-----------------------------	-----

### **II. Bibliografia opracowań o tematyce sądownictwa konstytucyjnego**

*Piotr Sobczyk*

<b>Problematyka Trybunału Konstytucyjnego. Wybór bibliografii – 2014 r.</b> .....	131
---	-----



# PRZEDMOWA

Instytucja skargi konstytucyjnej, od samego początku jej funkcjonowania w rzeczywistości ustrojowej (tzn. od wejścia w życie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.), jest przedmiotem stałego zainteresowania zarówno przedstawicieli doktryny, jak i podmiotów związanych z szeroko rozumianą sferą stosowania prawa. Jest to w pełni zrozumiałe, wszak skarga – pomimo licznych elementów znacząco ograniczających jej dostępność – pozostaje istotnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Bliższa analiza elementów konstrukcyjnych skargi – legitymacji podmiotów skarżących, przedmiotu i podstawy skargi, czy też wymogów formalnych skutecznego wniesienia skargi do Trybunału – nadal wywołuje wiele kontrowersji odnośnie do prawidłowego, a co więcej aprobowanego przez sąd konstytucyjny, sposobu wykładni unormowań konstytucyjnych i ustawowych dotyczących tego środka ochrony. Nie ulega też wątpliwości, że niezwykle istotnym źródłem wiedzy na temat skargi pozostaje – coraz bogatsze w nową argumentację – orzecznictwo samego Trybunału Konstytucyjnego, często „wypełniające” argumentami te obszary regulacji, w których materia prawa pozytywnego nie jest jednoznaczna, czy kompletna.

Istotnym motywem, który skłonił Autorów opracowań zamieszczonych w niniejszym wydawnictwie do poddania analizie wybranych zagadnień związanych ze skargą, była także zmiana obowiązującego stanu prawnego, związana z uchwaleniem i wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Wprawdzie regulacja tej ustawy nie przyniosła jakiegóż znaczącej modyfikacji instytucji skargi jako takiej, tym niemniej, jak każda zmiana normatywna, zasługiwała także na uwzględnienie i komentarz.

Opracowania zebrane w tym numerze Zagadnień Sądownictwa Konstytucyjnego mają za przedmiot zróżnicowane elementy skargi jako środka ochrony wolności i praw. I tak przygotowane przez Autorów teksty poświęcone zostały legitymacji do korzystania ze skargi konstytucyjnej przez publiczne osoby prawne (W. Płowiec) oraz przez jednostki samorządu terytorialnego (St. Witkowski), konstytucyjnym wzorcom kontroli w sprawach podatkowych (A. Krzywoń), problematyce orzeczenia, jako elementu dopuszczalnego przedmiotu skargi (A. Barczak-Oplustil i B. Naleziński), wymogowi wyczerpania drogi prawnej w sprawie, w związku z którą wniesiona zostaje skarga (P. Karlik) oraz terminowi, jako formalnej przesłance skargi (M. Kućka). Osobne opracowanie (A. Michalak, K. Pilewska) poświęcone zostało analizie trybu wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej obowiązującego pod rządami nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Autorzy opracowań pozostają z nadzieją, że rozważania zaprezentowane w niniejszym wydawnictwie okażą się przydatne dla lepszego poznania i zrozumienia podstaw normatywnych skargi konstytucyjnej, także przez pryzmat ich stosowania w praktyce sądu konstytucyjnego.



# I

## **PRZESŁANKI SKARGI KONSTYTUCYJNEJ – ZAGADNIENIA WYBRANE**





## LEGITYMACJA PUBLICZNYCH OSÓB PRAWNYCH DO WNIESIENIA SKARGI KONSTYTUCYJNEJ

### 1. Uwagi wstępne

Dla wyznaczenia zakresu podmiotowego prawa do skargi konstytucyjnej (legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej) podstawowe znaczenie ma art. 79 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „każdy, czyje konstytucyjne wolności i prawa zostały naruszone, ma prawo (...) wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego”. Prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej ustrojodawca przyznał zatem takim podmiotom, którym przysługują konstytucyjne wolności i prawa. Sensownie można mówić bowiem o naruszeniu czyichś konstytucyjnych wolności i praw tylko w wypadku, gdy owe wolności i prawa mu przysługują. W związku z tym legitymacja do wniesienia skargi konstytucyjnej jest pochodną zakresu podmiotowego poszczególnych wolności i praw wyrażonych w Konstytucji.

Nie budzi wątpliwości, że skoro podmiotem konstytucyjnych wolności i praw jest człowiek, to jemu też przysługuje legitymacja do wniesienia skargi konstytucyjnej. Świadczy już o tym chociażby tytuł rozdziału II Konstytucji „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” oraz art. 30 Konstytucji, stanowiący o godności człowieka jako źródle wolności i praw człowieka i obywatela. Na marginesie należy zwrócić uwagę, że niekiedy ustrojodawca zawęży zakres podmiotowy pewnych wolności i praw do szczególnej kategorii osób, np. obywateli (art. 34, art. 35, art. 36, art. 52 ust. 4, art. 55 ust. 1, art. 60, art. 61 ust. 1, art. 62 ust. 1, art. 67, art. 68 ust. 2, art. 70 ust. 3 i 4, art. 75 ust. 1), cudzoziemców (art. 56), matek (art. 71 ust. 2), dzieci (art. 72), lokatorów (art. 75 ust. 2), konsumentów, użytkowników czy najemców (art. 76). Konstytucyjne ujęcie wolności i praw człowieka jest wyrazem akceptacji dla idei zabezpieczenia człowieka przed nadmierną ingerencją ze strony władzy publicznej. Polski ustrojodawca zobowiązuje władzę publiczną do poszanowania i ochrony wolności i praw człowieka (art. 30, art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji), co oznacza, że władza publiczna zobowiązana jest do nienaruszania wolności i praw unormowanych w Konstytucji oraz stworzenia warunków do korzystania przez ludzi z przysługujących im wolności i praw. W wypadku naruszenia wolności i praw człowieka unormowanych w Konstytucji ustrojodawca przewidział skargę konstytucyjną, która jest środkiem ich ochrony. Legitymację do jej wniesienia ma więc człowiek, którego konstytucyjne wolności i prawa zostały naruszone przez władze publiczne.

W obrocie prawnym biorą udział jednak nie tylko ludzie (osoby fizyczne), lecz także odpowiednio zorganizowane ich grupy, np. osoby prawne. Trybunał Konsty-

---

\* Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, asystent sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

tuczny uznał prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej osób prawnych prawa prywatnego, mimo że w polskiej Konstytucji brak przepisu, który – tak jak w Ustawie Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec – przyznaje osobom prawnym legitymację skargową<sup>1</sup>. Zdaniem Trybunału osoby te mają legitymację skargową w zakresie, w jakim są podmiotami wolności i praw wyrażonych w Konstytucji. Nie sposób przecież zaprzeczać, że podmiotami niektórych z konstytucyjnych wolności i praw są nie tylko osoby fizyczne, lecz także osoby prawne. Dotyczy to np. wolności zrzeszania się, wolności działalności gospodarczej, prawa do ochrony własności czy prawa do sądu. Uzasadniając swoje stanowisko, Trybunał podkreślił, że jest ono podyktowane „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)”<sup>2</sup>.

Za przyznaniem legitymacji skargowej osobom prawnym prawa prywatnego liczne argumenty wskazał J. Trzcíński. Jego zdaniem ze względu na kontekst, w jakim występuje termin „każdy” w przepisach Konstytucji normujących wolności i prawa, ma on dwa znaczenia: węższe – odnosi się tylko do osób fizycznych, np. podmiotem nietykalności i wolności osobistej czy prawa do decydowania o swoim życiu osobistym może być tylko człowiek oraz szersze – odnosi się do osób fizycznych i innych podmiotów, np. podmiotem wolności działalności gospodarczej, wolności prasy czy wolności tworzenia i działania partii politycznych może być nie tylko człowiek, lecz także odpowiednio zorganizowane grupy ludzi. W art. 79 ust. 1 Konstytucji termin każdy ma szersze znaczenie, ponieważ: po pierwsze – lepiej ono odpowiada celowi skargi konstytucyjnej jako środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw; po drugie – inne środki ochrony wolności i praw, takie jak prawo do wynagrodzenia szkody (art. 77 ust. 1), prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78) oraz prawo do wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 80) przysługują nie tylko osobom fizycznym; po trzecie – prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej oraz prawo do sądu (art. 45) są instytucjami, które mają charakter proceduralnych gwarancji konstytucyjnych, a przy tym prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej można uznać za pewną odmianę prawa do sądu. Skoro więc uważa się, że prawo do sądu przysługuje nie tylko osobom fizycznym, to i prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej musi mieć ten sam zakres podmiotowy, co prawo do sądu. Dyskusja w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego dowodzi ponadto, że twórcy Konstytucji zamierzali przyznać prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej nie tylko osobom fizycznym<sup>3</sup>.

Prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej należy odróżnić od posiadania osobowości prawnej normowanej przez przepisy kodeksu cywilnego czy zdolności procesowej wyznaczonej przepisami kodeksu postępowania cywilnego. W jednym z orzeczeń Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawo do wystąpienia ze skargą konstytucyjną

<sup>1</sup> Zgodnie z art. 19 ust. 3 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r. „Prawa podstawowe obowiązują także w stosunku do krajowych osób prawnych, o ile ze swej istoty mają one do nich zastosowanie”.

<sup>2</sup> Wyrok TK z 8 czerwca 1999 r., sygn. SK 12/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 96.

<sup>3</sup> J. Trzcíński, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzcíński, Warszawa 2000, s. 47-51.

przez jednostki organizacyjne prawa prywatnego nie jest uzależnione od posiadania osobowości prawnej na podstawie prawa cywilnego. Zdaniem Trybunału „osobowość prawna ma na płaszczyźnie konstytucyjnej wtórne znaczenie, w tym sensie, że nie ona decyduje bezpośrednio o zakresie podmiotowym poszczególnych wolności i praw. Co więcej brak osobowości prawnej nie jest też przeszkodą do bycia podmiotem konstytucyjnych praw. Takim podmiotem nie mającym osobowości prawnej jest np. stowarzyszenie zwykłe”<sup>4</sup>.

Jak stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji, prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej ma każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone na zasadach określonych w ustawie. Ustawą tą jest przede wszystkim ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym<sup>5</sup> (dalej: ustawa o TK). W myśl art. 74 ustawy o TK w sprawach w niej nieuregulowanych do postępowania przed Trybunałem stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego<sup>6</sup>. Wyznaczenie zakresu podmiotowego skargi konstytucyjnej nie może jednak odbywać się za pośrednictwem przepisów ustawowych. Legitymacja do wniesienia skargi konstytucyjnej wyznaczona jest przepisami Konstytucji – aktu normatywnego o najwyższej mocy prawnej. W konsekwencji instytucje ustawowe nie mogą przesądzać o sposobie interpretacji przepisów konstytucyjnych, ponieważ konstytucja nie spełniałaby wówczas swojej funkcji gwarancyjnej. Przepisy konstytucyjne, by skutecznie gwarantować bezpieczeństwo człowieka przed władzą publiczną, a więc również przed ustawodawcą, muszą determinować sposób tworzenia, interpretowania i stosowania przepisów ustawowych.

## **2. Legitymacja publicznych osób prawnych do wniesienia skargi konstytucyjnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego**

Obok osób prawnych prawa prywatnego w obrocie prawnym biorą udział także publiczne osoby prawne. Wyróżnienie osób prawnych prawa publicznego spośród osób prawnych oparte jest na nieostrych kryteriach odwołujących się do relacji między określoną osobą prawną a państwem w szerokim tego słowa znaczeniu, a więc również jednostkami samorządu terytorialnego<sup>7</sup>. Do publicznych osób prawnych zalicza się np.: Skarb Państwa, osoby prawne, których mienie w całości jest mieniem państwowym, przedsiębiorstwa państwowe, jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, Narodowy Bank Polski, banki państwowe (obecnie działa tylko jeden bank państwowy – Bank Gospodarstwa Krajowego), Narodowy Fundusz Zdrowia i niektóre samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Polską Akademię Nauk, publiczne szkoły wyższe, instytuty badawcze, Agencję Rynku Rolnego, Agencję Restrukturyzacji Rolnictwa, Agencję Nieruchomości Rolnych, Agencję Mienia Wojskowego, Wojskową Agencję Mieszkaniową, Państwową Agencją Atomi-

<sup>4</sup> Postanowienie z 23 lutego 2005 r., sygn. Ts 35/04, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 26.

<sup>5</sup> Dz. U. poz. 1064, ze zm.

<sup>6</sup> W ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) o odpowiednim stosowaniu przepisów kodeksu postępowania cywilnego do postępowania przez Trybunałem w sprawach nieuregulowanych w ustawie stanowił art. 20.

<sup>7</sup> Zob. S. Fundowicz, *Pojęcie osoby prawnej prawa publicznego*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 2, s. 64-85.

styki, Agencję Rezerw Materiałowych, Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty i województwa), związki międzygminne, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego, samorządowe jednostki kultury oraz spółki kapitałowe utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli cały kapitał zakładowy należy do tych jednostek, a także specjalne fundacje, tworzone w drodze ustawy, jednostki organizacyjne samorządu zawodowego, związki zawodowe, organizacje pracodawców, partie polityczne i rzecznika ubezpieczonych<sup>8</sup>.

Z wymienionych publicznych osób prawnych skargę konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego wniosły: jednostki samorządu terytorialnego, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, partia polityczna, Agencja Nieruchomości Rolnych, instytut badawczy (przed 2010 r. jednostka badawczo-rozwojowa) – Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemśle „ORGMAZ”, jednoosobowe spółki Skarbu Państwa – Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. oraz KGHM Polska Miedź S.A.

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie odmawia prawa do wniesienia skargi konstytucyjnej jednostkom samorządu terytorialnego, mimo konstatacji, że jednostki te mogą występować zarówno jako organy władzy publicznej, jak i osoby prawne oraz działać zarówno w sferze *imperium*, jak i *dominium*<sup>9</sup>. Zdaniem Trybunału jednostki samorządu terytorialnego nie mają legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej, ponieważ: 1) uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej i wykonują zadania publiczne o czym stanowią art. 16 ust. 1 i art. 163 Konstytucji; 2) wykonują władczo powierzone im zadania publiczne, zarówno w sferze *imperium*, jak i w sferze *dominium*; 3) korzystają z określonych praw konstytucyjnych w celu realizacji zadań publicznych<sup>10</sup>.

Trybunał podkreśla przy tym, że skarga konstytucyjna jako środek ochrony konstytucyjnych wolności i praw przysługuje człowiekowi przeciwko władzy publicznej. Przyjęcie, że prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej mają również organy władzy publicznej czy też podmioty tę władzę sprawujące, jest sprzeczne z charakterem i istotą tego środka oraz funkcją ochronną konstytucyjnych wolności i praw człowieka, ponieważ organy władzy publicznej nie są adresatami poszczególnych wolności i praw konstytucyjnych przysługujących człowiekowi. Zdaniem Trybunału o tym, że organy władzy publicznej nie są adresatami poszczególnych wolności i praw konstytucyjnych przysługujących człowiekowi, przesądza: 1) wyraźne uregulowanie statusu prawnego organów władzy publicznej w odrębnych rozdziałach Konstytucji, poza przepisami o wolnościach i prawach człowieka i obywatela; 2) wykonywanie przez organy władzy publicznej zadań wynikających z ich kompetencji; 3) nieprzenikanie się sfery wolności i praw człowieka ze sferą kompetencji organów władzy publicznej<sup>11</sup>. Istotą skargi konstytucyjnej jest stworzenie ochrony konstytucyjnych wolności i praw jed-

<sup>8</sup> Por. J. Frąckowiak, *Osoby prawne*, [w:] *System Prawa Prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, tom 1, red. M. Safjan, Warszawa 2012, s. 1170-1183.

<sup>9</sup> Zob. np. postanowienie z 23 lutego 2005 r., sygn. Ts 35/04 i postanowienie wydane w pełnym składzie z 22 maja 2007 r., sygn. SK 70/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 60.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

nostki przed działaniami władzy publicznej, a nie stworzenie procedury rozstrzygającej spory między poszczególnymi ogniwami tej władzy<sup>12</sup>. Rozszerzenie zakresu podmiotowego praw konstytucyjnych na podmioty uczestniczące w sprawowaniu władzy publicznej prowadziłyby do utożsamienia podmiotów ingerujących w te prawa z ich nosicielami<sup>13</sup>.

W szczególności, jak twierdzi Trybunał, ochrona sądowa samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wyrażona w art. 165 ust. 2 Konstytucji nie jest tożsama z prawem do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Ochrona sądowa jednostek samorządu terytorialnego ma zagwarantować prawidłowe wykonywanie przez nie zadań publicznych, natomiast prawo do sądu jest jednym ze środków ochrony konstytucyjnych wolności i praw człowieka. Zróżnicowanie to odnosi się również do prawa do własności, o którym mowa w art. 64 ust. 1 i prawa własności, o którym mowa w art. 165 ust. 1 Konstytucji. W Konstytucji mamy zatem do czynienia ze zróżnicowanym zakresem ochrony prawa do własności osoby fizycznej lub osoby prawnej prawa prywatnego oraz ochrony prawa własności jednostek samorządu terytorialnego i dlatego też nie można mówić o równej ochronie sądowej człowieka i jednostki samorządu terytorialnego<sup>14</sup>.

Trybunał zwracał też uwagę na art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, który upoważnia organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do wystąpienia z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją aktu normatywnego, jeżeli akt ten dotyczy spraw objętych ich zakresem działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji). Dopuszczalność równoległego korzystania przez jednostki samorządu terytorialnego ze skargi konstytucyjnej, w celu ochrony swego w istocie publicznoprawnego statusu, nie tylko mogłaby prowadzić do obchodzenia warunków występowania z wnioskiem, o których mowa w art. 191 ust. 2 Konstytucji, lecz także podważałaby jej *ratio legis*<sup>15</sup>.

Trybunał odmawia legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej, uznając, że są one publicznymi osobami prawnymi powołanymi przede wszystkim do realizacji celu, jakim jest ochrona zdrowia i uczestniczą w wykonywaniu władzy publicznej<sup>16</sup>. W postanowieniu z 3 kwietnia 2001 r., sygn. Ts 148/00<sup>17</sup>, Trybunał stwierdził, że samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej mógłby wystąpić ze skargą konstytucyjną, gdyby ograniczenie jego praw utrudniało realizację podstawowego zadania i w efekcie powodowało ograniczenie prawa do ochrony zdrowia człowieka. Zaznaczyć również trzeba, że Trybunał rozparzył skargę konstytucyjną samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, w której zakład ten zarzucił naruszenie prawa do równej dla wszystkich ochrony własności i praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji)<sup>18</sup>.

<sup>12</sup> Zob. np. postanowienie z 17 marca 2003 r., sygn. Ts 116/02, OTK ZU nr 3/B/2003, poz. 105.

<sup>13</sup> Zob. np. postanowienie z 26 października 2001 r., sygn. Ts 72/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 298.

<sup>14</sup> Zob. np. postanowienie z 23 lutego 2005 r., sygn. Ts 35/04.

<sup>15</sup> Zob. np. postanowienie z 21 kwietnia 2006 r., sygn. Ts 58/06, OTK ZU nr 3/B/2006, poz. 126.

<sup>16</sup> Zob. np. postanowienia z: 3 kwietnia 2001 r., sygn. Ts 148/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 73; 19 grudnia 2008 r., sygn. Ts 181/08, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 53 i 16 lutego 2011 r., sygn. Ts 175/10 OTK ZU nr 1/B/2011, poz. 116.

<sup>17</sup> OTK ZU nr 3/2001, poz. 73.

<sup>18</sup> Wyrok z 4 kwietnia 2005 r., sygn. SK 7/03, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 34.

Trybunał odmówił także prawa do wniesienia skargi konstytucyjnej partii politycznej w zakresie, w jakim dotyczy to jej funkcjonowania w sferze prawa publicznego<sup>19</sup>. Trybunał uznał partię polityczną za osobę prawną o charakterze publicznym, mającą wpływ na władzę publiczną lub dążącą do uzyskania takiego wpływu, której status prawny jest wyraźnie uregulowany poza przepisami o wolnościach i prawach człowieka i obywatela oraz korzystającą ze swych konstytucyjnych praw w celu wpływania na realizację zadań publicznych przez państwo<sup>20</sup>. Trybunał zaznaczył jednak, że partii politycznej przysługuje prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej w sprawach, w których nie występuje ona jako podmiot publiczny, wykonujący zadania wynikające z art. 11 Konstytucji, ale jako podmiot prywatny, na podstawie przepisów prawa powszechnego, normującego położenie wszystkich podmiotów prawa. Partia polityczna mogłaby zatem zainicjować skargą konstytucyjną kontrolę konstytucyjności regulacji prawa rzeczowego naruszającej jej prawo własności.

W tym kontekście dziwić może, że Trybunał bez uzasadnienia uznał legitymację do wniesienia skargi konstytucyjnej Agencji Nieruchomości Rolnych<sup>21</sup>. Tymczasem podmiot ten jest państwową osobą prawną, której Skarb Państwa powierzył wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia państwowego przeznaczonego na cele gospodarki rolnej. Nadzór nad nim sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi. Wykonuje on we własnym imieniu prawa i obowiązki związane z powierzonym mieniem Skarbu Państwa w stosunku do osób trzecich, jak również we własnym imieniu wykonuje związane z tymi składnikami obowiązki publicznoprawne. Agencja Nieruchomości Rolnych realizuje zadania wynikające z polityki państwa, w szczególności w zakresie: 1) tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych; 2) tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa; 3) restrukturyzacji oraz prywatyzacji mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze; 4) obrotu nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowanymi na cele rolne; 5) administrowania zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne; 6) zabezpieczenia majątku Skarbu Państwa; 7) inicjowania prac urządzeniowo-rolnych na gruntach Skarbu Państwa oraz popierania organizowania na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych; 8) wykonywania praw z udziałów i akcji w spółkach hodowli roślin uprawnych oraz hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

Niestety, brak uzasadnienia w odniesieniu do uznania legitymacji Agencji Nieruchomości Rolnych do wniesienia skargi konstytucyjnej uniemożliwia ocenę stanowiska Trybunału. Można jedynie skonstatować, że Agencja Nieruchomości Rolnych domagała się stwierdzenia niezgodności z prawem do własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 Konstytucji) regulacji utrzymujących prawo służebności do połowu ryb na szerokości brzegu na potrzeby własne. Dla wyjaśnienia można dodać,

<sup>19</sup> Postanowienie z 15 września 2011 r., sygn. Ts 256/09, OTK ZU nr 5/B/2011, poz. 359.

<sup>20</sup> Zob. W. Brzozowski, *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 września 2011 r. (sygn. akt Ts 256/09)*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2, s. 182-192.

<sup>21</sup> Wyrok z 21 marca 2005 r., sygn. SK 24/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 25.

że Agencja Nieruchomości Rolnych, wykonująca uprawnienia Skarbu Państwa w zakresie rybołówstwa śródlądowego w wodach stanowiących własność Skarbu Państwa, zawarła umowę dzierżawy jeziora Serwy. Tymczasem okoliczni mieszkańcy korzystali z prawa połowu ryb w tym jeziorze, przyznanego im ukazem cara Aleksandra II z 1864 r. Dla Agencji Nieruchomości Rolnych oznaczało to obawę zmniejszenia dochodów z tytułu zawartej umowy dzierżawy. Trybunał orzekł, że zaskarżone przez Agencję Nieruchomości Rolnych przepisy są zgodne z art. 2 i art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał uznał również prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej Instytutu Organizacji i Zarządzania w Przemśle „ORGMASZ”, który jest jednostką państwową nadzorowaną przez organ władzy publicznej<sup>22</sup>. Zdaniem Trybunału, zarzut Instytutu naruszenia prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) wskazuje, że podmiot ten jest w identycznej sytuacji, w jakiej znajdują się osoby fizyczne lub inne osoby prawne. Prawo do sądu jest bowiem samo w sobie środkiem ochrony innych praw i jako takie przysługuje wszystkim osobom prawnym, także tym, dla których organem założycielskim jest organ władzy publicznej. Dlatego skarga Instytutu mieści się w zakresie podmiotowym prawa do sądu, a uniwersalność tego prawa, jako służącego także osobom prawnym, powoduje, że zdolność skargowa inicjatora niniejszego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie nasuwa wątpliwości z punktu widzenia art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał rozpoznał skargę konstytucyjną Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa S.A.<sup>23</sup>. Zarówno w chwili zastosowania przepisów mających wpływ na sytuację prawną tej spółki, jak i postępowania przed Trybunałem Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwa S.A. było jednoosobową spółką Skarbu Państwa<sup>24</sup>. Przedmiotem skargi konstytucyjnej Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa S.A. były przepisy normujące instytucję „przedsądu” w odniesieniu do kasacji, złożonych przed 1 lipca 2000 r., od orzeczeń wydanych na skutek postępowania prowadzonego przed Sądem Okręgowym w Warszawie – Sądem Antymonopolowym (obecnie: Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów), a wzorcami kontroli: art. 45 ust. 1 (prawo do merytorycznego rozpoznania sprawy przez bezstronny i niezawisły sąd bez nieuzasadnionej zwłoki), art. 2 (zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa) oraz art. 176 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji (prawo do zaskarżenia orzeczenia sądu pierwszej instancji w warunkach obowiązywania konstytucyjnego wymogu – co najmniej – dwuinstancyjnego postępowania sądowego). Trybunał orzekł, że zaskarżony przepis w brzmieniu obowiązującym od 1 lipca 2000 r. – w zakresie, w jakim nie przewiduje szczególnej regulacji dotyczącej przyjęcia do rozpoznania kasacji do Sądu Najwyższego, złożonych przed 1 lipca 2000 r. od wyroków Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Antymonopolowego – jest niezgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, wyrażoną w art. 2 Konstytucji oraz nie

<sup>22</sup> Wyrok z 2 czerwca 2010 r., sygn. SK 38/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 46.

<sup>23</sup> Wyrok z 28 stycznia 2003 r., sygn. SK 37/01, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 3.

<sup>24</sup> Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 września 1996 r. w sprawie przekształcenia państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo” z siedzibą w Warszawie w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 116, poz. 553).

jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie Trybunał umorzył postępowanie.

Niestety, Trybunał nie uzasadnił, dlaczego uznał legitymację do wniesienia skargi konstytucyjnej jednoosobowej spółki Skarbu Państwa, którą było Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A.<sup>25</sup>.

Z kolei legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej Trybunał odmówił jednoosobowej spółce Skarbu Państwa – KGHM Polska Miedź S.A. Spółka ta wniosła dwie skargi konstytucyjne, w których domagała się stwierdzenia niezgodności przepisów ustawy z dnia 1 grudnia 1995 r. o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 154, poz. 792, ze zm.) w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej z:

- wolnością działalności gospodarczej w aspekcie prawa do swobodnego prowadzenia działalności wolnej od nadmiernej ingerencji państwa (art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji),

- prawem do prowadzenia działalności gospodarczej w warunkach niedyskryminującego traktowania przez władze publiczne pod względem nakładania ciężarów publicznych bez względu na rodzaj podmiotu będącego akcjonariuszem/wspólnikiem (art. 20, art. 22 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji),

- wolnością prowadzenia działalności gospodarczej w warunkach dostatecznej określoności przepisów nakładających obowiązki daninowe i przewidywalności rezultatów stosowania prawa przez organy państwa (art. 20, art. 22 w związku z art. 2, art. 84 oraz art. 217 Konstytucji),

- prawem własności i prawem do jego ochrony w znaczeniu określoności dopuszczalnych granic ingerencji (art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 84 i art. 217 Konstytucji).

Postanowieniami z 10 maja 2005 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił skargom konstytucyjnym nadania dalszego biegu z powodu braku legitymacji jednoosobowej spółki skarbu państwa do ich wniesienia<sup>26</sup>. Trybunał zauważył, że w okresie objętym skargą (lata 1996-1997) skarżąca spółka była państwową osobą prawną, a organizacyjno-prawna forma prowadzenia działalności gospodarczej (spółka kapitałowa) nie pozbawiała jej tego statusu. W związku z tym skarżąca nie mogła być adresatem wolności działalności gospodarczej, ponieważ formuła wolnościowa nie ma zastosowania do państwa i jego form organizacyjnych.

Na postanowienia te skarżąca spółka złożyła zażalenia, dowodząc, że zarówno w momencie wniesienia skargi konstytucyjnej, jak i przeprowadzenia wobec niej kontroli skarbowej, a także w chwili poniesienia uszczerbku majątkowego na skutek wykonania wydanych decyzji administracyjnych, skarżąca nie była już jednoosobową spółką Skarbu Państwa, ponieważ utraciła taki status wskutek jej sprywatyzowania.

Trybunał uwzględnił zażalenia, uznając za zasadne argumenty, wskazujące na znaczenie zmiany statusu prawnego skarżącej spółki w trakcie postępowania, w związku

<sup>25</sup> Akcje Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa S.A. zadebiutowały na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie 23 września 2005 r.

<sup>26</sup> Postanowienia z: 10 maja 2005 r., sygn. Ts 203/04 i sygn. Ts 204/04; OTK ZU nr 6/B/2005, poz. 236 i 238.



z którym sformułowana została skarga konstytucyjna. W toku bowiem prowadzonego przez organy skarbowe postępowania kontrolnego, dotyczącego wywiązania się przez skarżącą z obowiązku wpłat z zysku, uzyskała ona już status podmiotu podlegającego także reżimowi prawa prywatnego. Z tej racji Trybunał uznał za zasadne potraktowanie skarżącej jako podmiotu, który – wywodząc się z szeroko rozumianego systemu instytucji państwowych – funkcjonuje już w ramach wyznaczonych przepisami adresowanymi do spółek prawa handlowego<sup>27</sup>.

Jednak po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym, połączonych skarg konstytucyjnych spółki KGHM Polska Miedź S.A., Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. W uzasadnieniu Trybunał wskazał, że „wobec zmieniającego się obszaru aktywności państwa – w szczególności powstawania nowych form, w ramach których państwo prowadzi działalność gospodarczą – o zdolności skargowej nie może decydować kryterium czysto formalne, tj. umiejscowienie danego podmiotu w określonym systemie organów władzy publicznej, ale kryterium materialne, tj. posiadanie przez skarżące podmioty pewnych cech koniecznych wynikających z wykładni literalnej i funkcjonalnej tekstu Konstytucji”<sup>28</sup>.

Trybunał wskazał dwa takie kryteria: majątkowe i funkcjonalne<sup>29</sup>. Kryterium majątkowe jest kryterium podstawowym związanym z materialną podstawą prowadzonej działalności gospodarczej. Kryterium to, zdaniem Trybunału, pozwala odróżnić publiczne podmioty gospodarcze od prywatnych podmiotów gospodarczych. Publiczne podmioty gospodarcze prowadzą działalność na podstawie własności publicznej (mienie publiczne), a prywatne podmioty gospodarcze na podstawie własności prywatnej. Przy zastosowaniu tego kryterium można zatem stwierdzić, że publicznym podmiotem gospodarczym jest podmiot prowadzący działalność gospodarczą całkowicie opartą na mieniu publicznym, w szczególności zaś jednoosobowa spółka skarbu państwa, przedsiębiorstwo państwowe czy jednostka samorządu terytorialnego.

Jednocześnie Trybunał zwrócił uwagę, że współcześnie działalność państwa coraz częściej opiera się na współpracy z kapitałem prywatnym i kryterium majątkowe może być zawodne w odniesieniu do podmiotów gospodarczych „mieszanych”, tj. działających z jednoczesnym udziałem majątku publicznego i prywatnego. W takich wypadkach Trybunał uznał konieczność odwołania się obok kryterium majątkowego do kryterium funkcjonalnego – rzeczywistego (pośredniego lub bezpośredniego) wpływu organów państwa na działalność określonego podmiotu gospodarczego. Precyzując to kryterium, Trybunał przywołał ustawowe i unijne definicje przedsiębiorcy publicznego.

Trybunał ustalił, że niemal w całym okresie objętym skargami (rok 1996 i miesiące styczeń-lipiec roku 1997) skarżąca spółka była państwową osobą prawną, a organizacyjno-prawna forma prowadzenia działalności gospodarczej (spółka kapitałowa) nie pozbawiała jej tego statusu. Skarżąca – jako publiczny podmiot gospodarczy – nie

<sup>27</sup> Postanowienia z: 8 listopada 2005 r., sygn. Ts 203/04 i sygn. Ts 204/04, OTK ZU nr 6/B/2005, poz. 237 i 239.

<sup>28</sup> Postanowienie z 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 67/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 168.

<sup>29</sup> Zob. A. Krzywoń, *Głosa do postanowienia z 20 XII 2007, sygn. SK 67/05 (zdolność skargowa spółek akcyjnych z udziałem Skarbu Państwa)*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 8, s. 140-145.

mogła być więc wówczas adresatem wolności działalności gospodarczej, nieznajdującej zastosowania do państwa i jego form organizacyjnych. Oceny tej nie zmieniło to, że z końcem pierwszej dekady lipca 1997 r. akcje KGHM zostały wprowadzone do obrotu w drodze oferty publicznej (w ramach której Skarb Państwa z 200 mln akcji, o wartości 10 zł każda, zbył niemal 65,8 mln akcji) ze względu na brzmienie art. 3 ustawy o wpłatach z zysku („W przypadku zbycia akcji [...] na zasadach i w trybie przepisów o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, obowiązek [dokonywania wpłat z zysku] ustaje z końcem miesiąca, w którym dokonano zbycia akcji [...]”).

Trybunał zauważył również, że mimo wprowadzenia akcji do obrotu giełdowego państwo posiada znaczący wpływ na działania skarżącej spółki. Według stanu na 30 czerwca 2007 r. Skarb Państwa posiadał 41,7950% akcji spółki. Poza tym Trybunał stwierdził, że państwo dysponuje szerokimi uprawnieniami szczególnymi, wynikającymi z zaliczenia KGHM S.A. do spółek o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego (zob. pkt 13 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 września 2007 r. w sprawie listy spółek o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego; Dz. U. Nr 178, poz. 1251, w związku z art. 8 pkt 8 ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w spółkach kapitałowych o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego; Dz. U. Nr 132, poz. 1108, ze zm.)<sup>30</sup>.

Ustalenia te powtórzył Trybunał w postanowieniu z 8 kwietnia 2008 r., w którym umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia w sprawie kolejnej skargi konstytucyjnej KGHM Polska Miedź S.A.<sup>31</sup>.

Z kolei w postanowieniu wydanym w pełnym składzie Trybunał odmówił legitymacji Polskim Sieciom Elektroenergetycznym S.A. (obecnie PGE Polska Grupa Energetyczna S.A.)<sup>32</sup>. Skarżąca spółka wniosła skargę konstytucyjną w sprawie zgodności określonych przepisów ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>33</sup> z licznymi przepisami Konstytucji, m.in. chroniącymi prawo własności i inne prawa majątkowe (art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji), zasadami społecznej gospodarki rynkowej i wolności działalności gospodarczej (art. 20 i 22 Konstytucji), wyrażającymi prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) i prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji). Trybunał po rekapitulacji swojego orzecznictwa dotyczącego legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej wskazał, że:

„– istotą skargi konstytucyjnej jest ochrona przed nadmierną i nieuzasadnioną ingerencją państwa w konstytucyjne prawa i wolności,

– beneficjentem konstytucyjnego prawa podmiotowego nie może być podmiot władzy publicznej – prowadziłyby to bowiem do utożsamiania podmiotów ingerujących w prawa i wolności z ich nosicielami,

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> Postanowienie z 8 kwietnia 2008 r., sygn. SK 80/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 51.

<sup>32</sup> Postanowienie z 6 kwietnia 2011 r., SK 21/07, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 28.

<sup>33</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84, ze zm.

– z uwagi na to, że wykonywanie zadań publicznych przez państwo odbywa się zarówno przez działania władcze w sferze *imperium*, jak i działania w sferze *dominium* w obrocie prawnym, zdolność skargowa nie przysługuje państwu ani jego formom organizacyjnym, za które należy uznać publiczne podmioty gospodarcze,

– o publicznoprawnym lub prywatnoprawnym charakterze danego podmiotu decyduje przede wszystkim kryterium majątkowe, czyli materialna podstawa prowadzonej działalności,

– kryterium to jest uzupełniane kryterium funkcjonalnym pojmowanym jako pośredni lub bezpośredni wpływ organów państwa na działalność danego podmiotu”.

Trybunał stwierdził, że w okresie objętym skargą, tj. w 2003 r., skarżąca działała w obrocie prawnym jako jednoosobowa spółka Skarbu Państwa i taki status skarżąca spółka posiadała także w momencie wniesienia skargi konstytucyjnej. Ponadto skarżąca spółka zaliczona została do spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa.

Trybunał Konstytucyjny uznał jednak legitymację Portu Lotniczego Szczecin-Goleniów Sp. z o.o. do wniesienia skargi konstytucyjnej. W skardze konstytucyjnej Port Lotniczy Szczecin-Goleniów Sp. z o.o. zarzucił niezgodność określonych przepisów w zakresie, w jakim nie przewidują obowiązku zwrotu kosztów postępowania sądowego w postępowaniu zażaleniowym, z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Postanowieniem z 29 marca 2012 r. Trybunał odmówił nadania jej dalszego biegu, ponieważ ustalił, że działalność skarżącej spółki jest w całości oparta na majątku państwowym oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego<sup>34</sup>. W konsekwencji, Trybunał stwierdził, że skarżąca spółka jako publiczny podmiot gospodarczy nie ma legitymacji do wystąpienia ze skargą konstytucyjną.

W zażaleniu na to postanowienie skarżąca spółka m.in. wskazała, że podmiotom związanym (majątkowo bądź funkcjonalnie) ze Skarbem Państwa bądź samorządem terytorialnym, które prowadzą działalność gospodarczą na ogólnych zasadach, nie przysługują jakiegokolwiek preferencje względem innych podmiotów oraz że podmioty te są adresatami takich samych regulacji prawnych mogących naruszać ich konstytucyjne prawa i wolności. Zdaniem skarżącej spółki orzecznictwo Trybunału, odmawiające legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej publicznym podmiotom gospodarczym, prowadzi do zawężenia funkcji ochronnej skargi konstytucyjnej, a w konsekwencji zamyka dostęp do Trybunału podmiotom, których wolności lub prawa konstytucyjne zostały przez dany akt normatywny naruszone. W ocenie skarżącej spółki Trybunał nie powinien ograniczać się jedynie do zbadania jej majątkowej i formalnej więzi ze Skarbem Państwa i samorządem terytorialnym, lecz powinien również zbadać dopuszczalność skargi w kontekście, wskazanych jako wzorce kontroli konstytucyjności, naruszonych praw i wolności.

Postanowieniem z 18 grudnia 2013 r. Trybunał w pełnym składzie uwzględnił zażalenie Portu Lotniczego Szczecin-Goleniów Sp. z o.o.<sup>35</sup>. W uzasadnieniu Trybunał stwierdził, że art. 79 ust. 1 Konstytucji nie daje podstaw do automatycznego wyłączenia legitymacji danego podmiotu do wniesienia skargi konstytucyjnej, tylko z tego względu, iż działa on na podstawie majątku publicznego (Skarbu Państwa lub jednost-

<sup>34</sup> Postanowienie z 29 marca 2012 r., sygn. Ts 13/12, OTK ZU nr II/B/2014, poz. 832.

<sup>35</sup> Postanowienie z 18 grudnia 2013 r., sygn. Ts 13/12, OTK ZU nr II/B/2014, poz. 833.

ki samorządu terytorialnego). W konsekwencji Trybunał uznał, że „w wypadku badania dopuszczalności skargi wniesionej przez publiczny podmiot gospodarczy działający w formie organizacyjno-prawnej właściwej prawu prywatnemu, w szczególności przez spółkę prawa handlowego, zasadnicze znaczenie należy przypisać odpowiedzi na pytanie, czy podmiot ten korzysta z wolności lub prawa statuowanego w przepisie Konstytucji, który został wskazany jako wzorzec kontroli”.

Jednocześnie jednak Trybunał poczynił zastrzeżenia mające na celu ograniczyć potencjalną możliwość wnoszenia skarg konstytucyjnych przez publiczne podmioty gospodarcze. Trybunał uznał bowiem, że „publiczne podmioty gospodarcze nie mogą być traktowane jako beneficjenci praw i wolności konstytucyjnych, w konsekwencji nie mają legitymacji czynnej do wniesienia skargi konstytucyjnej, gdy: po pierwsze, działają jako podmioty posiadające atrybuty władzy państwowej oraz – po drugie – kwestionowany akt dotyczy ich właśnie za względu na ich charakter, jako podmiotów podporządkowanych organizacyjnie właścicielowi, którym jest państwo. Publiczne podmioty gospodarcze mogą korzystać z praw konstytucyjnych i związanych z nimi środków ochrony jedynie wówczas, gdy znajdują się w takiej samej sytuacji jak osoby fizyczne i inne osoby prawne, a kwestionowany przez nie akt prawny dotyczy ich na identycznych zasadach, na jakich mógłby dotyczyć tych właśnie podmiotów”.

O ile klarowna jest teza, że publiczne podmioty gospodarcze nie mają legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej, gdy działają w sferze *imperium*, a więc władczo jako podmioty wykonujące władztwo publiczne, o tyle wskazanie na organizacyjne podporządkowanie właścicielowi, którym jest państwo, może w praktyce okazać się kłopotliwe, prowadzić do rozbieżności w ocenie legitymacji tych podmiotów do wniesienia skargi konstytucyjnej oraz pozostaje w sprzeczności z zadeklarowanym przez Trybunał w omawianym postanowieniu zerwaniem ze stosowaniem kryterium podmiotowego. W części III, pkt 4.3 uzasadnienia Trybunał stwierdził np.: „Niezależnie od zasadności odmówienia zdolności skargowej publicznym podmiotom gospodarczym w konkretnych, przywołanych wyżej orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, przyjmowane w nich kryteria oceny tej zdolności mogą się wydawać nie dość precyzyjne, by na tle Konstytucji wywodzić z nich daleko idące skutki prawne. W piśmiennictwie wskazuje się zresztą, że nie mają one umocowania w przepisach Konstytucji, a ich przyjęcie tworzy liczne problemy praktyczne, ponieważ kwalifikacja spółek prawa handlowego o kapitale mieszanym jako publicznych podmiotów gospodarczych nie jest jednoznaczna. Nie powinno się zatem rozstrzygać o tak istotnym konstytucyjnym prawie, jak prawo do zaskarżenia aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, wyłącznie na podstawie kryterium podmiotowego, tj. ze względu na zakwalifikowanie do kategorii publicznych podmiotów gospodarczych”.

W konsekwencji Trybunał uznał legitymację Portu Lotniczego Szczecin-Goleńców Sp. z o.o. do wniesienia skargi konstytucyjnej, ponieważ:

- 1) skarżąca spółka nie sprawowała władztwa publicznego w związku z zaskarżonymi przepisami;
- 2) przedmiotem skargi konstytucyjnej nie były przepisy regulujące sposób utworzenia skarżącej spółki, jej ustroj czy nadzór właścicielski, w szczególności przedmiotem skargi nie była wysokość opłaty lotniczej należnej państwu od skarżącej;

3) zaskarżone przepisy obowiązywały na równych zasadach wszystkie podmioty dochodzące swych praw przed sądami administracyjnymi;

4) zarzut dotyczył naruszenia prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), a więc prawa, przysługującego także skarżącej spółce.

Przedstawiony przegląd judykatów Trybunału dowodzi, że tylko w odniesieniu do legitymacji jednostek samorządu terytorialnego do wniesienia skargi konstytucyjnej można mówić o spójnej i ukształtowanej linii orzeczniczej. Ze względu na niewielką ilość spraw, jak i czynione zastrzeżenia przez Trybunał nie można tego samego stwierdzić w odniesieniu do innych publicznych osób prawnych, zwłaszcza tych, które prowadzą działalność gospodarczą. Trybunał co prawda w postanowieniu z 18 grudnia 2013 r., sygn. Ts 13/12, wydanym w pełnym składzie, przyjął nowe podejście do oceny legitymacji spółki z o.o., w której jedynymi udziałowcami były publiczne osoby prawne (przedsiębiorstwo państwowe i jednostki samorządu terytorialnego), ale za wcześnie jeszcze, by ocenić, czy wyrok ten zapoczątkował nową linię orzeczniczą.

W obrocie prawnym biorą również udział osoby prawne (spółki kapitałowe) z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i podmiotów prawa prywatnego. Spośród takich „mieszanych spółek” skargi konstytucyjne skierowały do Trybunału Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A. i Elektrownia „Rybnik” S.A.

Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A. wniósł skargę konstytucyjną w sprawie zgodności regulacji, w zakresie, w jakim nie przewidywała możliwości uwierzytelniania wszystkich dokumentów służących do wykazania umocowania w sprawie, z art. 2, art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 oraz art. 78 Konstytucji<sup>36</sup>. Trybunał co prawda umorzył postępowanie, ale nie z powodu braku legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej skarżącej spółki, lecz z powodu zaskarżenia błędnego zastosowania przepisu w jej sprawie. Brak rozważań o legitymacji Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń S.A. raczej wskazuje na jej uznanie przez Trybunał.

Trybunał wyraźnie uznał legitymację Elektrowni „Rybnik” S.A. do wniesienia skargi konstytucyjnej<sup>37</sup>. Spółka ta w czterech skargach konstytucyjnych domagała się orzeczenia przez Trybunał niezgodności określonych regulacji z art. 22 oraz art. 64 ust. 1 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 3, art. 84 i art. 217 Konstytucji. I w tym wypadku Trybunał umorzył postępowanie z innej przyczyny niż brak legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej przez skarżącą spółkę. W uzasadnieniu Trybunał stwierdził, że Skarb Państwa w momencie wydania decyzji podatkowych, jak i wniesienia skarg konstytucyjnych nie był większościovym udziałowcem spółki. Przesądziło to uznaniu legitymacji Elektrowni „Rybnik” S.A. do wniesienia skarg konstytucyjnych.

<sup>36</sup> Postanowienie z 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131.

<sup>37</sup> Postanowienie z 9 lipca 2012 r., sygn. SK 19/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 87.

### 3. Konkluzje

Przedstawione orzecznictwo dowodzi, że Trybunał Konstytucyjny do tej pory nie wypracował spójnej koncepcji legitymacji publicznych osób prawnych do wniesienia skargi konstytucyjnej. Można jednak zauważyć, że pewne elementy tej koncepcji są już ugruntowane.

Trybunał uznaje, że legitymacja do wniesienia skargi konstytucyjnej jest warunkowana: po pierwsze, charakterem tej instytucji pomyślanej jako środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności przede wszystkim człowieka i obywatela, po drugie, zakresem podmiotowym poszczególnych wolności lub praw albo obowiązków konstytucyjnych.

Trybunał podkreśla, że skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw, które przysługują człowiekowi, stąd też nie budzi wątpliwości, że legitymację do jej wniesienia mają osoby fizyczne. Teza ta ma silne podstawy w tekście Konstytucji, ponieważ ustrojodawca wielokrotnie wskazuje, że podmiotem konstytucyjnych wolności i praw jest przede wszystkim człowiek: tytuł rozdziału II Konstytucji brzmi „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”; art. 30 Konstytucji stanowi o godności człowieka jako źródle wolności i praw człowieka i obywatela; użyte w poszczególnych przepisach z rozdziału II Konstytucji terminy odnoszą się do człowieka: np. „wolność człowieka” (art. 31 ust. 1), „wszyscy”, „nikt” (art. 32); „kobieta i mężczyzna” (art. 33), obywatel polski (art. 34 ust. 2 i art. 35 ust. 1), „kto” (art. 37 ust. 1), „każdemu człowiekowi” (art. 38), „każdy” (art. 41 ust. 1); „rodzice” (art. 48), „cudzoziemcy” (art. 56), „matka” (art. 71 ust. 2), „dziecko” (art. 72 ust. 2).

Trybunał uznaje także prawo osób prawnych prawa prywatnego do wniesienia skargi konstytucyjnej. Ta teza ma również silne uzasadnienie w tekście Konstytucji. Ustawa zasadnicza statuuje bowiem wolności i prawa, których podmiotem są odpowiednio zorganizowane grupy ludzi, np. wolność tworzenia i działania: partii politycznych (art. 11), związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji (art. 12), równouprawnienie kościołów i związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1), prawo mniejszości narodowych i etnicznych do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej (art. 35 ust. 2). Tam, gdzie ustrojodawca wskazuje podmioty określonych praw nazwami rodzajowymi takimi, jak: „konsumenci”, „użytkownicy” i „najemcy” (art. 76), nie sposób przyjąć, że osoba prawna pozostaje poza ich zakresem, skoro w obrocie prawnym może być konsumentem, użytkownikiem lub najemcą. W kulturze prawnej współczesnych państw demokratycznych nie ulega wątpliwości, że prawo własności czy wolność prowadzenia działalności gospodarczej przysługuje nie tylko osobom fizycznym, lecz także osobom prawnym. Gdyby ustrojodawca chciał wyłączyć ochronę prawa własności czy wolności prowadzenia działalności gospodarczej osób prawnych, musiałby wyraźnie swą wolę wyrazić w tekście Konstytucji. W obowiązującej ustawie zasadniczej nie ma podstaw do twierdzenia, że ochrona prawa własności i wolność prowadzenia działalności gospodarczej nie dotyczy osób prawnych. Wprost przeciwnie – polski ustrojodawca zerwał z ustrojem społeczno-gospodarczym państwa socja-

listycznego, którego podstawą była własność społeczna i scentralizowana gospodarka planowa i przyjął zasadę społecznej gospodarki rynkowej opartej na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych (art. 20).

Nie można też zapominać, że osoby prawne są bytami niematerialnymi, których tworzenie, organizację i funkcjonowanie reguluje prawo. Niemniej jednak substratem osób prawnych są określone ludzie, którzy za ich pośrednictwem korzystają ze swoich wolności i praw chronionych przez Konstytucję, w szczególności wolności prowadzenia działalności gospodarczej czy prawa własności.

Wielokrotnie Trybunał akcentował, że skarga konstytucyjna nie przysługuje podmiotom sprawującym władztwo publiczne. I ta teza też nie budzi kontrowersji, jeżeli odniesiemy ją do sfery *imperium* – władczego działania tych podmiotów. Istotą skargi konstytucyjnej jest bowiem ochrona praw i wolności konstytucyjnych przed bezprawną ingerencją organów władzy publicznej, która może polegać zarówno na podjęciu określonych działań, jak i ich zaniechaniu. Z tej racji podmioty sprawujące władztwo publiczne nie są podmiotami konstytucyjnych wolności i praw, lecz adresatami obowiązków związanych z realizacją tych wolności i praw. Gdyby podmioty sprawujące władztwo publiczne jednocześnie były podmiotami wolności i praw wyrażonych w Konstytucji, to mogłoby dochodzić do sytuacji, w których ten sam podmiot byłby naruszcicielem własnej wolności czy prawa. Wreszcie przyznanie legitymacji podmiotom sprawującym władztwo publiczne do wniesienia skargi konstytucyjnej przekształciłoby ten środek ochrony wolności i praw w instrument rozstrzygania sporów między poszczególnymi ogniwami władzy publicznej.

Na tym jednak kończą się utrwalone tezy w orzecznictwie Trybunału co do legitymacji publicznych osób prawnych do wniesienia skargi konstytucyjnej. Nie ma zgody co do zakresu podmiotowego poszczególnych wolności lub praw konstytucyjnych, kryteriów zakwalifikowania określonego podmiotu do publicznych bądź prywatnych osób prawnych, rozróżnienia działań danego podmiotu w sferze *imperium* i *dominium*.

Na dotychczasowym orzecznictwie Trybunału w odniesieniu do legitymacji publicznych osób prawnych do wniesienia skargi konstytucyjnej zaważył wyrok z 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00<sup>38</sup>, w którym Trybunał stwierdził, że: „Formuły wolnościowej nie można używać w odniesieniu do państwa i innych instytucji publicznych, których bezpośredni udział lub pośredni wpływ na gospodarkę nie jest wykluczony, ale których działalność podlegać musi innemu reżimowi pod względem konstytucyjnym niż działalność podmiotów prywatnych.

Państwo i inne instytucje publiczne (w tym władze publiczne) nie mogą być adresatem uprawnień, wynikających z konstytucyjnej gwarancji dla wolności działalności gospodarczej. Państwo może być bowiem w tym przypadku jedynie podmiotem zobowiązanym do poszanowania uprawnień jednostek i innych podmiotów spoza «sektora publicznego». Państwo nie może być na podstawie samej konstytucji zobowiązane wobec samego siebie, ani wobec swoich jednostek organizacyjnych. Z konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej nie mogą wynikać żadne uprawnienia instytucji publicznych wobec samego państwa, w tym także roszczenie o zaniecha-

<sup>38</sup> OTK ZU nr 4/2001, poz. 82.

nie ingerencji. Instytucje te działają bowiem na podstawie i w granicach ustaw. Tak więc pod względem podmiotowym państwowe jednostki organizacyjne w szerokim tego słowa znaczeniu nie są adresatem konstytucyjnej gwarancji wolności działalności gospodarczej.

Nie oznacza to oczywiście, że regulacja prawna nie może przyznawać określonym państwowym jednostkom organizacyjnym prawa do występowania z roszczeniami wobec Skarbu Państwa, zależy to jednak od woli ustawodawcy, który jest władny przyznawać określonym publicznym jednostkom organizacyjnym odrębną od państwa (Skarbu Państwa) osobowość prawną i – co za tym idzie – zdolność sądową.

Tezę, w myśl której zasada wolności gospodarczej nie odnosi się do publicznego sektora gospodarczego, potwierdza wykładnia systemowa przepisów konstytucyjnych. Art. 20 Konstytucji, określający w sposób najogólniejszy ustrój gospodarczy RP, uznaje społeczną gospodarkę rynkową za jego podstawę. «Filarami», na których wspiera się społeczna gospodarka rynkowa, są wolność działalności gospodarczej i własność prywatna, a także solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. To wyrażone w art. 20 Konstytucji sprzężenie wolności działalności gospodarczej z własnością prywatną świadczy, że konstytucyjną gwarancją wynikającą z art. 22 Konstytucji objęta jest działalność gospodarcza, dla której materialną podstawą jest szeroko pojęta własność prywatna, nie jest natomiast objęta nią działalność prowadzona przez państwo i różne instytucje publiczne z wykorzystaniem majątku Skarbu Państwa, innych państwowych osób prawnych lub mienia należącego do jednostek samorządu terytorialnego”.

Można postawić wręcz hipotezę, że cytowany wyrok wyznaczył myślenie Trybunału nie tylko co do zakresu podmiotowego wolności działalności gospodarczej, lecz także legitymacji publicznych osób prawnych do wniesienia skargi konstytucyjnej. Był on wielokrotnie powoływany w orzeczeniach, w których Trybunał rozstrzygał o legitymacji publicznych osób prawnych do wniesienia skargi konstytucyjnej<sup>39</sup>. Bez krytyczne przyjęcie tez z wyroku w sprawie o sygn. K 19/00 doprowadziło do zamazywania różnic pomiędzy publicznymi osobami prawnymi i nieuwzględniania faktu, że niektóre z nich występują również w obrocie prawnym na takich samych zasadach, co osoby prawne prawa prywatnego<sup>40</sup>. Tymczasem różnorodność w obrocie prawnym publicznych osób prawnych oraz ich konstytucyjny status nie pozwala na to, by traktować je w identyczny sposób<sup>41</sup>. Ocena legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej powinna zatem przebiegać odrębnie wobec np. przedsiębiorstwa państwowego, jednostki samorządu terytorialnego, wyższej szkoły publicznej, partii politycznej czy związku zawodowego.

Stosowane kryteria majątkowe i funkcjonalne w odniesieniu do spółek kapitałowych z tylko częściowym udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego są wysoce nieoperatywne. Struktura akcjonariuszy albo udziałowców nie

<sup>39</sup> Zob. np. postanowienia z: 23 lutego 2005 r., sygn. Ts 35/04; 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 67/05; 6 kwietnia 2011 r., sygn. SK 21/07 i 18 grudnia 2013 r., sygn. Ts 13/12.

<sup>40</sup> M. Wiącek, *Formalne przesłanki skargi konstytucyjnej (w świetle orzecznictwa TK)*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 9, s. 34.

<sup>41</sup> A. Krzywoń, *Zdolność skargowa publicznych podmiotów gospodarczych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 11, s. 31-35.



jest stała, a faktyczny wpływ na działalność spółki nie zależy tylko od ilości akcji czy udziałów. W praktyce przy rozdrobnionym akcjonariacie akcjonariusz mniejszościowy może faktycznie kontrolować działalność spółki. W szczególności w wypadku spółek akcyjnych notowanych na giełdzie papierów wartościowych struktura akcjonariuszy może szybko się zmieniać. W związku z tym, powstaje problem wyboru momentu relewantnego do oceny legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej: naruszenia wolności lub praw w następstwie wydania ostatecznego rozstrzygnięcia przez sąd albo inny organ władzy publicznej, wniesienia skargi konstytucyjnej czy postępowania przed Trybunałem. Należy także podkreślić, że spółka kapitałowa jest odrębną od akcjonariuszy czy udziałowców osobą prawną, posiadającą własny majątek i organy zarządzające jej działalnością. W konsekwencji zdolność takiej spółki do bycia podmiotem konstytucyjnych praw i wolności powinna być oceniana odrębnie, a nie przez pryzmat podmiotowości jej akcjonariuszy czy udziałowców<sup>42</sup>.

Na przyznanie legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej publicznym osobom prawnym wpływ ma rozróżnienie ich działań w sferze *imperium* i sferze *dominium*. Rozróżnienie to obecne jest w orzecznictwie Trybunału. W wyroku z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98<sup>43</sup>, wydanym w pełnym składzie, Trybunał stwierdził, że „Odnosić jednak należy zróżnicowanie pozycji prawnej poszczególnych składników mienia gminy ze względu na funkcje, które ma ono do spełnienia. Zasadnicza linia podziału przebiega między prawami majątkowymi stanowiącymi tzw. mienie publiczne, które służy funkcjonowaniu organów administracji lub bezpośrednio zaspokajaniu zbiorowych potrzeb publicznych (np. drogi, budynki urzędów, szkół itp.), a majątkiem służącym celom gospodarczym (np. nieruchomości, hale targowe itp.). O ile w zakresie pierwszym gmina z natury rzeczy poddana jest szczególnym ograniczeniom o charakterze publicznoprawnym, o tyle gospodarowanie pozostałymi składnikami mienia podlega w całości regułom prawa cywilnego. Gdy chodzi o prawa do tej części majątku, gmina musi być traktowana w sposób zbliżony do podmiotów prawa prywatnego”.

Z kolei w wyroku z 9 stycznia 2007 r., sygn. P 5/05<sup>44</sup>, Trybunał zaznaczył, że „podziela pogląd prezentowany w doktrynie, iż regulacje bezzasadnie różnicujące sytuację państwowych osób prawnych nie odpowiadają systemowi gospodarki rynkowej. Są one pozostałościami poprzedniego systemu gospodarczego, w którym sfera prawa publicznego i prywatnego, a tym samym funkcje określane jako *dominium* nierozdzielnie spletały się z funkcją *imperium*. (...) po roku 1989 nastąpiło zrównanie sektorów własności, ale także wyraźne oddzielenie sfery aktywności gospodarczej państwa (*dominium*) od sfery *imperium*, wobec wprowadzenia mechanizmów gospodarki rynkowej. Skarb Państwa i podmioty sektora publicznego w sferze swojej działalności gospodarczej podlegają regulacjom cywilnoprawnym, a zatem utrzymanie szczególnego statusu państwowych jednostek organizacyjnych dyskryminuje podmioty sektora prywatnego w stosunkach cywilnoprawnych”.

<sup>42</sup> Zob. zdania odrębne zgłoszone do postanowienia z 6 kwietnia 2011 r., sygn. SK 21/07 przez sędziów: M. Kotlinowskiego, A. Rzeplińskiego, S. Wronkowską-Jaśkiewicz i P. Tuleję.

<sup>43</sup> OTK ZU nr 3/2000, poz. 87.

<sup>44</sup> OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 1.

Państwo, zarządzając mieniem publicznym, podejmuje działalność nie tylko w formach administracyjnoprawnych, lecz także prywatnoprawnych. Różne publiczne osoby prawne mogą zatem występować w podwójnej roli – jako podmioty władzy publicznej wykonujące kompetencje władcze lub podmioty autonomiczne względem innych podmiotów prywatnoprawnych<sup>45</sup>. W szczególności publiczna osoba prawna prowadząca działalność gospodarczą w formach prawa prywatnego jest na ogół przedmiotem administracji publicznej w takim samym lub podobnym zakresie, jak osoba prawna prywatna<sup>46</sup>.

Wyznaczenie zakresu podmiotowego prawa do wniesienia skargi konstytucyjnej powinno zatem uwzględniać, że skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw, a jej celem jest doprowadzenie do stanu zgodnego z Konstytucją w następstwie eliminacji niekonstytucyjnego przepisu z systemu prawnego oraz wzruszenia rozstrzygnięć zapadłych na podstawie niekonstytucyjnych przepisów. A skoro Konstytucja stanowi, że „każdy, czyje konstytucyjne wolności i prawa zostały naruszone, ma prawo (...) wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego”, to należy ten zwrot interpretować szeroko, przyjmując dyrektywę *in dubio pro actione*.

Zagadnienie, czy i jakie wolności i prawa konstytucyjne przysługują poszczególnym publicznym osobom prawnym, wymaga odrębnego opracowania. Wystarczy wspomnieć o występujących w doktrynie i judykaturze Trybunału Konstytucyjnego rozbieżnościach dotyczących kwestii czy publicznym osobom prawnym przysługuje konstytucyjna ochrona własności<sup>47</sup>. Brak przepisów Konstytucji wyznaczających zasady zarządu mieniem publicznym i ochrony własności publicznej nie ułatwiają rozważań w tym zakresie.

<sup>45</sup> Por. M. Guziński, *Przedsiębiorcy publiczni i zarząd mieniem publicznym*, [w:] *Administracyjne prawo gospodarcze*, red. L. Kieres, Wrocław 2005, s. 273.

<sup>46</sup> K. Strzyczkowski, *Przedsiębiorstwo publiczne jako instytucja prawna (wybrane problemy)*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 704.

<sup>47</sup> Na ten temat zob. K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013, s. 96-114.

## ZDOLNOŚĆ SKARGOWA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

### 1. Wstęp

1.1. Zdolność jednostek samorządu terytorialnego do złożenia skargi konstytucyjnej jest zagadnieniem o doniosłym znaczeniu nie tylko teoretycznym, ale także praktycznym, uwzględniając zwłaszcza liczbę skarg kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) przez te podmioty. Aktualne orzecznictwo TK w konsekwentny sposób stoi na stanowisku, że jednostkom samorządu terytorialnego nie przysługuje zdolność skargowa. Podobne stanowisko wyrażane jest w przeważającym stopniu w doktrynie.

1.2. W niniejszym artykule przedstawiam orzecznictwo TK oraz zawartą w nim argumentację, odnoszącą się do zdolności skargowej jednostek samorządu terytorialnego. W dalszej części artykułu prezentuję zjawisko dwoistego charakteru tych podmiotów oraz poglądy w tym zakresie występujące w orzecznictwie TK. Na tej bazie przeprowadzam krytyczną analizę poglądów TK, wykluczającą całkowicie zdolność skargową jednostek samorządu terytorialnego.

### 2. Stanowisko TK w sprawie zdolności skargowej jednostki samorządu terytorialnego

2.1. Zagadnienie zdolności skargowej samorządu terytorialnego było przedmiotem wielu orzeczeń TK<sup>1</sup>. Podstawą rozumowania TK<sup>2</sup> była analiza konstytucyjnego unormowania statusu prawnego jednostek samorządu terytorialnego. Z art. 16 ust. 2 Konstytucji wynika, że uczestniczy on w sprawowaniu władzy publicznej, przy czym przysługującą mu istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Jego rola polega na zastąpieniu państwa w jego działalności na określonym obszarze terytorialnym. Państwo niejako wycofuje się w tym zakresie, a w to miejsce wchodzi samorząd, który uczestniczy w wykonywaniu wła-

---

\* Doktor nauk prawnych.

<sup>1</sup> Zob. postanowienia TK z: 26 października 2001 r., Ts 72/01; 25 lipca 2002 r., Ts 67/02; 11 grudnia 2002 r., Ts 116/02; 14 września 2004 r., Ts 74/04; 23 lutego 2005 r. i 12 października 2004 r., obydwie pod sygn. Ts 35/04; 27 września 2005 r. i 7 grudnia 2005, obydwie pod sygn. Ts 83/05; 3 października 2005 r. i 15 lutego 2006 r., obydwie pod sygn. Ts 148/05; 21 kwietnia 2006 r., Ts 58/06; 22 maja 2007 r., SK 70/05, wydane w pełnym składzie; 15 września 2011 r. i 14 grudnia 2011 r., obydwie pod sygn. Ts 186/10; 9 listopada 2011 r. i 11 lipca 2012 r. obydwie pod sygn. Ts 171/10; 14 grudnia 2011 r., Ts 110/11; 8 maja 2012 r., Ts 82/10; 7 lutego 2012 r., Ts 192/11; 8 grudnia 2014 r., Ts 291/14; 28 listopada 2014 r., Ts 110/11.

<sup>2</sup> Zob. postanowienie SK 70/05.

dzy publicznej<sup>3</sup>. Takie założenie odpowiada teorii państwowej samorządu. Zakłada ona, że państwo jest suwerenne, co nie wyklucza możliwości przekazania części jego władzy określonym odrębnym grupom społecznym<sup>4</sup>. W szeregu definicji określających istotę samorządu występuje ten jeden element wspólny zakładający, że samorząd wykonuje administrację państwową<sup>5</sup>. Na tą samą cechę wskazuje również Europejska karta samorządu lokalnego z 15 października 1985 r.<sup>6</sup>. Dlatego też samorząd terytorialny ma charakter podmiotu władczego, dysponującego elementami władztwa publicznego. Jego rozstrzygnięcia mogą mieć charakter wiążący oraz mogą podlegać przymusowej egzekucji, włącznie z sankcjami osobistymi<sup>7</sup>. Ponadto samorząd powinien swoimi działaniami umacniać państwo w jego polityce realizowanej dla dobra ogółu<sup>8</sup>. Z tego też względu działalność samorządu podlega ocenie z punktu widzenia legalności<sup>9</sup>.

2.2. TK zauważył, że samorząd terytorialny powstał na skutek decentralizacji władzy publicznej<sup>10</sup>, co potwierdza art. 15 Konstytucji. W związku z tym jego kompetencje pochodzą od państwa, a nie są przejawem stworzenia odrębnego źródła władzy publicznej w Polsce<sup>11</sup>. Państwo tworzy samorząd oraz przekazuje mu władztwo, którego zakres może być także przez państwo modyfikowany<sup>12</sup>. Na płaszczyźnie prawa

<sup>3</sup> Zob. uchwałę TK z 27 września 1994 r., W 10/93, wydaną w pełnym składzie.

<sup>4</sup> Oprócz teorii państwowej prezentuje się jeszcze teorie naturalistyczną, polityczną (więcej zob. Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, wyd. 2, Toruń 2005, s. 29-30), oraz społeczną (zob. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 105). Jednakże teoria państwowa ma obecnie prymat (zob. *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2007, s. 99).

<sup>5</sup> Zob. W. Wakar, *Zagadnienie samorządu w Rzeczypospolitej Odzyskanej*, Warszawa 1924, s. 49-51; J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 97; B. Wasutyński, *Udział czynnika obywatelskiego w administracji państwowej*, [w:] „Themis Polska” tom IV: 1928-1929, seria 3, nr 4, s. 91-102; T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 56-64; M. Jaroszyński, *Zagadnienia samorządu*, Londyn 1942, s. 15; T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 1*, red. J. Starościk, Warszawa – Wrocław – Kraków – Gdańsk 1977, s. 349-350; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003, s. 21; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 16, Warszawa 2012, s. 308; Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, wyd. 1, Warszawa 2001, s. 68; K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2005, s. 23.

<sup>6</sup> Zob. art. 3: „samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców” (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).

<sup>7</sup> Zob. P. Sarnecki, uwagi do art. 16, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 3.

<sup>8</sup> Zob. Z. Niewiadomski, [w:] *System...*, s. 114.

<sup>9</sup> Zob. uchwałę W 10/93.

<sup>10</sup> Zob. postanowienie SK 70/05.

<sup>11</sup> Podobnie P. Sarnecki, uwagi do art. 16..., s. 3; A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 2002, s. 122.

<sup>12</sup> Zob. *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, s. 43.

publicznego brak jest dwoistości, występuje jedna pierwotna władza państwowa<sup>13</sup>. Podział zadań samorządu na własne i zlecone jest podziałem wynikającym nie z prawa naturalnego gminy, lecz tylko z jej prawa podmiotowego. Nie tylko zadania zlecone, ale także i własne mają charakter państwowy. Odrębność samorządu w ramach organizacji państwowej nie ma charakteru absolutnego, ale podlega nadzorowi państwa<sup>14</sup>. Dlatego też w doktrynie przyjmuje się za niewłaściwe przeciwstawianie sobie państwa i samorządu terytorialnego<sup>15</sup>. Podnosi się, że społeczna teoria samorządu, uznająca jego pierwotny w stosunku do państwa charakter, o przeciwnych w stosunku do państwa interesach, nie ma obecnie zastosowania<sup>16</sup>.

2.3. Samorząd terytorialny opiera się na osobach zamieszkujących dane terytorium<sup>17</sup>. Ta cecha powoduje, że w doktrynie<sup>18</sup> uznaje się jednostki samorządu terytorialnego za korporacje. Ze względu jednakże na odmienną konstrukcję jednostki samorządu terytorialnego od konstrukcji korporacji prawa prywatnego, niektórzy<sup>19</sup> proponują zaliczyć jednostki samorządu terytorialnego do tzw. korporacyjnych osób prawa publicznego<sup>20</sup>. Zdaniem TK, takiej korporacji nie można przyrównać na płaszczyźnie konstytucyjnej do osób fizycznych i powoływanych przez nie do życia podmiotów. Samorząd terytorialny stanowi strukturę służebną wobec obywateli, utworzoną w celu zaspokajania ich potrzeb oraz urzeczywistniania ich wolności i praw<sup>21</sup>, podczas gdy tworzone przez obywateli podmioty działają w dowolnie określonym przez swoich założycieli celu. Podejmowane przez samorząd terytorialny rozstrzygnięcia, podobnie jak w wypadku państwa, mogą mieć charakter władczy, tj. wiążący dla członków wspólnoty samorządowej<sup>22</sup>. Realizacja tych zobowiązań może odbywać się w sposób charakterystyczny dla władzy państwowej, tj. za pomocą przymusowej egzekucji. Ponadto samorząd terytorialny jest tworzony na mocy ustawy, a więc przez państwo. Nie jest to podmiot, który powołują do życia jednostki i który może zostać

<sup>13</sup> Zob. A. Doliwa, *Dychotomiczny charakter podmiotowości prawnej państwa (imperium i dominium)*, „Studia Prawnicze” nr 3/2002, s. 35.

<sup>14</sup> Zob. Z. Niewiadomski, [w:] *System...*, s. 121-122.

<sup>15</sup> Zob. P. Sarnecki, uwagi do art. 16..., s. 6; Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP (komentarz do art. 15, art. 16 oraz art. 163-172)*, „Samorząd Terytorialny” nr 3/2002, s. 6.

<sup>16</sup> Zob. Z. Niewiadomski, [w:] *System...*, s. 105; A. Doliwa, *Dychotomiczny charakter...*, s. 34.

<sup>17</sup> Taka konkluzja wynika wprost z art. 16 ust. 2 Konstytucji, art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie wojewódzkim i jest przyjęta w doktrynie – zob. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. A. Szewc, Warszawa 2000, s. 42; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 1999, s. 62 i n.; *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004, s. 27.

<sup>18</sup> Zob. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 140 i n., P. Radziejewicz, *Kilka uwag w sprawie prawnej przydatności pojęcia „osoba prawna prawa publicznego”*, „Samorząd Terytorialny” nr 6/2000, s. 3.

<sup>19</sup> Zob. S. Fundowicz, *Osoby prawne prawa publicznego w prawie polskim*, „Samorząd Terytorialny” nr 5/2000, s. 5.

<sup>20</sup> Zob. E. Schmidt-Assmann, *Demokracja i samorząd w państwie konstytucyjnym*, „Samorząd Terytorialny” nr 9/1992, s. 67.

<sup>21</sup> Zob. postanowienie TK z 26 października 2001 r., Ts 72/01.

<sup>22</sup> Zob. K. Byjoch, J. Sulimierski, J. P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 16.

przez te jednostki zlikwidowany. To nie one decydują o jego istnieniu oraz nie mają wpływu na swoje w nim członkostwo<sup>23</sup>. Powstaje ono z mocy ustawy, na skutek zamieszkania na danym terytorium<sup>24</sup> i nie może ustać ani na skutek rezygnacji z niego, ani na skutek wykluczenia<sup>25</sup>. Jeżeli w świetle ustaw lub przepisów niższej rangi jednostkom samorządu terytorialnego przysługują takie same uprawnienia jak osobom fizycznym, to nie znaczy, że tym samym ochrona tych praw może być realizowana za pomocą także tych środków, w jakie Konstytucja wyposażała osoby fizyczne<sup>26</sup>.

2.4. TK w swojej ocenie zwrócił także uwagę na systematykę Konstytucji, wskazując, że instytucja samorządu terytorialnego została uregulowana przede wszystkim w rozdziale VII Konstytucji, czyli w innym miejscu niż konstytucyjne wolności i prawa. Z art. 163 Konstytucji wynika, że samorząd terytorialny, należąc do władzy publicznej, wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone dla organów innych władz publicznych. Nadto publiczny charakter zadań samorządu wynika z art. 166 ust. 1 Konstytucji. Jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną (art. 165 ust. 1 Konstytucji), a ich podstawowym rodzajem jest gmina (art. 164 ust. 1 Konstytucji)<sup>27</sup>. Nadanie jednostce samorządu terytorialnego osobowości prawnej, zagwarantowanie prawa własności oraz sądowej ochrony stanowi *lex specialis* wobec konstytucyjnej regulacji statusu jednostki<sup>28</sup>.

2.5. Powyższe okoliczności pozwoliły TK na wyciągnięcie wniosku, że samorząd terytorialny uczestniczy w wykonywaniu władzy publicznej, i ta cecha przesądza o ustrojowym charakterze jednostek samorządu terytorialnego<sup>29</sup>. Wykonywanie władzy publicznej odbywa się przede wszystkim, gdy działają one przez swoje organy władczo w sferze *imperium*. Jednak z wykonywaniem zadań publicznych mamy także do czynienia, gdy działają one w obrocie prawnym w sferze *dominium* jako osoby prawne<sup>30</sup>. Przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego na mocy art. 165 Konstytucji osobowości prawnej oraz prawa własności i sądowej ochrony w zakresie samodzielności stanowi gwarancję prawidłowego wykonania zadań publicznych, a tym samym umożliwia efektywne sprawowanie w powierzonym zakresie władzy publicznej<sup>31</sup>, a nie jest przejawem uznania samorządu za podmiot konstytucyjnych wolności

<sup>23</sup> Podobnie zob. Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu...*, s. 63.

<sup>24</sup> Zob. Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2002, s. 6-7; E. Olejniczak-Szałowska, *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” nr 5/1996, s. 8.

<sup>25</sup> Zob. Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Warszawa 1990, s. 5-6.

<sup>26</sup> Zob. postanowienie TK z 12 października 2004 r., Ts 35/04.

<sup>27</sup> Zob. postanowienie SK 70/05.

<sup>28</sup> Zob. M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjny status proceduralny jednostki jako adresata działań organów administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 311.

<sup>29</sup> Zob. postanowienie SK 70/05.

<sup>30</sup> Zob. postanowienie TK z 23 lutego 2005 r., Ts 35/04.

<sup>31</sup> Zob. postanowienie SK 70/05.

i praw. Tym samym w orzecznictwie co do zasady<sup>32</sup> odmawia się zdolności skargowej jednostkom samorządu terytorialnego. Podobnie argumentuje się w doktrynie, podnosząc, że okoliczność, że samorząd został powołany do realizacji władzy publicznej, w sferze przekazanej mu przez państwo<sup>33</sup>, powoduje, że na gruncie konstytucyjnych wolności i praw, jest on podmiotem zobowiązanym, a nie uprawnionym.

### 3. Dualistyczny charakter jednostek samorządu terytorialnego

3.1. Dualistyczny charakter samorządu jest powiązany z występującym w doktrynie poglądem, że jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną na gruncie prawa cywilnego i publicznego. Z jednej strony występują w sferze obrotu zewnętrznego, posługując się instrumentami cywilnoprawnymi, w związku z tym ponoszą odpowiedzialność przed sądami powszechnymi, zaś z drugiej strony wykonują administrację w sferze publicznoprawnej, realizując obowiązkowe zadania w formach publicznoprawnych, i ponoszą z tego tytułu odpowiedzialność przed sądami administracyjnymi<sup>34</sup>. Podział ten związany jest z okolicznością, że potrzeby mieszkańców nie mogą być tylko zaspokajane za pomocą instrumentów administracyjnoprawnych. Część z nich może być zaspokojona jedynie za pomocą środków gospodarczych<sup>35</sup>.

3.2. Kwestia posiadania przez gminę osobowości prawnej na gruncie prawa cywilnego nie budzi większych wątpliwości<sup>36</sup>. Wynika ona przede wszystkim z art. 165 ust. 1 Konstytucji, która to regulacja jest potwierdzona przez ustawy samorządowe, np. art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Posiadanie przez gminę osobowości cywilnoprawnej pozwala jej na administrowanie z zastosowaniem form cywilnoprawnych, czyli wykonywanie tzw. administracji świadczącej, która odgrywa obecnie decydującą rolę w aktywności gminy<sup>37</sup>. Równocześnie brak jest obecnie w polskim systemie uregulowania osobowości publicznoprawnej jednostek samorządu terytorialnego<sup>38</sup>. Nie wynika ona ani z art. 165 Konstytucji<sup>39</sup>, ani w szczególności z ustaw ustrojowych poświęconych samorządowi terytorialnemu<sup>40</sup>.

<sup>32</sup> Wyjątki w tym zakresie zawarte są w zdaniach odrębnych – zob. zdanie odrębne sędzi E. Łętowskiej do postanowienia SK 70/05.

<sup>33</sup> Zob. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny...*, s. 5-6. Podobnie P. Dobosz, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie...*, s. 73.

<sup>34</sup> Zob. M. Chomka, *Osobowość prawna a osobowość publicznoprawna*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2004, tom LXII, s. 179.

<sup>35</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 315-316.

<sup>36</sup> Zob. W. Miemieć, M. Miemieć, *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, „Samorząd Terytorialny” nr 11-12/1991, s. 19.

<sup>37</sup> Zob. *Ibidem*.

<sup>38</sup> Podobnie zob. *Ibidem*.

<sup>39</sup> Zob. Z. Niewiadomski, [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 6...*, s. 127.

<sup>40</sup> Zob. W. Kisiel, komentarz do art. 2, [w:] P. Chmielnicki, W. Kisiel, S. Płażek, P. Dobosz, M. Mączyński, P. Kryczko, K. Bandarzewski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Lex Polonica 2012.

3.3. Pierwotnie w cywilnej osobowości prawnej upatrywano jednego z fundamentów samorządu, bez którego nie mógłby on funkcjonować<sup>41</sup>. Zauważano, że podmiotem samorządu jest inna niż państwo osoba prawna. Podmiot ten, chociaż pozostaje w strukturze państwa, jest prawnie wyodrębniony z aparatu państwowego. Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego skutkuje tym, że działają one we własnym imieniu, a nie w imieniu państwa. Stanowi ona rękojmię ich samorządności<sup>42</sup> i zapewnia im podmiotowość publicznoprawną. Tak ujęta osoba publicznoprawna powinna spełniać następujące kryteria – mieć charakter związku publicznoprawnego, istnieć z mocy przepisów ustawy, mieć przypisane zadania o charakterze publicznym oraz posiadać upoważnienie do stosowania władczych metod działania<sup>43</sup>.

3.4. W opozycji do tego stanowiska prezentowany był pogląd, zgodnie z którym osobowość publicznoprawna jednostek samorządu terytorialnego miała swoje źródło nie w osobowości cywilnoprawnej, lecz w fakcie przyznania samorządowi publicznych praw podmiotowych<sup>44</sup>. Osobowość publicznoprawna jest przejawem wyposażenia samorządu we władztwo administracyjne<sup>45</sup>. Jednakże tak ujęta nie oznacza nadania ogólnej kompetencji w zakresie wykonywania administracji publicznej, gdyż każdy organ jest z osobna wyposażony w swoje kompetencje. Dlatego też osobowość publicznoprawna jest nie formą prawną, tylko ideologią<sup>46</sup>. Jeszcze dalej szedł pogląd podważający w ogóle konieczność wyposażania samorządu w osobowość prawną, gdyż jest on jedynie jedną z instytucji państwowych powołanych do wykonywania administracji publicznej<sup>47</sup>.

3.5. Obecnie zauważa się, że posiadanie przez jednostki samorządu terytorialnego osobowości prawnej prawa cywilnego jest niewystarczające, gdyż osobowość ta nie służy wykonywaniu zadań publicznych<sup>48</sup>. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego są nie zwykłymi osobami, tylko korporacjami publicznoprawnymi, wykonującymi zadania wykraczające poza zakres przypisany osobie prawnej prawa cywilnego. Osobowość ta ma znaczenie w sferze regulacji stosunków majątkowych, czyli tzw. *dominium*. Działalność jednostki samorządu terytorialnego nie ogranicza się jednakże tylko do *dominium*, ale wykonując zadania publiczne, korzysta ona także z atrybutów *imperium*. Dodatkowo w sferze *dominium* znaczenie osobowości prywatnoprawnej nie wychodzi w zasadzie poza zakres formalnoprawnych stosunków majątkowych, podczas gdy i w tej sferze samorząd podejmuje działania niewiele mające wspólne-

<sup>41</sup> Zob. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 141.

<sup>42</sup> Zob. E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 98-99.

<sup>43</sup> Zob. M. Chomka, *Osobowość prawna...*, s. 178.

<sup>44</sup> Zob. H. Dembiński, *Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934, s. 68.

<sup>45</sup> Zob. J. Langrod, *Trzy lata samorządu Krakowa (1931-1933) na tle teorii prawa administracyjnego*, Kraków 1934, s. 165.

<sup>46</sup> Zob. H. Dembiński, *Osobowość publiczno-prawna...*, s. 116.

<sup>47</sup> Zob. J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, s. 81.

<sup>48</sup> Zob. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 53-54.



go z formalną stroną stosunków majątkowych<sup>49</sup>. Dlatego też w doktrynie wysuwa się postulaty, aby uregulować ustawowo kwestie osobowości publicznoprawnej<sup>50</sup>. Tak powołana do życia osobowość posiadałaby następujące atrybuty: udział w sprawowaniu władzy publicznej w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, wykorzystywanie tego samego instrumentarium, co władza państwowa, czyli w szczególności z wykorzystaniem władztwa administracyjnego, posiadanie uprawnienia do stanowienia prawa na danym terenie, realizacja zadań publicznych, podległość nadzorowi organów państwa w ustawowo określonym zakresie z możliwością weryfikacji aktów nadzorczych na drodze sądowej<sup>51</sup>.

3.6. Powyższy postulat nie stoi na przeszkodzie pogładowi wysuwanemu w doktrynie, że z osobowości prywatnoprawnej wynika podmiotowość publicznoprawna. Osobowość prywatnoprawna zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego wyodrębnienie ze struktury aparatu państwowego. Prowadzą one działalność na własny rachunek i odpowiadają z tego tytułu niezależnie od odpowiedzialności Skarbu Państwa. Owo organizacyjne wyodrębnienie kolektywu, jakim jest samorząd, oraz posiadanie reprezentacji, która daje wyraz kolektywnej woli, świadczy o posiadaniu przez samorząd podmiotowości publicznoprawnej. Okoliczność braku formalnego stwierdzenia tej podmiotowości nie ma znaczenia, gdyż – jak się argumentuje – istnieje wiele jednostek organizacyjnych posiadających podmiotowość na gruncie prawa publicznego, niemających jednocześnie osobowości prawnej<sup>52</sup>.

3.7. Stanowisko dotyczące osobowości publicznoprawnej samorządu nie zostało jednolicie przyjęte w doktrynie. Pojawiają się głosy, że osobowość publicznoprawna wiąże się z koniecznością posiadania pierwotnych, własnych praw i obowiązków publicznoprawnych. Takich pierwotnych praw i obowiązków nie można przypisać samorządowi terytorialnemu, gdyż posiada on władzę pochodną, przyznaną mu na gruncie ustaw przez państwo w celu realizacji zadań. Posiadanie przez samorząd terytorialny osobowości na gruncie prawa cywilnego nie ma istotnego znaczenia dla jego konstrukcji w sferze publicznoprawnej. Poza tym pojęcie osobowości publicznoprawnej jest normatywnie puste, gdyż przypisanie jej konkretnemu podmiotowi nie oznacza uzyskania przez niego określonych praw i obowiązków, tak jak to ma miejsce w wypadku osobowości prywatnoprawnej<sup>53</sup>. Takie konkretne prawa i obowiązki znajdują się zwykle w ustawach ustrojowych powołujących do życia podmiot publicznoprawny, przy czym ich zakres w odniesieniu do różnych podmiotów jest zmienny.

<sup>49</sup> Zob. Z. Niewiadomski, [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 6...*, s. 120.

<sup>50</sup> Zob. W. Miemiec, M. Miemiec, *Podmiotowość publicznoprawna...*, s. 19; M. Kulesza, *O tym ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” nr 12/2009, s. 20.

<sup>51</sup> Zob. M. Chomka, *Osobowość prawna...*, s. 178.

<sup>52</sup> Zob. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny...*, s. 11.

<sup>53</sup> Zob. P. Radzewicz, *Kilka uwag w sprawie...*, s. 5, 17.

#### 4. Dualistyczny charakter jednostek samorządu terytorialnego w orzecznictwie TK

4.1. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie dostrzega zagadnienie związane z dualistycznym charakterem samorządu<sup>54</sup>. Jego rozważania związane są głównie ze stroną majątkową działalności samorządowej. Trybunał od samego powstania samorządu w roku 1990, stał na stanowisku, że mienie gminy jest chronione na gruncie przepisów konstytucyjnych<sup>55</sup>. Stanowisko Trybunału związane było z pytaniem, na ile jednostki samorządu terytorialnego powinny ponosić konsekwencje finansowe wynikające z decyzji podejmowanych przez państwo. W sytuacji takiej znajduje się inna osoba prawna, czyli Skarb Państwa. Zagadnienie to doprowadziło do ukształtowania się mechanizmów traktujących na gruncie konstytucyjnym inaczej własność komunalną niż państwową<sup>56</sup>.

4.2. Trybunał zauważa, że własność komunalna odgrywa szczególną konstytucyjną rolę, decydując o realności systemu samorządu terytorialnego. Zawarta w art. 165 ust. 1 Konstytucji gwarancja limituje ustawodawcę zwykłego w taki sposób, aby nie naruszał samodzielności konstytucyjnej jednostek samorządu terytorialnego<sup>57</sup>. Przyznana mieniu samorządowemu ochrona powinna być podobna do tej, która jest zagwarantowana mieniu osób fizycznych<sup>58</sup>.

4.3. Uznanie przez TK konstytucyjnej ochrony własności samorządowej niesie ze sobą wątpliwość związaną z ustaleniem, czy źródła tej własności należy poszukiwać tylko w art. 165 ust. 1 Konstytucji, czy też może także w art. 21 ust. 1 i 64 ust. 1 Konstytucji. Artykuł 21 ust. 1, umieszczony w rozdziale I Konstytucji, zawiera w sobie zasadę ustrojową. Z jego treści wynika, że nie różnicuje się form własności, pomimo zawartego w art. 20 sformułowania wskazującego na oparcie gospodarki na własności prywatnej. Przemawiają za tym, zdaniem TK, dwa argumenty, po pierwsze własności prywatnej nie można utożsamiać z własnością przysługującą osobom fizycznym. Po drugie, samorząd terytorialny w odniesieniu do mienia, które nie służy bezpośrednio użytkowi publicznemu, oraz gdy pozwalają na to przepisy, uczestniczy w obrocie na zasadach powszechnie obowiązujących, tak jak osoby fizyczne i osoby prawne prawa prywatnego. To wszystko skłania TK do uznania komentowanego przepisu jako wzorca do kontroli konstytucyjności przepisów odnoszących się do mienia komunalnego, jednakże z tym zastrzeżeniem, że podstawowym wzorcem jest art. 165 ust. 1 Konstytucji<sup>59</sup>. Stanowisko TK jest zbieżne z poglądami występującymi w doktrynie. Podkreśla się jednakże, że art. 21 ust. 1 i art. 165 ust. 1 pełnią swoją rolę na dwóch odmiennych płaszczyznach – art. 21 ust. 1 Konstytucji jako wzorec wy-

<sup>54</sup> Zob. postanowienie SK 70/05.

<sup>55</sup> Zob. orzeczenia TK z: 9 stycznia 1996 r., K 18/95 i 20 listopada 1996 r., K 27/95 (wydane w pełnym składzie).

<sup>56</sup> S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 140.

<sup>57</sup> Zob. wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, wydany w pełnym składzie.

<sup>58</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 316.

<sup>59</sup> Zob. wyrok K 8/98.

stępujący na płaszczyźnie zasad ustrojowych, a art. 165 ust. 1 Konstytucji, lokuje się jako wzorzec na płaszczyźnie prawa podmiotowego<sup>60</sup>. Zaznacza się także, że art. 21 ust. 1 stanowi regulację dotyczącą prawa własności całościowo, niezależnie od jego podmiotu, a art. 165 ust. 1 stanowi doprecyzowanie ochrony prawa własności w odniesieniu do samorządu terytorialnego<sup>61</sup>.

4.4. Kwestia możliwości zastosowania wzorca zawartego w art. 64 ust. 1 Konstytucji w odniesieniu do własności samorządowej nie jest jednolicie rozstrzygnięta w orzecznictwie i doktrynie. W większości orzeczeń odrzuca się taką możliwość, gdyż przepis ten umieszczony jest w rozdziale poświęconym wolnościom i prawom człowieka i obywatela. Konsekwentnie służy on ochronie własności osób fizycznych oraz tworzonych przez nie podmiotów, co stanowi wyraz intensyfikacji osób fizycznych. Zdaniem TK, jednostki samorządu terytorialnego nie można przyrównać do sytuacji osób prawnych, gdyż zależność pomiędzy osobami fizycznymi a jednostkami samorządu terytorialnego nie jest tak „wyraźna i bezpośrednia, jak w przypadku innych osób prawnych”<sup>62</sup>. Ponadto podkreśla się, że za nieadekwatnością art. 64 ust. 1 Konstytucji jako wzorca przemawia okoliczność uregulowania prawa podmiotowego samorządu w art. 165 ust. 1 Konstytucji. Obydwa te przepisy stanowią, o czym była mowa powyżej, rozwinięcie art. 21 ust. 1 Konstytucji w sensie podmiotowym, przy czym art. 64 ust. 1 Konstytucji reguluje kwestie własności prywatnej<sup>63</sup>. Tym samym TK odrzucił jakiegokolwiek znaczenie podziału instrumentarium jednostki samorządu terytorialnego na *imperium* i *dominium* na gruncie omawianego przepisu. Decydujące pozostało uznanie, że samorząd terytorialny posiada status publicznoprawny, co rozciąga się na jego działania jako organu władzy publicznej, jak i aktywność w sferze cywilnoprawnej. Przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego osobowości prawnej, prawa własności oraz prawa do ochrony sądowej stanowi gwarancję prawidłowej realizacji przez nie nałożonych na nie zadań publicznych<sup>64</sup>. TK zauważa co prawda, że na płaszczyźnie ustawowej dochodzi do zróżnicowania sytuacji prawnej jednostki samorządu terytorialnego raz na organ władzy, a raz na osobę prawną. Pozycja samorządu terytorialnego jako osoby prawnej może być przyrównana do pozycji osób fizycznych i prawnych. Jednakże, jak argumentuje dalej TK, przeniesienie tego rozumowania na grunt oceny zdolności skargowej jednostki samorządu terytorialnego oznaczałoby interpretację Konstytucji w zgodzie z ustawami. Takie działanie jest niedopuszczalne, gdyż to ustawy powinny być zgodne z Konstytucją, a nie na odwrót<sup>65</sup>. Dodatkowo TK argumentuje, że uzależnienie badania zdolności skargowej wyłącznie od osobowości prawnej skarżącego prowadziłoby do wniosku, że również Skarb Państwa może występować ze skargą konstytucyjną. Sytuacja taka zaprzeczałaby całkowicie istocie skargi konstytucyjnej i oznaczałaby, że państwo może wystąpić ze skar-

<sup>60</sup> S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ...*, s. 143.

<sup>61</sup> L. Garlicki, uwagi do art. 20, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom V, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 9.

<sup>62</sup> Wyrok K 8/98.

<sup>63</sup> L. Garlicki, uwagi do art. 20..., s. 9.

<sup>64</sup> Zob. postanowienie SK 70/05.

<sup>65</sup> Zob. postanowienie TK z 23 lutego 2005 r., Ts 35/04.

gą przeciwko samemu sobie<sup>66</sup>. Następny powód, podnoszony przez TK, związany jest z analizą podstawy działalności samorządu w sferze *dominium*, czyli własności. Ma ona swoje źródło w art. 165 ust. 1 Konstytucji. TK zauważa, że gospodarowanie własnością samorządową jest poddane nadzorowi legalnemu (art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji), w pewnych granicach także nadzorowi z punktu widzenia gospodarności (art. 203 ust. 3 Konstytucji). Ponadto na poziomie ustawowym wprowadzonych zostało szereg wymogów, które kompleksowo chronią lokalny (regionalny) interes publiczny przed nadużyciami. Są to m.in.: kwotowe ograniczenia w zakresie możliwości zaciągania zobowiązań, obowiązek prowadzenia zamówień publicznych<sup>67</sup>. Taka konstrukcja wykonywania własności sprawia, zdaniem TK, że wprawdzie nie co do istoty, ale co do warunków, własność komunalna zasadniczo różni się od własności przysługującej podmiotom prywatnym<sup>68</sup>. Musi to rzutować w konsekwencji na zakres konstytucyjnej ochrony działalności samorządu w porównaniu z osobami fizycznymi i osobami prawnymi prawa prywatnego<sup>69</sup>.

4.5. W stosunku do powyższego, większościowego stanowiska zgłaszane są głosy krytyczne. Argumentuje się, że charakter samorządu – raz jako organu władzy publicznej, a raz jako osoby prawnej – ma znaczenie w kontekście art. 64 ust. 1 Konstytucji. Samorząd, występując w roli organu państwa jest sposobem organizowania władzy publicznej oraz realizowania administracji w sposób zdecentralizowany. Jego działalność jest realizowana z wykorzystaniem instrumentarium charakterystycznego zarówno dla *imperium*, jak i dla *dominium*. Jako osoba prawna samorząd stanowi upodmiotowienie interesu zbiorowości lokalnej. Ludność taka stanowi substrat jednostki samorządowej. Tak wynika z art. 16 ust. 1 Konstytucji, który wprost mówi, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Jeśli zaś tak, to samorządowa osoba prawna, podobnie jak i prywatna osoba prawna, stanowi płaszczyznę realizacji praw i wolności osób fizycznych. Tym samym także do samorządu, działającego w sferze *dominium*, zastosowanie ma zasada, że przyznanie tej osobie konstytucyjnych wolności i praw jest wyrazem pochodnej ochrony konstytucyjnych wolności i praw ludzi. Rozumowanie *a contrario*, tj. uniemożliwienie jednostce samorządu skierowania do TK skargi konstytucyjnej, oznacza w praktyce ograniczenie wolności i praw ludzi tworzących

<sup>66</sup> Zob. postanowienie TK z 23 lutego 2005 r., Ts 35/04.

<sup>67</sup> W doktrynie podawane są dodatkowe argumenty świadczące o specyficznym charakterze własności komunalnej – jest ona z reguły powiązana z konkretną komunalną osobą prawną i jej funkcja polega na zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych. Oparta o nią działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego nie może co do zasady wykroczyć poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Samodzielność finansowa samorządu jest w znacznym stopniu uzależniona od zewnętrznych źródeł finansowania pochodzących z budżetu państwa (zob. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie...*, s. 246).

<sup>68</sup> Podobnie SN w uchwale z 7 lipca 1995 r., II UZP 10/95, w której wyróżnił własność państwową, komunalną i osobistą.

<sup>69</sup> Zob. postanowienie SK 70/05.

tę jednostkę, co przejawia się tym, że nie będą mogli korzystać w pełni ze swoich praw lub zostaną na nich nałożone wyższe ciężary publiczne<sup>70</sup>.

4.6. Z powyższego wynika, że podejmowane przez samorząd działania wyłącznie w sferze *dominium* uprawniają do stwierdzenia, że jest on właścicielem i przez to podmiotem prawa własności w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji<sup>71</sup>. Przemawia za tym dodatkowo art. 64 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym prawo własności i inne prawa majątkowe podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Skoro przy tym prawo własności i pozostałe prawa majątkowe podmiotów prywatnych są chronione za pomocą skargi konstytucyjnej, to taki sam środek prawny powinien gwarantować nienaruszalność własności i innych praw majątkowych jednostek samorządowych. Argumentuje się, że analogiczne do powyższego rozumowanie można zastosować dla uzasadnienia istnienia innych poza własnością konstytucyjnych praw jednostek samorządowych, o ile tylko z natury tych praw nie wynika, że mogą one dotyczyć wyłącznie osób fizycznych<sup>72</sup>.

4.7. W orzecznictwie zauważalna jest także trzecia koncepcja dotycząca zagadnienia podziału samorządu związanego z realizacją władzy publicznej oraz udziałem w obrocie cywilnoprawnym. Działalność jednostki samorządu terytorialnego w sferze *dominium*, raz jako podmiotu realizującego władzę publiczną, a raz jako osoby prawnej, jest powiązana ze zróżnicowaniem charakteru poszczególnych składników jej mienia. „Zasadnicza linia podziału przebiega między prawami majątkowymi stanowiącymi tzw. mienie publiczne, które służy funkcjonowaniu organów administracji lub bezpośrednio zaspokajaniu zbiorowych potrzeb publicznych (np. drogi, budynki urzędów, szkół itp.), a majątkiem służącym celom gospodarczym (np. nieruchomości, hale targowe itp.). O ile w zakresie pierwszym gmina z natury rzeczy poddana jest szczególnym ograniczeniom o charakterze publicznoprawnym, o tyle gospodarowanie pozostałymi składnikami mienia podlega w całości regułom prawa cywilnego. Gdy chodzi o prawa do tej części majątku, gmina musi być traktowana w sposób zbliżony do podmiotów prawa prywatnego”<sup>73</sup>. Pogląd ten znajduje swoje odzwierciedlenie w doktrynie, gdzie podkreśla się, że sama przynależność danej masy majątkowej do określonego podmiotu nie determinuje jeszcze jej charakteru jako prywatnej lub publicznej. Prawidłowa kwalifikacja powinna obejmować nie tylko stronę podmiotową, ale także funkcjonalną, czyli odpowiedź na pytanie, jakim interesom dany majątek służy<sup>74</sup>.

<sup>70</sup> Zob. zdanie odrębne sędzi Sławomiry Wronkowskiej do postanowienia TK z 6 kwietnia 2011 r., SK 21/07, wydanego w pełnym składzie.

<sup>71</sup> Zob. zdanie odrębne sędzi Ewy Łętowskiej do postanowienia SK 70/05.

<sup>72</sup> Zob. zdanie odrębne sędzi Sławomiry Wronkowskiej do postanowienia SK 21/07.

<sup>73</sup> Zob. wyrok K 8/98, wydany w pełnym składzie. Pogląd ten został następnie powtórzony na kanwie sprawy ze skargi konstytucyjnej Gminy Żelechów, gdzie TK odmawiając nadania skardze dalszego biegu, zwrócił uwagę na zróżnicowaną ochronę prawa własności gminy (zob. postanowienie TK z 25 lipca 2002 r., Ts 67/02).

<sup>74</sup> Zob. S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada...*, s. 143.

4.8. Podziałowi opartemu na kryterium publiczny – prywatny przeciwstawiony jest podział oparty na kryterium prawo administracyjne – prawo cywilne. Postuluje się, aby metodą służącą odnalezieniu granicy pomiędzy obydwo rodzajami prawa było badanie struktury stosunku prawnego. Albo zakłada ona zależność zwierzchnią podmiotów tego stosunku od siebie, albo przyjmuje, że pozycja obydwu stron jest przynajmniej formalnie równorzędna<sup>75</sup>. Do tej metodologii odwołał się TK w kontekście podlegania samorządu procedurze nadzoru administracyjnego. Podległość ta ma miejsce, jeżeli akt organu samorządu otrzymał formę prawną aktu władczego wydawanego na podstawie przepisów prawa administracyjnego. Wniosek ten jest niezależny od charakteru kształtowanych nim stosunków prawnych oraz ewentualnych skutków – także w dziedzinach regulowanych prawem cywilnym. Nie występuje ona natomiast, jeżeli akt został podjęty w formie właściwej czynnościom z zakresu prawa cywilnego<sup>76</sup>.

4.9. Z tego podziału wyciąga się wnioski, iż samorząd jest w różny sposób legitymizowany konstytucyjnie. Podział jego działań na występujące w sferze *imperium* i *dominium* wpływa na reżim prawny, formy działania oraz procedury w ramach których i poprzez które jednostka samorządu terytorialnego działa w obrębie każdej ze sfer<sup>77</sup>. Powoduje to, że samorząd w niektórych sytuacjach może być podmiotem konstytucyjnych wolności i praw<sup>78</sup>. Wniosku tego nie zmienia dokonana przez TK analiza charakteru mienia komunalnego ze względu na sprawowany nad jego wykorzystaniem nadzór. Nawet w wypadku ukształtowania własności komunalnej w odmienny sposób niż własność osoby fizycznej, co do treści, przedmiotu i sposobu wykonywania tego prawa, nie wpływa to na sam fakt, że tak wąsko ukształtowane prawo podmiotowe podlega ochronie sądowej jako ochronie uniwersalnej<sup>79</sup>. Poza tym w zakresie powyższego nadzoru dopuszczalna jest ochrona samorządu na drodze sądownoadministracyjnej, przynajmniej w niektórych wypadkach. Zresztą sam fakt sprawowania nad samorządem nadzoru raczej umacnia, niż obala tezę o konieczności ochrony interesu samorządu przez bezstronnego arbitra, jakim jest sąd<sup>80</sup>.

## 5. Wnioski

5.1. W związku z dwoistym charakterem jednostek samorządu terytorialnego konieczne jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy ta cecha ma jakiegokolwiek znaczenie, jeśli chodzi o zdolność skargową. TK udzielił na to pytanie w zasadzie odpowiedzi negatywnej, jednakże nie jednogłośnie, na co wskazują przywołane powyżej zdania odrębne oraz orzeczenia w sprawach wnioskowych, a nawet skargowych. Nie podzielam tego stanowiska TK. Uważam, że kwestia dwoistości jednostek samorządu tery-

<sup>75</sup> Zob. uchwała TK z 27 września 1994 r., W 10/93.

<sup>76</sup> Zob. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie...*, s. 62.

<sup>77</sup> Zob. zdanie odrębne sędzi Ewy Łętowskiej do postanowienia SK 70/05.

<sup>78</sup> Zob. M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjny status proceduralny jednostki jako adresata działań organów administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 2...*, s. 312.

<sup>79</sup> Zob. zdanie odrębne sędzi Ewy Łętowskiej do postanowienia SK 70/05.

<sup>80</sup> *Ibidem*.

torialnego powinna znaleźć odzwierciedlenie w orzecznictwie, i to nie tylko w postaci zdań odrębnych. Wskazują na to następujące okoliczności:

5.2. Po pierwsze, nie ulega wątpliwości, że jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami legitymowanymi na gruncie Konstytucji. Poświęcony jest im cały rozdział VII, w którym jest mowa nie tylko o obowiązkach samorządu, ale także i jego prawach, w szczególności prawie własności i prawie do sądu<sup>81</sup>. W rozdziale VII nie wskazuje się jednak na żadne procedury, które mogłyby być przez jednostkę samorządu uruchomione w celu realizacji przysługujących jej praw.

5.2.1. Nie znaczy to, że jednostki samorządu nie mogą korzystać z żadnych instrumentów. Ustrojodawca umieścił je mianowicie w katalogu podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o stwierdzenie zgodności z Konstytucją i w ten sposób dał samorządowi instrument gwarantujący realizację przysługujących mu praw. Niestety prawo do złożenia wniosku nie jest nieograniczone, ale może dotyczyć tylko wypadków, kiedy kwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania samorządu terytorialnego<sup>82</sup>. W doktrynie zwraca się uwagę, że sformułowanie to charakteryzuje się dużym stopniem ogólności, ocierającym się wręcz o cechę niedookreśloności<sup>83</sup>. We wcześniejszym orzecznictwie Trybunał interpretował art. 191 ust. 2 Konstytucji w ścisły sposób, uznając, że musi istnieć bezpośredni związek pomiędzy zaskarżonym przepisem a działaniem wnioskodawcy wynikającym z aktu prawnego regulującego jego działalność<sup>84</sup>, czy to mającego charakter aktu normatywnego, czy też w wypadku podmiotów prywatnych np. statutu lub umowy spółki<sup>85</sup>. TK stał na stanowisku, że inicjowanie kontroli abstrakcyjnej powinno stanowić prerogatywę naczelnych organów państwa. Pogląd ten wynikał z okoliczności, że Konstytucja z 1997 r. znacznie rozszerzyła zakres podmiotów mogących inicjować kontrolę konstytucyjności. W związku z tym nie było potrzeby dalszego jego rozszerzania w drodze wykładni<sup>86</sup>. Takie podejście jest akceptowane w doktrynie<sup>87</sup>.

5.2.2. Omawiane stanowisko uległo zasadniczej zmianie w wyroku z 13 lipca 2011 r.<sup>88</sup>, wydanym w pełnym składzie, w którym TK uznał, że wystarczające jest istnienie interesu faktycznego, polegającego na wpływie danego przepisu na sytuację ekonomiczną skarżącego. Jednym z głównych motywów takiego rozstrzygnięcia był brak legitymacji jednostek samorządu terytorialnego do wnoszenia skarg konstytucyjnych i wywołana tym obawa, że wąskie rozumienie podmiotów legitymowanych do złożenia wniosku może skutkować, że pewien zakres spraw, którymi gminy się zajmują lub które gmin dotyczą, pozostanie poza kontrolą konstytucyjności inicjowanej

<sup>81</sup> Zob. art. 165 Konstytucji.

<sup>82</sup> Zob. art. 191 ust. 2 Konstytucji.

<sup>83</sup> L. Garlicki, uwagi do art. 191, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 8.

<sup>84</sup> Zob. postanowienie TK z 21 listopada 2001 r., K 31/01.

<sup>85</sup> Zob. postanowienie pełnego składu TK z 28 stycznia 2004 r., Tw 74/02.

<sup>86</sup> *Ibidem*.

<sup>87</sup> L. Garlicki, uwagi do art. 191..., s. 9-10.

<sup>88</sup> Sygn. K 10/09. Co ciekawe we wcześniejszej analogicznej sprawie TK doszedł do wniosków całkowicie odmiennych (zob. postanowienie TK z 8 lipca 2008 r., K 40/06).

przez jednostki samorządu terytorialnego<sup>89</sup>. Pomimo zdecydowanej zmiany swojego podejścia TK, w późniejszych orzeczeniach nawiązuje do wcześniejszej wykładni<sup>90</sup>. Dodatkowo stanowisko TK spotkało się z krytyką wyrażoną w zdaniach odrębnych. Po pierwsze, zauważono, że interpretacja dokonana przez TK jest sprzeczna z literalnym brzmieniem art. 191 ust. 2 Konstytucji. Po drugie, wskazano, że wykładnia art. 191 ust. 2 Konstytucji dokonana przez TK daje jednostkom samorządu terytorialnego prawo do kwestionowania w drodze wniosku wszelkich przepisów w jakikolwiek sposób z nim związanych. Podejście to zostało uznane za nieznajdujące podstaw zarówno w Konstytucji jak i w ustawie o TK<sup>91</sup>. Punktem wyjścia oceny zdolności wnioskowej powinna być analiza przepisów stanowiących podstawę zakresu działania wnioskodawcy. Zdolność wnioskowa występuje tylko wtedy, gdy w ich zakresie znajduje się sprawa stanowiąca przedmiot wniosku. Innymi słowy, sprawa ta powinna się mieścić w granicach właściwości wnioskodawcy<sup>92</sup>. Niewystarczające jest natomiast stwierdzenie, że zaskarżona norma może mieć bezpośredni wpływ na to, jak skarżący będzie realizował swoje zadania<sup>93</sup>. Po trzecie, zwrócono uwagę, że konkluzja zawarta w wyroku TK może także wpłynąć na zdolność wnioskową innych podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, rozszerzając w znaczący sposób ich możliwości do kwestionowania konstytucyjności prawa<sup>94</sup>. W doktrynie szerokie ujęcie zakresu podmiotowego wniosku o zbadanie konstytucyjności prawa zostało przyjęte pozytywnie, aczkolwiek zwrócono uwagę, że podejście to nie rozwiązuje problemu związanego z legitymacją skargową jednostek samorządu terytorialnego i ich ochroną na gruncie Konstytucji<sup>95</sup>.

5.2.3. W powyższym sporze popieram stanowisko uznające, że wykładnia sformułowania „spraw objętych ich zakresem działania”<sup>96</sup> powinna zawęzić legitymację procesową podmiotów, o których mowa w tym przepisie, do spraw stanowiących zadania wnioskodawcy wynikające z aktów normatywnych lub też w wypadku podmiotów prywatnych również z ich aktów ustrojowych<sup>97</sup>. Sam interes faktyczny jest niewystarczający, za czym przemawiają przedstawione powyżej, podzielane przez mnie, poglądy wyrażone w zdaniach odrębnych do wyroku TK z 13 lipca 2011 r.<sup>98</sup> wydanym w pełnym składzie.

<sup>89</sup> Zob. też wyrok TK z 24 listopada 2008 r., K 66/07.

<sup>90</sup> Zob. wyrok TK z 7 marca 2012 r., K 3/10, wydany w pełnym składzie, w którym w ogóle nie wspomina o możliwości wykładni pojęcia „spraw objętych zakresem działania”, tak żeby objąć nim interes ekonomiczny, stwierdzając, że wiąże się ono z występowaniem interesu prawnego danego samorządu.

<sup>91</sup> Zob. art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r., o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.).

<sup>92</sup> Zob. zdanie odrębne sędzi Marii Gintowt-Jankowicz do wyroku TK z 13 lipca 2011 r., K 10/09, wydanego w pełnym składzie.

<sup>93</sup> Zob. zdanie odrębne sędziego Marka Zubika do wyroku K 10/09.

<sup>94</sup> Zob. *ibidem*.

<sup>95</sup> Zob. M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjny status proceduralny jednostki jako adresata działań organów administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 2...*, s. 313.

<sup>96</sup> Art. 191 ust. 2 Konstytucji.

<sup>97</sup> Zob. postanowienie pełnego składu TK z 28 stycznia 2004 r., Tw 74/02.

<sup>98</sup> Sygn. K 10/09.



5.2.4. Rozważania zawarte w powyższych akapitach miały na celu wykazanie, że istnieje rozdzźwięk pomiędzy zakresem przedmiotowym przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego praw a ich procesowymi uprawnieniami. Jest to wynikiem uznania, że gminom nie przysługuje prawo do występowania ze skargą konstytucyjną. Pozbawiając gminy tego prawa, TK pozbawił je jednocześnie istotnego instrumentu realizacji ich konstytucyjnych praw. Sytuacji tej nie można ocenić pozytywnie ze względu na istotę gwarancji procesowych przysługujących jednostce materialnych praw. Bez nich może się okazać, że zawarte w akcie prawnym uprawnienie nie jest niczym więcej niż tylko pustym przepisem, który nie jest respektowany ze względu na brak procesowych możliwości powołania się na niego. TK dostrzega ten problem w powyższej sprawie oraz w innych wcześniejszych<sup>99</sup>. Jest to, zdaniem TK, argument za rozszerzeniem „wykładni «spraw objętych (...) zakresem działania» jako kryterium decydującego o zdolności wnioskowej organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego”<sup>100</sup>. Innymi słowy, TK zdecydował się na wyrównanie braków w ochronie procesowej samorządu za pomocą znacznego rozszerzenia instytucji wniosku o zbadanie konstytucyjności. Droga, którą wybrał TK, wydaje się kontrowersyjna, gdyż może doprowadzić do „wypłukania” art. 191 ust. 2 Konstytucji z jego normatywnej treści, polegającej na ograniczeniu zakresu przedmiotowego wniosku o zbadanie konstytucyjności. Ograniczenie to stanie się w dużym stopniu iluzoryczne, gdy dojdzie zrównania zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej i wniosku. Z jednej strony tylko w ten sposób możliwe jest wyeliminowanie deficytu polegającego na braku procesowego instrumentu umożliwiającego samorządowi pełną ochronę przysługujących mu praw. Z drugiej jednakże doprowadzi to do uznania, że w zakresie „spraw objętych (...) zakresem działania” znajdują się wszystkie sytuacje mające lub mogące mieć jakikolwiek związek z samorządem terytorialnym. Uważam, że rozwiązaniem powinno być odejście od przyjętego założenia, że samorządowi terytorialnemu nie przysługuje w ogóle zdolność skargowa, na rzecz uznania, że w pewnych sytuacjach jest odmiennie.

5.3. Po drugie, trzeba się odwołać do przedstawionego powyżej poglądu<sup>101</sup> dotyczącego charakteru osobowości prawnej jednostki samorządu terytorialnego, który wynika z wykładni art. 16 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, samorząd terytorialny jest tworzony przez ogół mieszkańców obszaru zasadniczego podziału terytorialnego. Sformułowanie to świadczy, że substratem jednostki samorządu terytorialnego są ludzie, co determinuje, że samorząd jest nośnikiem konstytucyjnych wolności i praw, które stanowią pochodną praw tworzących go osób fizycznych.

5.3.1. TK nie podziela tego poglądu ze względu na następującą okoliczność: Analizując status konstytucyjny jednostki samorządu terytorialnego w kontekście jej zdolności skargowej, skoncentrował się głównie na art. 16 ust. 2 Konstytucji i wynikającym z tego przepisu stwierdzeniu, że „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej” i na podstawie tego stwierdził, że „właśnie ta cecha prze-

<sup>99</sup> Zob. wyrok TK z 24 listopada 2008 r., K 66/07.

<sup>100</sup> Wyrok K 10/09.

<sup>101</sup> Zob. zdanie odrębne sędzi Sławomiry Wronkowskiej do postanowienia SK 21/07.

sądza o ustrojowym charakterze gminy”<sup>102</sup>. Dalsze rozumowanie TK było już tylko pochodną tego wniosku. Z tego też względu TK uznał, że istnieje zasadnicza różnica pomiędzy statusem osoby prawnej prawa prywatnego i jednostki samorządu terytorialnego, która też posiada osobowość prawną – „jednostka korzysta ze swych praw w dowolny sposób, w granicach wyznaczonych przez prawo, a podstawą tych praw jest jej godność i wolność, natomiast gmina korzysta ze swych praw w celu realizacji zadań publicznych”<sup>103</sup>.

5.3.2. Pogląd wyrażony przez TK jest prawidłowy tylko co do zasady. Nie bierze on natomiast pod uwagę sytuacji wyjątkowych, czyli takich, o których mówi przywołane powyżej zdanie odrębne<sup>104</sup>. Konieczność ich uwzględnienia wynika przede wszystkim z brzmienia art. 16 ust. 1 Konstytucji. Określa ono jedną z konstytucyjnych cech samorządu terytorialnego polegającą na zdeterminowaniu jego osobowego substratu oraz stanowi jeden z elementów definicji tej instytucji. Podobnie należy konkludować w odniesieniu do zawartej w art. 16 ust. 2 Konstytucji reguły uczestnictwa samorządu w sprawowaniu władzy publicznej. Błędne jest, moim zdaniem, stanowisko TK podkreślające całkowicie dominującą rolę drugiej z powyższych cech. Nie pozwala na to waga pierwszego z elementów. Po pierwsze, oparcie samorządu na mieszkańcach zamieszkujących dane terytorium jest niezbędne, aby w ogóle można było mówić o samorządzie. Samo tylko przekazanie realizacji zadań publicznych organom wg określonego terytorialnego podziału stanowiłoby raczej dekoncentrację niż decentralizację władzy publicznej i tym samym byłoby zaprzeczeniem idei samorządu. Po drugie, osoby zamieszkujące dane terytorium mają decydujący wpływ na funkcjonowanie jednostki samorządu terytorialnego. Przejawia się on w prawie tych osób do bezpośredniego decydowania w drodze wyborów o składzie osobowym organów stanowiących tych jednostek<sup>105</sup>. Konstytucja przewiduje także uprawnienie członków samorządu do bezpośredniego wyboru organów wykonawczych<sup>106</sup>, co też obecnie w niektórych wypadkach ma miejsce<sup>107</sup>. Po trzecie, idea decentralizacji jest ściśle powiązana z zasadą pomocniczości<sup>108</sup>, o której mowa w preambule Konstytucji. Chodzi o to, że wspólnota powinna pełnić rolę pomocniczą w stosunku do jednostki, szczególnie w obszarach, na których działanie jednostki jest niewystarczające i potrzebna jest ingerencja zbiorowości.

5.3.4. Powyższe argumenty skłaniają do wniosku, że TK, zaszeregowując samorząd do kategorii podmiotów pozbawionych możliwości złożenia skargi konstytucyjnej, dokonał zbytniego uproszczenia. Jest ono skutkiem odrzucenia możliwości uznania dwoistego charakteru samorządu terytorialnego. W konsekwencji TK wziął pod uwagę tylko jedną jego stronę.

<sup>102</sup> Postanowienie SK 70/05.

<sup>103</sup> Zob. postanowienie TK z 23 lutego 2005 r., Ts 35/04.

<sup>104</sup> Zob. zdanie odrębne sędzi Sławomiry Wronkowskiej do postanowienia SK 21/07.

<sup>105</sup> Zob. art. 169 ust. 2 Konstytucji.

<sup>106</sup> Zob. art. 169 ust. 3 Konstytucji.

<sup>107</sup> Zob. art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.).

<sup>108</sup> Wyrok TK z 7 grudnia 2005 r., Kp 3/05.

5.4. Należy także zwrócić uwagę, że samorząd nie tworzy jednolitego tworu, którego charakter umieszcza go zawsze wśród podmiotów zobowiązanych do realizacji konstytucyjnych wolności i praw. Występują sytuacje, w których działania jednostek samorządu terytorialnego są bardziej działaniami podmiotu uprawnionego na gruncie konstytucyjnych wolności i praw niż organu władzy publicznej. Przykładem jest prawo podatkowe, w szczególności ustawa o podatku od towarów i usług<sup>109</sup>. Zgodnie z nią jednostki samorządu terytorialnego są zwykłym podatnikiem, jeżeli wykonują czynności na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych. W innych wypadkach, gdy działają jako organy władzy publicznej w celu realizacji zadań przypisanych im odrębnymi przepisami, już tak nie jest<sup>110</sup>. Podział ten został zaakceptowany i doprecyzowany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym<sup>111</sup>. Sytuacja samorządu jako podatnika nie różni się niczym od sytuacji innego podmiotu prywatnego występującego także jako podatnik na gruncie ustawy o podatku od towarów i usług. Płacąc omawiany podatek, jednostka samorządu terytorialnego nie realizuje żadnych zadań publicznych, a jeśli już, to co najmniej w nie większym stopniu niż inni prywatnoprawni podatnicy. Kwestia zróżnicowanego charakteru gminy, która występuje na poziomie ustawowym była analizowana przez TK. Jednakże doszedł on do wniosku, że nie można interpretować Konstytucji przez pryzmat ustaw, ale na odwrót – to Konstytucja powinna determinować wykładnię ustaw<sup>112</sup>. Pogląd o nadrzędności Konstytucji i związanym z tym zakazie odnajdywania znaczenia norm w niej zawartych przy użyciu ustaw jest oczywiście prawidłowy. Można mieć jednak poważne wątpliwości, czy użycie przez TK tego argumentu w tej sytuacji jest zasadne. Moim zdaniem, wskazanie występującej na gruncie ustaw dwoistości samorządu terytorialnego nie jest próbą wykładni Konstytucji za pomocą ustaw. Odwołanie się do ustawy ma na celu jedynie wskazanie na to, jaka jest rzeczywistość, która z kolei jest zdeterminowana charakterem samorządu terytorialnego. Konsekwentnie chodzi więc o uwzględnienie przez TK rzeczywistego charakteru samorządu i wynikającej z niej dwoistości. Charakter ten jest dostrzegany także przez TK. W przytoczonym powyżej wyroku z 12 kwietnia 2000 r.<sup>113</sup> został wyróżniony majątek gminy jako służący zaspokajaniu zbiorowych potrzeb publicznych, ale też celom gospodarczym, przy czym w tym drugim wypadku „gmina musi być traktowana w sposób zbliżony do podmiotów prawa prywatnego”<sup>114</sup>.

5.5. Uznanie dwoistego charakteru samorządu jako kategorii istotnej z punktu widzenia zdolności skargowej przesądza o konieczności ustalenia, gdzie biegnie linia podziału pomiędzy sytuacjami, w których samorząd będzie pozbawiony zdolności skargowej, a tymi, w których będzie ją posiadał. Punktem wyjścia autor uczynił przywołane powyżej występujące w doktrynie i orzecznictwie kwalifikacje istoty samorządu. Pierwsza z analizowanych dyferencjacji zakłada, że samorząd jest nośnikiem

<sup>109</sup> Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054, ze zm.).

<sup>110</sup> Zob. art. 15 ust. 6 ustawy o podatku od towarów i usług.

<sup>111</sup> Zob. np. wyroki NSA z: 13 grudnia 2011 r., I FSK 491/2011 i 25 listopada 2011 r., I FSK 145/2011.

<sup>112</sup> Zob. postanowienie TK z 23 lutego 2005 r., Ts 35/04.

<sup>113</sup> Wyrok K 8/98.

<sup>114</sup> *Ibidem*.

dwóch osobowości. Jedna ma charakter publicznoprawny i służy do realizacji celów metodami charakterystycznymi dla organów władzy. Druga to osobowość prawna w sferze prawa cywilnego zapewniająca samorządowi możliwość realizacji swoich celów z wykorzystaniem metod prywatnoprawnych. Jak widać, głównym kryterium podziału pomiędzy obydwojma wymiarami samorządu jest analogiczność do rozgraniczenia opartego na formie realizacji zadań, czyli *imperium* i *dominium*. Należy jednakże wskazać, że nie budzi wątpliwości fakt realizacji funkcji publicznych przez samorząd w formie prywatnoprawnej. Konsekwentnie należy uznać, że realizacja funkcji przez samorząd w formie publicznoprawnej wyklucza możliwość wystąpienia przez niego ze skargą konstytucyjną. Podejmowane zaś przez niego działania prywatnoprawne wymagają dalszego badania, aby możliwa była odpowiedź na pytanie, jak należy je zakwalifikować z punktu widzenia oceny zdolności skargowej.

5.5.1. W tym świetle na uwagę zasługuje przywołany powyżej podział dokonany przez TK na mienie służące do realizacji celów publicznych i gospodarczych<sup>115</sup>. Rozgraniczenie to można doprecyzować, stwierdzając, że kryterium determinującym byłby cel działania jednostki samorządu terytorialnego. Jeśli chodziłoby o realizację nałożonych na jednostkę samorządu terytorialnego zadań publicznych, nie powinna ona posiadać zdolności skargowej. Do tej kategorii należałoby zaliczyć sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, w tym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, o których mowa w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. Obejmowałaby ona swoim zakresem nie tylko zadania własne, ale także zadania zlecone<sup>116</sup>. Kategoria ta, biorąc pod uwagę zakres działalności samorządu, byłaby niewątpliwie szersza niż sfera, w której samorząd posiadałby zdolność skargową.

5.5.2. W drugiej grupie znajdowałyby się inne działania, niezwiązane z realizacją nałożonych na gminę zadań publicznych. Wspomina się o nich art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, dopuszczając możliwość prowadzenia przez gminę działalności gospodarczej w zakresie wykraczającym poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Przywołać można także art. 10 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej<sup>117</sup>, zgodnie z którym gmina może posiadać akcje lub udziały spółek zajmujących się czynnościami bankowymi lub ubezpieczeniowymi<sup>118</sup>. W opisywanych sytuacjach pozycja samorządu jest porównywalna do statusu prywatnych osób prawnych i zdecydowanie bardziej ją przypomina niż aktywność organu władzy państwowej. W tym kierunku idą też zaprezentowane powyżej zbieżne propozycje doktryny<sup>119</sup> i orzecznictwa<sup>120</sup>. Z tego też względu powinno przysługiwać mu prawo do powoływania się

<sup>115</sup> *Ibidem*.

<sup>116</sup> Zob. art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji.

<sup>117</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236).

<sup>118</sup> Zob. wyrok NSA Ośrodek Zamiejskowy w Gdańsku z 6 grudnia 2000 r., I SA/GD 1977/99.

<sup>119</sup> Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy” nr 1/1998, s. 41; A. Bisztyga, *Polska skarga konstytucyjna czy dopełnienie systemu ochrony praw jednostki?*, [w:] *Wokół problematyki cywilnoprosesowej. Studium teoretycznoprawne. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Kazimierza Korzana*, red. A. Nowak, Katowice 2001, s. 50; A. Bisztyga, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2000, tom XLIV, s. 228-229; zob. wyrok TK z 7 maja 2001 r., K 19/00.

<sup>120</sup> Zob. postanowienie TK z 25 lipca 2002 r., Ts 67/02.

na konstytucyjne wolności i prawa oraz żądania ich ochrony w drodze skargi konstytucyjnej. Podzielam wyrażone powyżej stanowisko, że przemawia za tym w wypadku prawa własności art. 64 ust. 2 Konstytucji, nakazujący zapewnienie równej ochrony prawnej własności i innym prawom majątkowym. Analizując wzajemną relację art. 64 ust. 1 i 165 ust. 1 Konstytucji, stoję na stanowisku, że pierwszy z nich chroni prawo własności samorządu w sytuacjach, kiedy nie realizuje on zadań publicznych, natomiast drugi obejmuje swoim zakresem działalność w zakresie realizacji funkcji publicznych. Rozumowanie to pozostaje w korelacji z przysługującymi samorządowi środkami procesowymi. W pierwszym wypadku samorząd mógłby dochodzić swoich praw w drodze skargi konstytucyjnej. W drugim natomiast jego prawo gwarantowałaby instytucja wniosku o stwierdzenie zgodności z Konstytucją. Ze względu na ograniczenia zakresu przedmiotowego art. 165 ust. 1 Konstytucji do spraw związanych z realizacją zadań publicznych, które są jednocześnie zadaniami samorządu, nie wystąpiłby sygnalizowany powyżej rozdźwięk pomiędzy tym przepisem a zakresem przedmiotowym wniosku o stwierdzenie konstytucyjności przepisu.

5.5.3. W moim przekonaniu uszczegółowienie tego podziału powinno zostać dokonane na zasadzie *a casu ad casum* przez orzecznictwo. Wynika to z faktu, że brak jest w doktrynie analogicznej dyferencjacji, która mogłaby być wykorzystana. Ponadto pomiędzy różnymi kategoriami samorządu terytorialnego (tj. gmina, powiat, województwo) występują różnice w zakresie omawianego powyżej podziału.



## PROBLEMATYKA PRAW PODMIOTOWYCH W SKARGACH KONSTYTUCYJNYCH DOTYCZĄCYCH REGULACJI PODATKOWYCH

1. Skarga konstytucyjna jest bez wątpienia instrumentem, który wywiera bardzo pozytywny wpływ na system prawny, w tym system prawa podatkowego. Przyczynia się ona do lepszego rozumienia konstytucyjnego katalogu wolności i praw<sup>1</sup>. Stały rozwój standardów ochrony praw i wolności pozwala zatem na poszukiwanie przez każdego podatnika ochrony przed działaniami ustawodawcy niemieszczącymi się w konstytucyjnych ramach.

Takie dążenie, spowodowane złym stanem polskiego ustawodawstwa podatkowego, można zaobserwować już od momentu ustanowienia skargi konstytucyjnej w 1997 r. Praktyka prawie 20 lat funkcjonowania tego środka ochrony zaczyna powoli przynosić odpowiedź, z jakimi podatkowymi prawami podmiotowymi na gruncie Konstytucji mamy do czynienia. Nie oznacza to jednak, że po stronie jednostek istnieje zupełna jasność co do tego, które przepisy Konstytucji można uczynić wzorcami kontroli w postępowaniu wszczynanym na podstawie skargi. Wszak wciąż obserwować można pewne wahania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a analiza niektórych wypowiedzi prowadzi do wniosku o zbyt formalistycznym i kategorycznym podejściu do istoty podatkowych praw podmiotowych.

Celem niniejszego opracowania jest zatem próba ustalenia, jakie przepisy Konstytucji można wskazać w skardze konstytucyjnej dotyczącej szeroko rozumianych regulacji podatkowych oraz jak można uzasadnić możliwość wywodzenia z tych wzorców kontroli praw podmiotowych. Dalsze rozważania uwzględniają podział na skargi konstytucyjne, które mogłyby dotyczyć konstytucyjnych reguł daninowych o charakterze formalnym (zasada wyłączności ustawy oraz zasady prawidłowej legislacji podatkowej, w szczególności wymóg określoności przepisów) oraz o charakterze materialnym (sprawiedliwość i równość podatkowa, ingerencja we własność i wolność działalności gospodarczej). Przed dokonaniem szczegółowej analizy w zakresie podatkowych wzorców kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętym na podstawie skargi konstytucyjnej należy jednak poczynić kilka uwag o charakterze ogólnym. Za każdym razem, przy próbie konstruowania podatkowych praw podmiotowych, należy bowiem sięgać do podstawowych wartości konstytucyjnych, a te nakazują uwzględniać następujące dyrektywy.

---

\* Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Od 2010 r. sekretarz i członek Rady Legislacyjnej przy Prezisie Rady Ministrów, sekretarz naukowy kwartalnika „Przegląd Legislacyjny”, autor publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego.

<sup>1</sup> Zob. P. Tuleja, M. Grzybowski, *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw jednostki w polskim systemie prawa*, [w:] *Sądy i Trybunały w Konstytucji i w praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005, s. 106.

Po pierwsze, zgodnie z ustabilizowanym stanowiskiem orzecznictwa i doktryny, ustawodawca posiada swobodę w kształtowaniu systemu podatkowego. Polega ona na możliwości odzwierciedlenia w stanowionych regulacjach daninowych przyjętego systemu wartości, co wyraża się przede wszystkim w określaniu zakresu (w tym konstruowania ulg i zwolnień) i wysokości konkretnego świadczenia publicznoprawnego. To z kolei powoduje, że ograniczona jest kompetencja Trybunału Konstytucyjnego polegająca na możliwości kontrolowania zasadności, słuszności czy celowości danego uregulowania podatkowego, a wybór przez ustawodawcę rozwiązań i celów podatkowych odpowiadających prowadzonej polityce gospodarczej i społecznej w większości wypadków nie będzie mógł być oceniany w kategoriach zgodności lub niezgodności z Konstytucją.

Swoboda parlamentu w zakresie podatków i innych danin nie ma jednak charakteru absolutnego. Jej granicą są konstytucyjne regulacje podatkowe o charakterze formalnym (wyłączność ustawy oraz zasady poprawnej legislacji podatkowej) oraz materialnym (równość i powszechność opodatkowania, istota praw i wolności). Nie stanowi zatem zaprzeczenia swobody parlamentu badanie, czy do ustanowienia jakiegoś jednostkowego świadczenia finansowego doszło w sposób przewidziany w Konstytucji, przy respektowaniu podstawowych reguł konstruowania podatków. Co za tym idzie, nie wydaje się poprawny, zauważalny w niektórych orzeczeniach Trybunału<sup>2</sup>, automatyzm powoływania się na swobodę parlamentu jako jedną z zasadniczych przesłanek odmowy merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej. W moim przekonaniu, merytoryczne rozpoznanie zarzutów dotyczących naruszenia granic formalnych i materialnych nie znosi omawianej swobody, a potwierdzenie istnienia konkretnego podatkowego prawa podmiotowego pozwala wręcz na bardziej precyzyjne wyznaczenie zakresu swobody w stanowieniu danin. Stwierdzenie, że jednostka przykładowo może oczekiwać, iż do nakładania świadczeń będzie dochodziło w drodze jasnych i precyzyjnych norm rangi ustawowej, prowadzi wszak do akcentowania konstytucyjnych granic, w których porusza się ustawodawca.

Po drugie, w wypadku przepisów o tak dużym stopniu ogólności jak normy rozdziału II Konstytucji trzeba odwoływać się do wykładni dynamicznej. Co za tym idzie, krytycznie należy oceniać tendencję do petryfikacji standardu konstytucyjnego w zakresie podatkowych praw podmiotowych. Statyczne podejście do analizowanego zagadnienia było być może pożądane w momencie kształtowania się daninowego standardu konstytucyjnego w warunkach niestabilności systemu finansów publicznych. Ochrona równowagi budżetowej mogła wówczas przemawiać za statycznym ujęciem podatkowych praw podmiotowych.

Wyrazem dynamicznego podejścia do podatkowych praw podmiotowych jest uznanie, że niektóre normy konstytucyjne, traktowane do tej pory jako wyrażające jedynie dyrektywy skierowane do władz publicznych, zawierają także uprawnienia o charakterze jednostkowym na tzw. poziomie minimum<sup>3</sup>. Słowem, nic nie stoi na przeszkodzie,

<sup>2</sup> Zob. np. postanowienie TK z 18 listopada 2008 r., sygn. SK 23/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 166.

<sup>3</sup> J. Trzcíński, uwagi do art. 79, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 10 oraz tenże, *Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzcíński, Warszawa 2000, s. 58.



aby niektóre przepisy, w szczególności art. 84 i art. 217 Konstytucji, traktować jako ustanawiające reguły adresowane do ustawodawcy (skutkujące obowiązkiem realizacji postulatów w niej zawartych) oraz kreujące prawa podmiotowe. Źródło podatkowych praw podmiotowych można także wywodzić z teorii dwuwarstwowości pojmowania norm konstytucyjnych. Nakazuje ona, aby przepis konstytucyjny był rozumiany jako dyrektywa dla władz publicznych – w tym wypadku stanowienia prawa podatkowego uwzględniającego konstytucyjne reguły formalne i materialne. Ponadto, dwuwarstwowość wymaga, aby przepisy ustawy zasadniczej – zawsze, gdy to możliwe – były podstawą do rekonstrukcji prawa podmiotowego<sup>4</sup>. W konsekwencji w doktrynie kwestionuje się pogląd, że zasady ustroju państwa *ex definitione* nie mogą być podstawą skargi konstytucyjnej<sup>5</sup>. Konstytucyjne zobowiązanie prawodawcy do regulowania podatków wyłącznie w ustawie czy do przestrzegania zasady równości opodatkowania powoduje przecież, że drugą warstwę tych chronionych dóbr stanowi regulacja pozycji podatnika wobec państwa w zakresie wyznaczonym przez te wartości.

Po trzecie, przy rozpatrywaniu podatkowych skarg konstytucyjnych Trybunał Konstytucyjny bardzo często odwołuje się do argumentu, że samo zobowiązanie danego podmiotu do ponoszenia określonych ciężarów finansowych na cele publiczne nie stanowi niedopuszczalnej ingerencji w jego sferę majątkową, w szczególności w konstytucyjne prawo własności (art. 64). Teza taka jest spójna z założeniem, że skoro Konstytucja stanowi, iż każdy jest obowiązany do ponoszenia danin określonych w ustawie (art. 84), to w konsekwencji oznacza to swoiste „podatkowe” wyznaczenie granic prawa własności już na poziomie ustawy zasadniczej. Nałożenie daniny nie jest zatem ingerowaniem przez państwo w konkretne prawo majątkowe, lecz kształtowaniem przez ustawodawcę jego treści w ramach konstytucyjnie przyznanej swobody i konstytucyjnie wyznaczonych granic<sup>6</sup>. Podobnie wygląda konstytucyjna relacja między obowiązkiem podatkowym a wolnością działalności gospodarczej (art. 20 i 22 Konstytucji) – treść tej ostatniej również jest współkształtowana przez postanowienia dotyczące powinności daninowych (art. 84).

Warto jednak pamiętać, że powyższa argumentacja nie implikuje generalnego wyłączenia dopuszczalności powoływania się na ochronę praw majątkowych czy wolność działalności gospodarczej w skargach konstytucyjnych dotyczących podatków. Mamy tu bowiem do czynienia z kategorią obowiązku, który posiada swoje konstytucyjne zakotwiczenie i nie może być postrzegany w oderwaniu od miejsca w systematyce konstytucyjnej. Art. 84 Konstytucji znajduje się w rozdziale II („Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”), przez co widoczna jest korelacja praw i wolności

<sup>4</sup> Takie rozumienie np. art. 20 i art. 22 Konstytucji postuluje J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009, s. 418.

<sup>5</sup> M. Masternak-Kubiak, J. Zakolska, *Naruszenie zasady proporcjonalności jako podstawa skargi konstytucyjnej*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Januszowi Trzczańskiemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012, s. 236.

<sup>6</sup> A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 95 i n.

z obowiązkami publicznoprawnymi<sup>7</sup>. Trzeba zatem pamiętać, że przymusowa egzekucja świadczeń podatkowych, które nie zostały ustanowione w odpowiedni sposób, prowadzi automatycznie do utraty własności rzeczy i innych praw majątkowych czy utrudnienia w prowadzeniu działalności gospodarczej. Realizacja obowiązków podatkowych łączy się więc nieuchronnie z ingerencją w prawa i wolności konstytucyjne<sup>8</sup>. W wypadku podatkowej skargi konstytucyjnej zmienia się zatem jedynie metodologia kwestionowania regulacji daninowych, gdyż zarzuty nie mogą sprowadzać się do negowania samego nałożenia podatku, lecz powinny dotyczyć formy (konstytucyjne reguły podatkowe o charakterze formalnym) czy sposobu (konstytucyjne reguły podatkowe o charakterze materialnym) ustanawiania powinności podatkowych.

2. Na obecnym etapie rozwoju podatkowych standardów konstytucyjnych doszło do pełnego ukształtowania się formalnych aspektów władztwa daninowego państwa<sup>9</sup>. Potwierdzone zostało znaczenie i zawartość normatywna zasady wyłączności ustawy (art. 84 i art. 217 Konstytucji). Nie budzi wątpliwości, że swoim zakresem przedmiotowym obejmuje ona nie tylko podatki, lecz także inne daniny publiczne<sup>10</sup>. W wypadku wszelkiego rodzaju świadczeń pieniężnych, pobieranych przymusowo w celu realizacji zadań publicznych, obowiązuje dyrektywa, zgodnie z którą wszystkie podstawowe elementy danej powinności muszą być określone w ustawie. Oznacza to niedopuszczalność regulowania na poziomie podustawowym kwestii wpływających na zakres oraz warunki spełniania świadczeń publicznych. To na podstawie samej lektury ustawy jednostka powinna uzyskiwać elementarną wiedzę, w jakiej wysokości oraz w jakich okolicznościach jest obowiązana do poniesienia świadczenia.

Naruszenie zasady wyłączności ustawy w sprawach danin publicznych, z racji fundamentalnego znaczenia dla całego systemu podatkowego, bywa w konsekwencji częstym zarzutem podnoszonym w skargach konstytucyjnych kierowanych do TK. W zakresie dopuszczalności posługiwania się takimi argumentami stanowisko Trybunału przeszło dość dużą ewolucję. Z dzisiejszej perspektywy wydaje się, że w trybie skargi konstytucyjnej, spośród możliwych wzorców kontroli regulacji podatkowych, najbardziej liberalne podejście Trybunału widoczne jest właśnie przy rozpatrywaniu domniemych uchybień w zakresie prawidłowego podziału regulowanej materii między ustawę a akt wykonawczy. Wymaga jednak odnotowania, że nie ma jednolitości orzeczniczej w tym względzie, a podstawowa kontrowersja dotyczy tego, czy przepisy sankcjonujące wyłączność ustawy (art. 84 i art. 217 Konstytucji) mogą być samodzielnym wzorcem kontroli w postępowaniu wszczętym na podstawie skargi konstytucyjnej.

<sup>7</sup> A. Bień-Kacała, *Uczciwość ustawodawcy daninowego*, [w:] „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, tom XXXI. *Studia Ustrojodawcze. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Pułto*, red. A. Szmyt, s. 542.

<sup>8</sup> Wyrok z 11 grudnia 2001 r., sygn. SK 16/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 257.

<sup>9</sup> A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Najnowsze tendencje*, „Przegląd Sejmowy” nr 1/2012, s. 25 i n.

<sup>10</sup> Nie ma przy tym znaczenia użyta przez prawodawcę nazwa „podatek”, „opłata”, „składka” etc. O charakterze danego świadczenia decydują bowiem jego cechy materialne – zob. A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne – podstawowe pojęcia konstytucyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” nr 2/2011, s. 47 i n.

Analizę orzecznictwa dotyczącego dopuszczalności postawienia zarzutu naruszenia reguły wyłączności ustawy należy rozpocząć od tych rozstrzygnięć, w których Trybunał Konstytucyjny kategorię podkreśla, że na podstawie Konstytucji nie można skonstruować prawa podmiotowego do nieponoszenia ciężarów publicznych nieokreślonych w ustawie<sup>11</sup>. Rozwijając ten tok rozumowania, Trybunał wskazuje, że z powołanych samodzielnie art. 84 i art. 217 Konstytucji nie wynikają bezpośrednio prawa i wolności, które mogłyby stanowić podstawę skargi konstytucyjnej. Z niektórych wypowiedzi TK wynika, że w przepisach tych określono przede wszystkim władztwo podatkowe państwa oraz zasady jego urzeczywistniania, co ma znaczenie „wyłącznie przedmiotowe” i jest adresowane do podmiotów posiadających kompetencje prawotwórcze<sup>12</sup>. Regulacje te nie gwarantują jednak podatnikom określonej wolności czy prawa, których ochrona przed naruszeniami mogłaby stanowić samoistny przedmiot skargi konstytucyjnej, odpowiadającej wymogom sformułowanym w art. 79 ust. 1 Konstytucji<sup>13</sup>.

Z drugiej strony, w innych rozstrzygnięciach TK przyjmuje założenie, że jednostka jest uprawniona do powoływania się na naruszenie podmiotowego prawa do ochrony praw majątkowych przez uszczuplającą majątek skarżącego regulację daninową, która została wydana z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego (art. 92 ust. 1 Konstytucji) lub z przekroczeniem wymaganego konstytucyjnie zakresu wyłączności ustawowej w sprawach podatków i innych danin publicznych (art. 84 i art. 217 Konstytucji)<sup>14</sup>. Zgodnie z tym tokiem rozumowania, treści wyrażone w art. 84 i art. 217 czy nawet art. 92 ust. 1 Konstytucji, dotyczące sposobu (formy) nakładania podatków, mogą być uznane za adekwatne wzorce kontroli w trybie skargi konstytucyjnej, jeżeli zostaną jednak skorelowane z przepisami ustawy zasadniczej jednoznacznie wyrażającymi konkretne prawa lub wolności skarżącego. Potwierdza to najnowsze orzecznictwo, zgodnie z którym Trybunał dopuszcza objęcie ochroną prawa podmiotowego do ochrony własności w związku z zasadą wyłączności ustawy<sup>15</sup>. Trybunał Konstytucyjny – co stanowi istotne *novum* – słusznie wskazuje również, że nieodpowiednia forma nakładania danin jest zaprzeczeniem istotnych wartości demokratycznego państwa prawnego. Wadliwy sposób ustanowienia podatku jest bowiem uchybieniem konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> Postanowienie TK z 18 listopada 2008 r., sygn. SK 23/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 166.

<sup>12</sup> Postanowienia TK z: 18 października 2002 r., sygn. Ts 22/02, OTK ZU nr 1/B/2003, poz. 24; 4 listopada 2003 r., sygn. Ts 145/03, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 77 oraz 5 lutego 2004 r., sygn. Ts 188/03, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 98.

<sup>13</sup> Wyrok z 5 listopada 2008 r., sygn. SK 79/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 153.

<sup>14</sup> Tak w wyrokach z: 17 listopada 2010 r., sygn. SK 23/07, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 103; 25 października 2004 r., sygn. SK 33/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 94; 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110.

<sup>15</sup> Postanowienie z 17 grudnia 2013 r., sygn. SK 59/12, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 144. Postępowanie w sprawie tej skargi zostało jednak umorzone ze względu na to, że zakwestionowane przez skarżącą przepisy nie były podstawą wydania ostatecznego rozstrzygnięcia prowadzącego do naruszenia praw podmiotowych.

<sup>16</sup> Tak w wyrokach z: 6 stycznia 2009 r., sygn. SK 22/06, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 1 oraz 7 lipca 2009 r., sygn. SK 49/06, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 106.

Zgodnie zatem ze wskazaną linią orzeczniczą, w przeciwieństwie do wcześniej przeanalizowanych rozstrzygnięć, podstawowe znaczenie dla efektywnego wniesienia skargi konstytucyjnej ma wyraźne powiązanie zarzutu naruszenia wyłączności ustawy ze sprecyzowanymi prawami i wolnościami konstytucyjnymi. Ograniczenie się do samodzielnego wzorca w postaci art. 84, art. 92 ust. 1 czy art. 217 Konstytucji będzie najczęściej spotykało się – zgodnie z art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym<sup>17</sup> – z odmową nadania skardze dalszego biegu<sup>18</sup>.

Istotne znaczenie ma tutaj również metodologia powołania prawa podmiotowego, którego naruszenie następuje w związku z brakiem respektowania przez ustawodawcę zasady wyłączności ustawy w sprawach danin publicznych. Trybunał przyjmuje bowiem, że nie chodzi o „ornamentacyjne” wskazanie w *petitum* skargi przepisów Konstytucji, zamieszczonych w rozdziale II, wyrażających prawa podmiotowe. Wymagana jest zatem indywidualizacja niedozwolonej ingerencji w prawa podmiotowe, polegająca na określeniu tego, w jaki sposób wnoszący skargę został osobiście i bezpośrednio dotknięty naruszeniem wolności i praw określonych w Konstytucji<sup>19</sup>.

Odnotowania wymaga również trzecia grupa orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w których uznawano, że wyłączność ustawy usankcjonowana w art. 84 i art. 217 Konstytucji może stanowić samodzielne źródło praw podmiotowych<sup>20</sup>. Trybunał dostrzegał, że wymóg, aby prawa i obowiązki jednostek wobec państwa były regulowane ustawą, oznacza stworzenie gwarancji praw podatnika wobec organów władzy publicznej. Do podobnych wniosków odnośnie do istnienia takiego prawa podmiotowego prowadzi analiza orzeczenia, w którym rozpoznano samodzielny zarzut nieszanowania wymaganej konstytucyjnie wyłączności ustawy w sprawach danin publicznych, jak również naruszenia zasad rozdziału materii podatkowej między ustawę a akty prawa miejscowego (art. 168 Konstytucji)<sup>21</sup>. Trybunał podkreślił komplementarność tych wzorców kontroli, w szczególności art. 2 i art. 84 Konstytucji, oraz ich znaczenie w określaniu relacji między jednostką a państwem w sferze prawa daninowego.

Zasada wyłączności ustawy wymaga w konsekwencji, aby podatnik znał dokładną treść i wysokość ciążących na nim obowiązków. Ten sposób podejścia do problematyki podatkowych praw podmiotowych bardzo dobrze obrazuje niedawny wyrok, w którym stwierdzono, że nie powinno budzić żadnych wątpliwości, iż art. 84 i art. 217 – jako przepisy współkształtujące treść konstytucyjnych praw i wolności – mogą stanowić samodzielne wzorce kontroli konstytucyjności prawa, w tym kontroli zaini-

<sup>17</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK.

<sup>18</sup> Zob. np. postanowienia TK z: 3 października 2003 r., sygn. Ts 108/03, OTK ZU nr 4/B/2004, poz. 239; 28 lipca 2009 r. i 24 czerwca 2010 r., sygn. Ts 105/08, OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 167 i 168; 20 października 2009 r. i 15 lipca 2010 r., sygn. Ts 39/09, OTK ZU nr 4/B/2010, poz. 281 i 282; 1 kwietnia 2010 r. i 23 czerwca 2010 r., sygn. Ts 11/08, OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 154 i 155; 5 lipca 2010 r. i 24 lutego 2011 r., sygn. Ts 179/09, OTK ZU nr 1/B/2011, poz. 45 i 46.

<sup>19</sup> A. Michalak, *Dopuszczalne wzorce kontroli norm prawa podatkowego w postępowaniu skargowym przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Podatkowy” nr 10/2014, s. 35.

<sup>20</sup> Argumenty na rzecz dopuszczalności art. 84 i art. 217 Konstytucji jako samodzielnych wzorców kontroli w postępowaniu wszczętym na podstawie skargi konstytucyjnej przedstawiane są także w doktrynie – zob. W. Sokolewicz, uwagi do art. 217, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 9.

<sup>21</sup> Wyrok TK z 2 kwietnia 2007 r., sygn. SK 19/06, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37.

cjowanej wniesieniem skargi konstytucyjnej<sup>22</sup>. Słowem, podmioty wnoszące skargę są uprawnione do sformułowania zarzutu naruszenia praw i wolności przez odwołanie się do wyłączości ustawy w sprawach danin publicznych.

Z podobnymi tendencjami orzecznictwymi mamy do czynienia w wypadku podnoszonych w skargach konstytucyjnych innego rodzaju zarzutów formalnych – dotyczących niejasności czy nieprecyzyjności ustawowego uregulowania danin publicznych (art. 2 Konstytucji). Ustanowienie przepisów niespełniających standardu poprawnej legislacji oznacza niekonstytucyjną ingerencję w sferę praw i wolności jednostki oraz odbiera władzy państwowej konstytucyjną legitymację do ingerowania w prawo własności czy wolność działalności gospodarczej. Zdaniem Trybunału „swoboda ustawodawcy w zakresie kształtowania treści ustaw podatkowych ograniczona jest obowiązkiem przestrzegania wymogu szczególnej dbałości legislacyjnej przy stanowieniu przepisów prawnych, aby umożliwiały one konstruowanie precyzyjnych norm podatkowych”<sup>23</sup>.

Najczęściej zatem Trybunał Konstytucyjny wymaga, aby zarzut naruszenia wymogów określoności był wyraźnie powiązany z argumentami dotyczącymi ingerencji w prawa i wolności konstytucyjne. Samodzielne wskazanie art. 2 Konstytucji, bez odniesienia do praw podmiotowych, będzie skutkowało odmową merytorycznego ustosunkowania się przez TK do takiej argumentacji<sup>24</sup>. Analizowana teza orzecznicza opiera się na założeniu, że prawidłowo ustanowiona pod względem formalnym danina publiczna nie jest niekonstytucyjną ingerencją w sferę prawa własności lub wolności działalności gospodarczej (chyba że przekreśla istotę tego prawa lub wolności). Naruszenie legislacyjnych reguł stanowienia podatków, będące jednocześnie uchybieniem normie wyrażonej w art. 2 Konstytucji, może natomiast stanowić niezgodną z ustawą zasadniczą ingerencję w art. 64 ust. 1 i 3 lub art. 22 Konstytucji<sup>25</sup>. Niejasne przepisy prawa daninowego stanowią bowiem zaprzeczenie konstytucyjnego wymogu ustawowej ingerencji w prawo własności<sup>26</sup>.

Również w tym wypadku zarzut naruszenia zasad określoności i jasności przepisów podatkowych, w przekonaniu TK, musi być odpowiednio uargumentowany<sup>27</sup>. Co za tym idzie, na skarżącym spoczywają dwa rodzaje obowiązków – wskazanie, w zakresie jakich praw podmiotowych ów wymóg nie został dochowany (najczęściej będzie to argument dotyczący ingerencji w podmiotowe prawo własności chronione konstytucyjnie – art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji) i jednocześnie określenie, na czym polegał uszczerbek w sytuacji prawnej skarżącego w zakresie korzystania przez nie-

<sup>22</sup> Wyrok TK z 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80.

<sup>23</sup> Tak w postanowieniu TK z 25 listopada 2009 r., sygn. SK 30/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 159. Zdarzały się również wydawane w trybie skargi konstytucyjnej wyroki, w których TK nie przeprowadzał tak szczegółowej analizy, lecz rozpoznawał podniesiony przez skarżącego zarzut niedostatecznej określoności przepisów podatkowych, przyznając pośrednio, że z art. 2 Konstytucji w kontekście prawa podatkowego mogą wynikać prawa podmiotowe, zob. wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22.

<sup>24</sup> Postanowienie z 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 15/11, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 47.

<sup>25</sup> Zob. zdanie odrębne sędziego P. Tulei do postanowienia z 21 lipca 2010 r., sygn. SK 21/08, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 62.

<sup>26</sup> Postanowienie z 17 grudnia 2013 r., sygn. SK 59/12.

<sup>27</sup> Postanowienie z 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68.

go z tych konstytucyjnych praw i wolności. Podatnik musi zatem sprecyzować, jakie uprawnienia wynikają z powołanego przez niego wzorca kontroli, i wyjaśnić, na czym polega korespondujący z nimi obowiązek prawodawcy. Wymóg właściwego uzasadnienia przez skarżącego zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów stanowi konsekwencję nałożonego na niego przez ustawodawcę ciężaru dowodu, przedstawiana zaś argumentacja winna doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności i legalności przepisów prawa.

Nie wystarczy przy tym proste wymienienie art. 64 czy art. 22 w związku z art. 2, art. 84 lub art. 217 Konstytucji. Zgodnie ze stanowiskiem TK, wymogu zawarcia w skardze konstytucyjnej stosownej argumentacji nie spełniają ogólne stwierdzenia, że kwestionowane przepisy „ustanawiają niedopuszczalne (niezgodne ze standardami wyrażonymi w ustawie zasadniczej) ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych” czy że podatek „może być traktowany jako ograniczenie zasady swobody działalności gospodarczej z tego powodu, że odbiera podmiotom prowadzącym ten rodzaj działalności pełną swobodę w podejmowaniu istotnych decyzji dla procesu gospodarowania”. Z tych wypowiedzi, w przekonaniu TK, nie wynika stosowna „indywidualizacja” niedozwolonej ingerencji w prawa podmiotowe, polegająca na wskazaniu tego, w jaki sposób podatnik został osobiście i bezpośrednio dotknięty naruszeniem wolności lub praw określonych w Konstytucji (w jaki sposób pogorszyła się jego sytuacja prawna)<sup>28</sup>.

Również w tej sferze zdarzają się jednak rozstrzygnięcia, zgodnie z którymi rozpoznanie zarzutów naruszenia zasad poprawnej legislacji nie jest uzależnione od wyraźnego wskazania w skardze przepisów umiejscowionych w rozdziale II Konstytucji. Trybunał dopuszcza zatem traktowanie art. 2 (ewentualnie art. 84 i art. 217)<sup>29</sup> jako samodzielnych wzorców kontroli, o ile skarżący uargumentuje, dlaczego zaskarżone przepisy, z powodu ich niejasności i braku określoności, doprowadziły do naruszenia norm przewidujących konstytucyjne prawa i wolności<sup>30</sup>. Trybunał sygnalizuje jednak, że sytuacja taka ma charakter wyjątkowy – art. 2 w związku z art. 84 i/lub art. 217 Konstytucji jako wzorce samodzielne mogą być powoływane w procedurze skargi konstytucyjnej wyjątkowo, gdy w sposób jasny i niebudzący wątpliwości z ich naruszeniem można powiązać również naruszenie praw lub wolności konstytucyjnych<sup>31</sup>.

Odnosząc się do powyższych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczących możliwości kwestionowania regulacji podatkowych z punktu widzenia niedochowania przez ustawodawcę wymogów formalnych (wyłączność ustawy oraz określoność przepisów prawa podatkowego), należy podnieść, że poprawne wydaje się dopuszczenie takiej argumentacji jako podstawy wniesienia skargi konstytucyjnej. Na obecnym etapie rozwoju standardów ochrony praw i wolności jednostek trudno bowiem negować istnienie prawa podmiotowego do ochrony własności czy wolności działalności gospodarczej w sytuacji nielegitymowanego (pozaustawowego lub uchy-

<sup>28</sup> Postanowienie z 9 lipca 2012 r., sygn. SK 19/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 87.

<sup>29</sup> W wyroku z 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, wskazano, że w wypadku podnoszenia zarzutu naruszenia szczególnej określoności ustaw podatkowych dopuszczalne jest wskazanie art. 84 i 217 Konstytucji jako samodzielnych wzorców kontroli.

<sup>30</sup> Wyrok TK z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127.

<sup>31</sup> Postanowienie z 24 września 2013 r., sygn. SK 39/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 107.

biającego zasadzie określoności przepisów prawa) naruszania tych wartości przez organy władzy publicznej. W warunkach demokratycznego państwa prawnego ochronę powinno uzyskać oczekiwanie jednostki, że ingerencja w jej własność bądź swobodę przedsiębiorczości zawsze będzie zgodna z konstytucyjnymi wymogami formalnymi.

Trudno w konsekwencji przepisom art. 2, art. 84 i art. 217 Konstytucji odmówić charakteru gwarancyjnego, polegającego na zapewnieniu podatników, że tylko parlament, w sposób jasny i klarowny, będzie nakładał podatki i inne daniny, których podstawowe elementy zostaną określone w ustawie<sup>32</sup>. W moim przekonaniu, przepisy te nie mają jedynie charakteru przedmiotowego<sup>33</sup>, lecz powinny być postrzegane przez pryzmat twierdzenia o dwuwarstwowym pojmowaniu norm konstytucyjnych czy koncepcji praw podmiotowych na tzw. poziomie minimum. Co za tym idzie, art. 2, art. 84 i art. 217 Konstytucji muszą być rozumiane jako dyrektywa zgodnego z Konstytucją tworzenia prawa podatkowego przez organy władzy publicznej, jak również mogą stanowić – gdy to tylko możliwe – jeden z elementów składających się na publiczne prawa podmiotowe. Takie podejście, zgodnie z argumentami wskazanymi na wstępie, nie rodzi zagrożenia naruszenia swobody ustawodawcy w stanowieniu prawa podatkowego. Dokonywanie kontroli formy, w jakiej dochodzi do nakładania obowiązków daninowych, nie łączy się z uprawnieniem TK do badania kierunków prowadzonej polityki podatkowej.

W tym kontekście fundamentalną kwestią okazuje się sprecyzowanie w skardze konstytucyjnej, w zakresie jakich praw podmiotowych konstytucyjne wymogi formalne nie zostały dochowane i jednocześnie określenie, na czym polega uszczerbek w sytuacji prawnej podatnika korzystającego z tych konstytucyjnych praw i wolności. W moim przekonaniu, wystarczające z punktu widzenia art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK należy uznać generalne odwołanie się do konstytucyjnej ochrony własności (art. 64 ust. 1 i 3) lub wolności działalności gospodarczej (art. 22). Argumentem na rzecz takiej tezy jest twierdzenie, że z perspektywy własności i działalności gospodarczej obowiązek ponoszenia danin publicznych kształtuje ich konstytucyjną treść. Kontrola konstytucyjności formy, w jakiej dochodzi do kształtowania tej treści, ma zatem z natury rzeczy znaczenie dla ochrony tych praw podmiotowych.

W sytuacji, gdy badane regulacje pozwalają na przekazanie do aktów wykonawczych treści istotnych z punktu widzenia konstrukcji daniny publicznej, dopuszczalna konstytucyjnie (na podstawie art. 84 i art. 217) ingerencja we własność czy wolność

<sup>32</sup> Zwrócić należy ponadto uwagę na wyrażony w doktrynie pogląd, że w każdym wypadku kontroli rozporządzenia należy wychodzić od oceny z punktu widzenia wymagań konstytucyjnych stawianych aktom wykonawczym, w tym naruszenia wyłączności materii ustawowej, i to niezależnie od powołania w skardze, wniosku czy pytaniu prawnym odpowiedniego wzorca – zob. E. Łętowska, J. Królikowski, A. Łyszkowska, J. Sokólska-Warchoł, *Zasada skargowości – wątpliwości i uwarunkowania na tle *acquis constitutionnel**, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, red. K. Budziło, Warszawa 2010, s. 124-125.

<sup>33</sup> Tak TK w postanowieniu z 18 listopada 2008 r., sygn. SK 23/06 oraz A. Bień-Kacała, *Zasada władztwa daninowego w Konstytucji RP z 1997 r.*, Toruń 2005, s. 73-74. Tak również M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjny status proceduralny jednostki jako adresata działań organów administracji*, [w:] *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 331.

działalności gospodarczej nie ma charakteru legitymowanego. Stwierdzenie takiego faktu przez Trybunał Konstytucyjny automatycznie odbiera władzy publicznej uprawnienie do kształtowania tych praw podmiotowych. Podobnie w wypadku naruszenia wymaganego konstytucyjnie standardu określoności regulacji daninowych (art. 2) – niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie tekstu przepisów pozostawia organom mającym je stosować nadmierną (a przez to niekonstytucyjną) swobodę przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń wolności i praw jednostek.

Co więcej, sposób naruszenia praw podmiotowych oraz zindywidualizowany uszczerbek, który ponosi jednostka, w wypadku naruszenia przez ustawodawcę formalnych reguł ustanawiania danin publicznych, jest praktycznie zawsze taki sam. W każdym wypadku dochodzi bowiem do niebezpieczeństwa pozbawienia własności czy istotnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej przez przymusową egzekucję świadczenia, które nie odpowiada formie określonej w Konstytucji. Pogorszenie sytuacji prawnej podatników polega zatem na zobowiązaniu ich do poniesienia świadczenia finansowego, którego – w świetle reguł konstytucyjnych – nie powinni byli spełniać. Wymaganie przez Trybunał Konstytucyjny przedstawiania szerszej argumentacji ponad to, co zostało wskazane powyżej, jest natomiast – w moim przekonaniu – tworzeniem sztucznej bariery w korzystaniu z podstawowego mechanizmu ochrony praw i wolności.

3. W Konstytucji doszło także do wykształcenia podatkowych reguł o charakterze materialnym. Chodzi przede wszystkim o dyrektywę równego i powszechnego obciążania obowiązkami daninowymi (art. 32 ust. 1 i 84 Konstytucji w związku z przepisami wyrażającymi konkretne prawa lub wolności, np. art. 64 czy art. 22 Konstytucji) czy konstytucyjne zasady ingerowania w prawa i wolności (np. art. 64 ust. 3 czy art. 22 Konstytucji, które w pewnych wypadkach mogą być rozpatrywane przez pryzmat postanowień art. 31 ust. 3 Konstytucji)<sup>34</sup>. W tym wypadku, w przeciwieństwie do konstytucyjnego standardu formalnego, rygorystyczne egzekwowanie przez Trybunał Konstytucyjny równości czy powszechności rzeczywiście może czasami prowadzić do ograniczenia konstytucyjnej swobody parlamentu w prowadzeniu polityki podatkowej. Skutkuje to większą powściągliwością w rozpatrywaniu przez TK tego typu zarzutów.

Nie oznacza to jednak, że sposób urzeczywistnienia przez ustawodawcę tych wartości znajduje się w całości poza kontrolą trybunalską inicjowaną skargą konstytucyjną. Dopuszczalne jest bowiem konstruowanie podatkowych praw podmiotowych o charakterze materialnym, w zakresie sprecyzowanym w dotychczasowym orzecnictwie TK. Generalnie rzecz ujmując, Trybunał stoi na stanowisku, że Konstytucja gwarantuje każdemu równość w zakresie obciążeń podatkowych, co powoduje, iż ustawodawca jest związany dyrektywami płynącymi z konstytucyjnej zasady równości w związku z zasadami sprawiedliwości społecznej. Możliwość podnoszenia naruszenia tych dyrektyw w trybie skargi konstytucyjnej – zdaniem TK – jest jednak ograniczona powinnością wskazania przez skarżących, w zakresie jakiej wolności

<sup>34</sup> A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji...*, s. 80 i n.



lub prawa konstytucyjnego to nierówne traktowanie występuje. Trybunał zaznacza jednocześnie, że ustawa zasadnicza „nie wyraża publicznego prawa podmiotowego do sprawiedliwego obciążania obowiązkiem podatkowym rozumianego jako prawo do korzystania z ulg podatkowych”<sup>35</sup>.

Powyższe rozstrzygnięcie Trybunału z 2009 r. miało na celu uporządkowanie dotychczasowego rozbieżnego orzecznictwa w zakresie materialnych podatkowych praw podmiotowych. Wcześniej zdarzały się bowiem – inicjowane skargą konstytucyjną – wyroki, w których, przy braku odniesienia się przez skarżących do konkretnych praw podmiotowych, Trybunał kwestionował regulacje daninowe z punktu widzenia samodzielnych wzorców w postaci art. 32 ust. 1 czy art. 84 Konstytucji<sup>36</sup>. Trybunał oceniał tym samym, czy ustanawiając ulgę podatkową, prawodawca wyznaczył krąg podmiotów uprawnionych do jej wykorzystania z poszanowaniem zasad i wartości konstytucyjnych. Również po 2009 r., mimo powyższego wyraźnego stanowiska pełnego składu zajętego na etapie tzw. wstępnej kontroli, zdarzały się wydawane w trybie skargowym wyroki, w których odnoszono się do zasady sprawiedliwości podatkowej (wywodzonej jedynie z art. 2 Konstytucji) oraz zasady równości, bez wyraźnego i bezpośredniego powiązania tych wartości z konkretnymi prawami lub wolnościami skarżącego<sup>37</sup>. Być może Trybunał Konstytucyjny wychodził z założenia, że jest kompetentny do samodzielnego i wszechstronnego rozważenia wszelkich przesłanek decydujących o merytorycznym rozpoznaniu sprawy, nawet w sytuacji, gdy odpowiednia argumentacja nie została powołana przez skarżącego. Takie, nieco mniej formalistyczne podejście, w przekonaniu niektórych sędziów daje się uzasadnić w świetle roli Trybunału Konstytucyjnego, nakazującej podejmowanie działań w celu doprowadzenia do efektywnego działania w zakresie kontroli norm<sup>38</sup>. Myśl powyższa, prowadząca do pełniejszego zabezpieczenia praw i wolności jednostki na etapie postępowania przed TK, wydaje się słuszna. Granicą takiego podejścia powinna być jednak zasada skargowości.

Odnotowania wymagają także wypowiedzi, zgodnie z którymi dopuszczalne jest podniesienie w skardze zarzutu niesprawiedliwego czy nierównego obciążenia podatkiem jako niezgodnego z Konstytucją ograniczenia praw i wolności jednostki. Trybunał zastrzegwał jednak równocześnie, że powoływanie się na ogólne zasady i wartości wyrażone w ustawie zasadniczej, w szczególności na samodzielny zarzut naruszenia

<sup>35</sup> Postanowienie pełnego składu TK z 16 lutego 2009 r., sygn. Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23. Zob. również M. Wiącek, *Formalne przesłanki skargi konstytucyjnej (w świetle orzecznictwa TK)*, „Państwo i Prawo” z. 9/2011, s. 29.

<sup>36</sup> Wyroki z: 22 października 2002 r., sygn. SK 39/01, OTK ZU nr nr 5/A/2002, poz. 66; 9 maja 2005 r., sygn. SK 14/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 47; 16 października 2007 r., sygn. SK 63/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 105.

<sup>37</sup> Tak w wyroku z 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08.

<sup>38</sup> Zob. argumentację przytoczoną w zdaniu odrębnym S. Wronkowskiej-Jaśkiewicz do wyroku z 8 czerwca 2011 r. o sygn. K 3/09 (OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 39), gdzie stwierdzono m.in., iż ustrojowe zadanie TK w postaci eliminowania z systemu prawa wadliwych aktów normatywnych „może być właściwie i efektywnie realizowane jedynie wówczas, gdy Trybunał nie uzależnia merytorycznego rozpoznania sprawy czy też orzeczenia w przedmiocie konstytucyjności badanego aktu od mniej lub bardziej udanej, kompletnej, przekonującej czy trafnej argumentacji podmiotu żądającego kontroli w którymkolwiek z przewidzianych w Konstytucji trybów lub innych uczestników postępowania”.

sprawiedliwości społecznej, jedynie sporadycznie może doprowadzić do uznania regulacji daninowej za niekonstytucyjną<sup>39</sup>.

Wskazać można jednak na dominującą grupę orzeczeń odmawiających merytorycznego rozpoznania skarg, w których jednostka zaniechała określenia, w zakresie jakiej wolności lub prawa następuje naruszenie konstytucyjnych zasad o charakterze materialnym. Trybunał sygnalizował m.in., że: ograniczona jest dopuszczalność traktowania zasad sprawiedliwości społecznej i równości jako jedynej podstawy skargi konstytucyjnej<sup>40</sup>; samo odwołanie się w skardze do zasady ochrony wolności człowieka nie może być uznane za doprecyzowane<sup>41</sup>; podstawą skargi nie może być jedynie zasada równości czy prawo do sprawiedliwego obciążania obowiązkiem podatkowym<sup>42</sup>; uczynienie z art. 2 i art. 32 Konstytucji samoistnych wzorców kontroli jest możliwe, jeżeli skarżący sprecyzuje, w zakresie jakich wolności lub praw zasady te doznały niedozwolonego uszczerbku lub ograniczenia<sup>43</sup>.

Z dzisiejszej perspektywy konieczne wydaje się zatem wyraźne powiązanie zarzutu braku respektowania konstytucyjnych dyrektyw materialnych z naruszeniem praw podmiotowych, przy czym niedopuszczalne jest powoływanie się na prawo do korzystania z ulg czy zwolnień podatkowych. Przy składaniu skarg konstytucyjnych wymagane jest w konsekwencji wyjaśnienie przez podatnika sposobu naruszenia praw podmiotowych. Nie stanowi wystarczającej podstawy skargi powołanie samodzielnych wzorców w postaci art. 32 ust. 1 w związku z art. 84 Konstytucji oraz wskazanie, że brak możliwości skorzystania z ulgi czy zwolnienia podatkowego jest naruszeniem praw podmiotowych<sup>44</sup>. Oznaczałoby to bowiem w istocie przyznanie przez TK prawa do zwolnienia z konkretnej daniny publicznej<sup>45</sup>.

Jak zasygnalizowano na wstępie, w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym niedopuszczalne jest kwestionowanie konstytucyjności samego ustanowienia podatku. Wprowadzenie ustawowej powinności ponoszenia świadczeń publicznych nie prowadzi bowiem do naruszenia konstytucyjnej ochrony praw majątkowych. Możliwe jest jednak odwołanie się w skardze konstytucyjnej do treści art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji w dwóch szczególnych wypadkach<sup>46</sup>. Pierwszym z nich jest

<sup>39</sup> Wyrok z 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09.

<sup>40</sup> Postanowienia z: 6 sierpnia 2009 r., sygn. Ts 121/07, OTK ZU nr 4/B/2009, poz. 232 oraz 27 sierpnia 2010 r., sygn. Ts 279/08, OTK ZU nr 4/B/2010, poz. 264.

<sup>41</sup> Postanowienie z 2 lutego 2009 r., sygn. Ts 182/06, OTK ZU nr 4/B/2009, poz. 223.

<sup>42</sup> Postanowienie z 5 października 2009 r., sygn. Ts 271/07, OTK ZU nr 5/B/2009, poz. 384.

<sup>43</sup> Postanowienie z 12 maja 2010 r., sygn. Ts 286/08, OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 188.

<sup>44</sup> Postanowienie z 29 stycznia 2014 r., sygn. SK 9/12, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 8.

<sup>45</sup> A. Michalak, *Skarga konstytucyjna w sprawach podatkowych – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Podatkowy” nr 6/2013, s. 43.

<sup>46</sup> Na marginesie należy odnotować, że prawo podmiotowe do ochrony własności powinno być konstruowane na podstawie art. 64, a nie art. 21 ust. 1 Konstytucji. Z treści tego ostatniego przepisu nie należy bowiem wywodzić praw podmiotowych. Wyraża on zasadę ustroju i wobec gwarancyjnej funkcji art. 64 – chroniącego własność w ujęciu cywilistycznym, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia – nie ma potrzeby stawiania tezy o dwuwarstwowości art. 21 ust. 1 Konstytucji. Z art. 64 wynika konkretne roszczenie o uzyskanie określonej korzyści czy ochrony, a postanowienia art. 21 ust. 1 stanowią podstawową wytyczną dla działania władz publicznych oraz wyrażają ich obowiązki w zakresie realizacji omawianego prawa. Dopuszczalne przy skardze konstytucyjnej jest

sytuacja, gdy pod pozorem regulacji daninowej ustawodawca wprowadza mechanizm konfiskaty mienia<sup>47</sup>. Zarzutem skargowym można wówczas uczynić zakaz naruszania istoty praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), w tym istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji).

Po drugie, nieadekwatność wzorców w postaci ochrony własności czy proporcjonalności regulacji podatkowych występuje w wypadku kwestionowania w skardze samego nałożenia obowiązków podatkowych czy ich wysokości (granic). Możliwe jest jednak domaganie się w skardze konstytucyjnej dokonania kontroli ustawowych warunków ponoszenia danin<sup>48</sup>. Trzeba bowiem dokonać rozróżnienia między unormowaniem obowiązku podatkowego i zakresem tego obowiązku a regulacją dotyczącą sposobu jego realizacji<sup>49</sup>. Powoduje to, że dopuszczalna – w szczególności z punktu widzenia standardów ochrony własności – jest kontrola konstytucyjności unormowań pełniących funkcję instrumentalną wobec przepisów kształtujących samą powinność ponoszenia świadczenia (tzw. obowiązki okołopodatkowe)<sup>50</sup>.

Taką kontrolę w trybie skargowym Trybunał przeprowadził kilka razy w wypadku wymogów formalnych, których spełnienie umożliwia obniżenie kwoty należnego podatku<sup>51</sup>. Stwierdzał, że skarżący nie kwestionuje samego nałożenia podatku, a jedynie neguje ukształtowanie warunków, jakie muszą zostać spełnione, aby skorzystać ze zwolnienia z obowiązku podatkowego albo z preferencyjnej (ulgowej) stawki opodatkowania. Umożliwiło to kontrolę zaskarżonych przepisów z punktu widzenia art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji<sup>52</sup>. Podobne podejście Trybunału miało miejsce w związku ze skargą dotyczącą ingerencji w prawa majątkowe przez obciążenie dodatkowe, wykraczające poza granice samego podatku. Trybunał uznał, że w kontekście prawa do zwrotu nadpłaconego podatku nie można co prawda mówić o własności – przynajmniej w ścisłym rozumieniu tego terminu – ale o wierzycelności bądź o maksymalnie ukształtowanej ekspektatywie. Z tych względów prawo to korzysta z ochrony gwarantowanej „innym niż własność prawom majątkowym” w art. 64 ust. 1 Konstytucji i możliwe jest jego powołanie w skardze konstytucyjnej<sup>53</sup>.

Na uwagę zasługują także ustalenia nauki prawa i orzecznictwa konstytucyjnego w zakresie możliwości kwestionowania regulacji dotyczących przedawnienia zobowiązań podatkowych. Na gruncie Konstytucji nie można konstruować prawa podmiotowego do przedawnienia zobowiązania. Co za tym idzie, niedopuszczalne jest kiero-

---

jednak powoływanie art. 21 ust. 1 Konstytucji w charakterze przepisu związkowego, obok art. 64 wyrażającego prawa podmiotowe. Celem takiego zabiegu mogłoby być zaakcentowanie ustrojowego znaczenia ochrony własności, co może być pomocne w rozstrzygnięciu kolizji norm konstytucyjnych – zob. M. Kaliński, A. Krzywoń, „Własność” jako przedmiot ochrony na podstawie art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, „Przegląd Sądowy” nr 1/2015, s. 28-29.

<sup>47</sup> Postanowienie TK z 16 lutego 2009 r., sygn. Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23.

<sup>48</sup> Wyrok z 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09.

<sup>49</sup> A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji...*, s. 104-105.

<sup>50</sup> Za takie obowiązki uznać należy m.in. reguły przechowywania dokumentacji związanej z ponoszeniem podatku, ukształtowanie zasad korzystania z preferencyjnych stawek opodatkowania, reguły zabezpieczania należności podatkowych, zasady postępowania podatkowego.

<sup>51</sup> Wyrok z 22 maja 2007 r., sygn. SK 36/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 50.

<sup>52</sup> Wyrok z 12 lutego 2015 r., sygn. SK 14/12, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 15.

<sup>53</sup> Wyrok z 18 października 2011, sygn. SK 2/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 83.

wanie do władzy publicznej żądania polegającego na wnioskowaniu o skorzystanie z dobrodziejstwa tej instytucji prawnej. Niemniej jednak można się zastanawiać, czy konstrukcja ewentualnego prawa podmiotowego nie mogłaby się opierać na zarzucie naruszenia przez ustawodawcę równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Skoro bowiem skutkiem wygaśnięcia zobowiązania jest przyznanie podatnikowi ochrony na podstawie wskazanego przepisu ustawy zasadniczej (ochrony majątkowej), to w sytuacji, gdy w sposób nieuzasadniony tworzy się odmienne reguły przedawnienia, podatnik jest legitymowany do złożenia skargi konstytucyjnej. Arbitralne różnicowanie zasad przedawnienia, bez związku z cechą relewantną jednostek, może być zatem traktowane jako niezgodne z Konstytucją działanie ustawodawcy, podlegające kontroli ze strony Trybunału Konstytucyjnego<sup>54</sup>.

Wydaje się, że powyższy pogląd znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału. Dopuszczono tam zainicjowaną wniesieniem skargi kontrolę konstytucyjności regulacji dotyczących przesłanek zabezpieczania należności podatkowych i przedawnienia należności zabezpieczonych hipoteką. Trybunał doszedł do wniosku, że zabezpieczenie jest stosowane przed wydaniem decyzji o wymiarze podatku, kiedy istnienie zobowiązania podatkowego i jego dokładna wysokość nie zostały jeszcze ostatecznie ustalone. Na tym etapie postępowania podatkowego nie dochodzi do zapłaty podatku w rozumieniu art. 84 Konstytucji, ale jedynie do zapewnienia wypłacalności podatnika w przyszłości. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, mimo istotnej roli tego typu regulacji, jeśli chodzi o egzekucję zobowiązań podatkowych, w tej sytuacji majątek potencjalnego podatnika powinien być objęty przynajmniej minimalną ochroną na podstawie art. 64 Konstytucji<sup>55</sup>.

Generalna ocena orzecznictwa trybunalskiego w zakresie podatkowych praw podmiotowych o charakterze materialnym powinna być pozytywna. Słuszna wydaje się konstatacja, że prawo do równego traktowania, w tym immanentnie z nim związana zasada równości opodatkowania, nie jest w pełni wyodrębnionym i samoistnym prawem konstytucyjnym, gdyż wyznacza sytuację prawną jednostki w połączeniu z innymi prawami i wartościami ustawy zasadniczej. Na uwagę zasługuje potwierdzenie przez TK wymagania precyzowania przez skarżących, w zakresie jakiej wolności lub prawa następuje nierówne lub niesprawiedliwe traktowanie, gdyż publiczne prawo podmiotowe współtworzone jest w tym wypadku przez kilka norm konstytucyjnych. Możemy bowiem mówić o prawie do równego opodatkowania (art. 32 ust. 1 w związku z art. 84 Konstytucji) w ramach konstytucyjnego prawa do własności (art. 64) lub wolności działalności gospodarczej (art. 22). Nie ma zatem – moim zdaniem – przesłanek do odmowy merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, w której jednostka udowodni, że opodatkowanie własności lub działalności gospodarczej następuje w sposób przeczący materialnym wartościom wyrażonym w art. 32 ust. 1 oraz art. 84 Konstytucji, czyli równości i powszechności obowiązków daninowych. Nie jest jednak przy tym możliwe domaganie się przez podatnika objęcia go zwolnieniem czy ulgą podatkową.

<sup>54</sup> A. Krzywoń, *Przedawnienie zobowiązania podatkowego – analiza konstytucyjna*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” nr 2/2013, s. 31-32.

<sup>55</sup> Wyrok z 8 października 2013 r., sygn. SK 40/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 97.

Fundamentalne znaczenie ma także odpowiednie rozróżnianie unormowania dotyczącego obowiązku podatkowego *sensu stricto* (jego wysokości) i skierowanej do podatników regulacji określającej sposób jego realizacji. Należy wyrazić nadzieję, że podział ten, zarysowany w miarę wyraźnie w przedstawionym orzecznictwie oraz doktrynie, będzie respektowany. Brak jest przekonującej argumentacji na rzecz wyłączenia dopuszczalności kwestionowania w skargach konstytucyjnych nieproporcjonalnych obowiązków okołopodatkowych. Nie są to bowiem – w przeciwieństwie do samego podatku czy innej daniny – instytucje ustanowione bezpośrednio na poziomie konstytucyjnym. Ustrojodawca nie poczynił zatem założeń, że współkształtują one prawa i wolności konstytucyjne. Co za tym idzie, nie ma przeszkód, aby procedura kontroli konstytucyjności – z punktu widzenia zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji w powiązaniu z odpowiednimi prawami i wolnościami konstytucyjnymi – była w tym wypadku inicjowana w drodze skargi konstytucyjnej.

\*\*\*

Przeprowadzona analiza prowadzi do jednoznacznego wniosku, że nie można apriorycznie zakwestionować prawdziwości wskazania art. 2, art. 22, art. 64, art. 84 czy art. 217 Konstytucji jako wzorców kontroli w postępowaniu wszczynanym na podstawie skargi konstytucyjnej. Poza regulacjami, o których sama ustawa zasadnicza tak stanowi (art. 79 ust. 2), nie wynika bowiem wyłączenie *a limine* z podstawy skargi któregośkolwiek przepisu Konstytucji<sup>56</sup>. Zawsze jednak konieczne jest wykazanie przez skarżącego naruszenia danej podatkowej reguły (formalnej lub materialnej) w związku z konkretnym prawem podmiotowym. Do sposobu uzasadnienia zarzutu naruszenia prawa podmiotowego Trybunał Konstytucyjny powinien podchodzić natomiast w sposób zróżnicowany – w wypadku wskazania przez skarżącego naruszenia zasad formalnych (wyłączność ustawy czy określoność regulacji podatkowych) dopuszczalna jest większa elastyczność wynikająca z założenia, że uszczerbek ponoszony przez podatnika obowiązanego do poniesienia świadczenia nieokreślonego w ustawie w większości wypadków będzie taki sam. Z drugiej strony, przy kwestionowaniu w skardze regulacji podatkowej z punktu widzenia reguł materialnych (np. równość, sprawiedliwość podatkowa czy ingerencja w istotę własności lub wolności działalności gospodarczej) można wymagać bardziej szczegółowego wykazania pogorszenia sytuacji prawnej podatnika. Należy przy tym dodatkowo pamiętać, że czym innym jest skarżenie regulacji nakładającej podatek, a czym innym unormowania okołopodatkowego, które pełni funkcję instrumentalną wobec przepisu ustanawiającego daninę czy określającego jej wysokość.

<sup>56</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 262.



## ORZECZENIE JAKO PRZESŁANKA SKARGI KONSTYTUCYJNEJ – STUDIUM PRZYPADKU

Jednym z charakterystycznych elementów konstrukcji skargi konstytucyjnej przyjętej przez polskiego ustrojodawcę jest wymóg uzyskania przez skarżącego ostatecznego orzeczenia, wydanego przez sąd lub organ administracji publicznej na podstawie przepisów będących przedmiotem zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego<sup>1</sup>. Nałożenie na podmiot występujący ze skargą obowiązku uzyskania takiego orzeczenia wywołuje złożone konsekwencje materialne i proceduralne, które w konkretnych sytuacjach istotnie wpływać mogą na dopuszczalność posłużenia się tym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Z punktu widzenia teoretycznego konieczność wykazania przez skarżącego, że w sprawie, w związku z którą występuje ze skargą, doszło do wydania orzeczenia spełniającego wymagania określone w art. 79 ust. 1 Konstytucji, uznać można za dodatkowe (obok innych elementów mechanizmu przyjętego przez ustrojodawcę) ograniczenie przedmiotu skargi konstytucyjnej<sup>2</sup>. Omawiana przez nas przesłanka nadaje również specyficzny, quasi-konkretny walor kontroli prawa realizowanej przez Trybunał w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną.

Uwagi zawarte w niniejszym opracowaniu rozpocząć wypada od krótkiej analizy dogmatycznej, której przedmiotem będą przepisy normujące instytucję skargi konstytucyjnej, zarówno w ogólnym ujęciu tej instytucji (art. 79 Konstytucji), jak i odnoszące się do poszczególnych elementów materialnych i proceduralnych tego środka ochrony (ustawa o Trybunale Konstytucyjnym). W dalszej części pragniemy zasygnalizować ujawnione w orzecznictwie Trybunału i w doktrynie dylematy dotyczące możliwości wniesienia skargi konstytucyjnej w wypadkach, w których do naruszenia konstytucyjnego prawa dochodzi *ex lege*. Kanwą naszych rozważań będą oczywiście konkretne wypadki skarg konstytucyjnych i judykaty Trybunału, które zostały wydane bądź to w ramach ich wstępnej kontroli, bądź też nawet na etapie merytorycznego rozpoznania tych skarg.

---

\* Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Karnego Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, pracownik Zespołu Wstępnej Kontroli Skarg Konstytucyjnych i Wniosków Biura Trybunału Konstytucyjnego, autor publikacji z zakresu prawa karnego.

\*\* Doktor nauk prawnych, adiunkt w Instytucie Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, pracownik Zespołu Wstępnej Kontroli Skarg Konstytucyjnych i Wniosków Biura Trybunału Konstytucyjnego, autor publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego.

<sup>1</sup> Zob. również B. Naleziński, *Przedmiot skargi konstytucyjnej w Polsce – wybrane problemy na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] P. Czarny, P. Tuleja (red.), *Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony. Księga jubileuszowa Profesora Pawła Sarneckiego*, Kraków 2004, s. 163 i nast.

<sup>2</sup> Zob. również B. Naleziński, J. Sułkowski, J. Królikowski, *Skarga konstytucyjna*, [w:] M. Romańska, *Pozainstancyjne środki ochrony prawnej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 36 i nast.

Punktem wyjścia dalszych rozważań pozostaje niewątpliwie art. 79 ust. 1 Konstytucji, z którego treści *expressis verbis* wynika zawężenie przedmiotu skargi wyłącznie do przepisów (zawartych w ustawie lub w innym akcie normatywnym), na podstawie których wydane zostało (przez sąd lub organ administracji publicznej<sup>3</sup>) ostateczne orzeczenie o konstytucyjnych wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego. Regulacja konstytucyjna ogranicza więc dopuszczalny przedmiot skargi wyłącznie do aktów stanowienia prawa zastosowanych w jednostkowej sprawie jako podstawa prawna orzeczenia<sup>4</sup>. Wydanie orzeczenia wykazującego kwalifikację wymaganą przez ustrojodawcę jest bowiem warunkiem *sine quo non* uruchomienia kontroli konstytucyjności przepisów będących jego podstawą. W świetle powołanego wyżej postanowienia Konstytucji uprawniona wydaje się bowiem teza, że wymóg legitymowania się przez skarżącego takim orzeczeniem ma charakter bezwzględny. Tym samym, niezależnie od rodzaju kwestionowanych przepisów, w szczególności zaliczenia ich do kategorii regulacji o charakterze materialnym, procesowym czy też ustrojowo-organizacyjnym, niezmiennie aktualna jest konieczność wykazania, że były one w sprawie skarżącego podstawą prawną wydanego rozstrzygnięcia sądowego lub administracyjnego<sup>5</sup>.

Kwestia konstytucyjnej przesłanki ostatecznego orzeczenia znajduje uszczegółowienie także w unormowaniach ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: ustawa o TK)<sup>6</sup>. Ma to miejsce w pierwszym rzędzie w art. 64 ust. 1 ustawy o TK, zgodnie z którym skarga może być wniesiona po doręczeniu skarżącemu (wyczerpującego drogę prawną) prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Ponadto, zgodnie z treścią art. 65 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, obowiązkiem skarżącego jest uczynienie przedmiotem skargi wyłącznie takiego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego konstytucyjnych wolnościach, prawach lub obowiązkach. Z kolei w myśl art. 65 ust. 2 pkt 1 ustawy o TK, skarżący do skargi powinien dołączyć wyrok, decyzję lub inne rozstrzygnięcie wydane na podstawie zaskarżonego przepisu. W pewnym związku z analizowanym tu problemem pozostaje też instytucja postanowienia tymczasowego o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania orzeczenia w sprawie, której skarga dotyczy, jeżeli wykonanie wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia mogłoby spowodować skutki nieodwracalne dla skarżącego albo gdy

<sup>3</sup> Zob. też G. Kościelniak, B. Naleziński, *Pojęcie organu administracji publicznej w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji – uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Grzybowski (red. nauk.), *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne: księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi. Tom 3*, Kraków 2014, s. 113 i nast.

<sup>4</sup> Zob. np. postanowienia TK z: 13 października 2004 r., sygn. Ts 55/04, OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 299; 28 października 2008 r., sygn. Ts 177/08, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 51.

<sup>5</sup> W tym kierunku interpretować można też tezę Trybunału, zgodnie z którą podstawą prawną orzeczenia – w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji – mogą być zarówno przepisy materialne, proceduralne, jak i ustrojowo-organizacyjne, zob. wyrok TK z 24 października 2007 r., SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.).



przemawia za tym ważny interes skarżącego lub ważny interes społeczny (art. 68 ust. 1 ustawy o TK)<sup>7</sup>.

W świetle wskazanych wyżej unormowań konstytucyjnych i ustawowych nie budzi więc wątpliwości teza o niezbędności uzyskania przez podmiot występujący ze skargą jednostkowego aktu zastosowania zaskarżonych przepisów, prowadzących do naruszenia przysługujących mu konstytucyjnych wolności i praw. O ile jednak na płaszczyźnie teoretycznej stanowisko takie nie wywołuje większych kontrowersji, to w kontekście jednostkowych spraw, w związku z którymi kierowane są skargi konstytucyjne, poprawna interpretacja przesłanki ostatecznego orzeczenia napotyka liczne trudności i zastrzeżenia. Trzeba w tym miejscu wyjaśnić, że w dalszej analizie pominięty został problem kwalifikacji kwestionowanych przez skarżącego przepisów jako podstawy prawnej orzeczenia wskazywanego przez skarżącego. Poza zakresem rozważań pozostawiliśmy również kwestię interpretacji przesłanki „ostateczności” orzeczenia, także przewidzianej przez ustrojodawcę w treści art. 79 ust. 1 Konstytucji<sup>8</sup>.

Warto w tym miejscu zastanowić się nad konsekwencjami, jakie dla określenia przedmiotu skargi niesie wymóg każdorazowego wskazania przez skarżącego orzeczenia wydanego na podstawie przepisów, które pragnie on uczynić przedmiotem zaskarżenia. Przede wszystkim należy stwierdzić, że wymóg ten musi skutkować wykluczeniem dopuszczalności korzystania ze skargi w sytuacji, gdy skarżący nie doprowadził do wydania orzeczenia, choć w sprawie, w związku z którą składa skargę, uzyskanie takiego rozstrzygnięcia jest możliwe<sup>9</sup>. Ograniczenie przedmiotu skargi wyłącznie do unormowań, które zostały zastosowane wobec skarżącego jako podstawa prawna orzeczenia, ma charakter bezwzględny i nie doznaje żadnego wyjątku. Rozważenia wymaga jednak cały kompleks sytuacji, w których z treści obowiązujących przepisów nie wynika bezpośrednio kompetencja organów władzy publicznej (sądu, organu administracji publicznej) do wydania aktu stosowania prawa, przyjmującego postać indywidualno-konkretnego orzeczenia odnoszącego się do konstytucyjnych wolności, praw lub obowiązków skarżącego.

Warto najpierw dokonać próby dookreślenia samego pojęcia „orzeczenie”, zastosowanego w treści art. 79 ust. 1 Konstytucji. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału w sprawach skargi konstytucyjnej przytoczyć można szereg wypowiedzi, w których sąd konstytucyjny dokonał doprecyzowania jego znaczenia<sup>10</sup>. I tak Trybunał wskazał na autonomiczność pojęcia orzeczenia zastosowanego przez ustrojodawcę w stosunku do rozstrzygnięć indywidualnych (aktów stosowania prawa) przewidzianych w roz-

<sup>7</sup> Aczkolwiek trzeba podkreślić, że w konkretnych sytuacjach faktycznych rozstrzygnięcie, którego dotyczy postanowienie tymczasowe Trybunału, niekoniecznie musi być tożsame z orzeczeniem przewidzianym w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

<sup>8</sup> Na ten temat zob. P. Karlik, *Wyczerpanie drogi prawnej w postępowaniu karnym jako przesłanka skargi konstytucyjnej*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” nr 1-2/2014, s. 64 i n.

<sup>9</sup> Tak np. w postanowieniu TK z 11 września 2015 r., Ts 168/15 (OTK ZU nr 6/B/2015, poz. 712).

<sup>10</sup> Powołane dalej judykaty wydane zostały wprawdzie pod rządami nieobowiązującej już ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), niemniej z uwagi na zbliżoną lub wręcz tożsamą treść przepisów, do których odwołał się wówczas Trybunał, względem analizowanych tu unormowań ustawy o TK, orzeczenia te wydają się zachowywać pełną aktualność.

maitych ustawach proceduralnych<sup>11</sup>. Ponadto zaakcentowana została przez sąd konstytucyjny konieczność odróżnienia przesłanki „orzeczenia”, o której mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, od wyliczonych w art. 64 ust. 1 ustawy o TK form orzekania wyczerpujących drogę prawną w sprawie, w związku z którą skarżący kieruje skargę. Przeciwno zasadności definiowania konstytucyjnego pojęcia „orzeczenie” za pomocą odwołania się do regulacji ustawowych przemawia również generalna dyrektywa zakazująca tego rodzaju zabiegu interpretacyjnego. To znaczy, że o zakwalifikowaniu aktu zastosowania kwestionowanego w skardze przepisu do kategorii „orzeczenia” nie mogą decydować względy wyłącznie formalne. Niewątpliwie orzeczeniem, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, będą więc rozmaite ustawowo określone formy rozstrzygnięć podejmowanych w sprawach indywidualnych (decyzje, wyroki, postanowienia itd.). Nie znaczy to jednak, iż do zakresu treściowego tego pojęcia nie będą mogły być zaliczone również nieprzewidziane w regulacjach proceduralnych formy aktywności organów władzy publicznej. Decydującym kryterium (materialnym) powinno być jednak zawsze stwierdzenie, że w efekcie ich podjęcia doszło do władczej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności, praw lub obowiązków skarżącego<sup>12</sup>.

Stwierdzenie powyższe wymaga jednak dalszego doprecyzowania w związku z wielością zjawisk towarzyszących stosowaniu prawa przez organy władzy publicznej. Po pierwsze, akty stosowania kwestionowanych przepisów muszą mieć zindywidualizowanego adresata i skonkretyzowany przedmiot rozstrzygnięcia. Innymi słowy, wykazywać powinny co do zasady cechy indywidualności i konkretności<sup>13</sup>. Po drugie, z ich treści wynikać musi władcza ingerencja organu stosującego kwestionowany przepis w sferę konstytucyjnie określonego statusu prawnego skarżącego<sup>14</sup>. Po trzecie, ingerencja ta prowadzić musi do pogorszenia tego statusu<sup>15</sup>, co przesądzać będzie zarazem o legitymacji skarżącego do skorzystania ze skargi konstytucyjnej.

Warto zauważyć, że zakwalifikowanie określonej formy aktywności organu władzy publicznej stosującego przepis będący przedmiotem skargi wywołuje istotne następstwa z punktu widzenia także innych przesłanek skargi konstytucyjnej. Uznanie danego aktu prawnego za orzeczenie, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, siłą

<sup>11</sup> Zob. postanowienie TK z 4 lutego 1998 r., Ts 1/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 18.

<sup>12</sup> Postanowienia TK z: 4 grudnia 2000 r., sygn. SK 10/99 (OTK ZU nr 8/2000, poz. 300); 29 października 2002 r., sygn. SK 20/02 (OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 79); 9 marca 2009 r., sygn. Ts 385/08 (OTK ZU nr 6/B/2009, poz. 480).

<sup>13</sup> Niewykluczone jest oczywiście, aby skarżący był jednym z kilku, jednak nadal indywidualnie wskazanych, adresatów takiego aktu; zob. np. postanowienie TK z 23 kwietnia 2003 r. (sygn. SK 15/03, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 36).

<sup>14</sup> Zob. postanowienia TK z: 23 maja 2001 r., sygn. Ts 41/01 (OTK ZU nr 5/2001, poz. 159); 27 czerwca 2001 r., sygn. Ts 35/01 (OTK ZU nr 6/2001, poz. 199); 5 grudnia 1997 r., sygn. Ts 1/97 (OTK ZU nr 2/1997, poz. 17); 17 grudnia 1997 r., sygn. Ts 22/97 (OTK ZU nr 1/1998, poz. 10), 6 marca 2000 r., sygn. Ts 19/00 (OTK ZU nr 6/2000, poz. 210); 4 grudnia 2000 r., sygn. SK 10/99 (OTK ZU nr 8/2000, poz. 300).

<sup>15</sup> Ta przesłanka jest jednak w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego bardzo szeroko rozumiana, ponieważ obejmuje także sytuacje, w których treścią orzeczenia jest odmowa uchylecia naruszenia konstytucyjnych praw skarżącego, dokonanego najczęściej albo z mocy prawa albo na skutek czynności o charakterze techniczno-administracyjnym (np. potrącenie składek na ubezpieczenie społeczne przez pracodawcę).

rzeczy spowoduje konieczność odpowiedzi na pytanie o drogę prawną, która (nie) przysługiwać będzie skarżącemu (art. 64 ust. 1 ustawy o TK). Przyjąć przy tym można, że potwierdzenie *de lege lata* występowania tego rodzaju drogi prawnej może być uznane za dodatkowy argument na rzecz aprobującej kwalifikacji tego aktu jako orzeczenia stanowiącego przesłankę dopuszczalności skargi<sup>16</sup>. To z kolei determinować będzie problem ostateczności takiego „orzeczenia”, a w konsekwencji także stwierdzenie zachowania przez skarżącego terminu skorzystania ze skargi konstytucyjnej.

Uwzględniając powyższe założenia, należy wskazać, że kwestia orzeczenia, a właściwie jego braku, ujawnia się szczególnie wyraźnie w wypadku unormowań, które oddziałują na sferę konstytucyjnych wolności, praw lub obowiązków skarżącego z mocy samego prawa (*ex lege*). *Prima facie* może się wówczas wydawać, że kształtowanie sytuacji prawnej skarżącego za pomocą tego rodzaju przepisów wyklucza możliwość poszukiwania ochrony w procedurze kontroli inicjowanej skargą konstytucyjną. Powodem takiego wykluczenia jest brak kompetencji organu władzy publicznej do wydania indywidualno-konkretnego aktu zastosowania kwestionowanych przepisów, w którym dojdzie dopiero do aktualizacji sytuacji prawnej adresata w zakresie konstytucyjnych wolności, praw lub obowiązków. Jak łatwo zauważyć, posłużeniu się przez prawodawcę formą unormowań wywołujących *ex lege* następstwa w sferze konstytucyjnych praw podmiotowych może przy tym towarzyszyć wykluczenie jakiegokolwiek następczej aktywności organów władzy publicznej, zwłaszcza przyjmującej postać zindywidualizowanych aktów stosowania prawa (orzeczeń). Możliwa jest jednak również sytuacja, w której wydanie tego typu aktów jest przewidziane. Dyskusyjny pozostaje wówczas charakter zawartych w nich norm (wyłącznie deklaratoryjne czy również konstytutywne); konieczne jest też ustalenie podstawy prawnej wydania tych aktów. W szczególności bowiem problematyczne może być uznanie za taką podstawę także przepisów, które już wywołały skutki z mocy samego prawa<sup>17</sup>.

Analiza wybranych skarg skierowanych przeciwko tak działającym regulacjom prawnym skłania do wniosku, że Trybunał odmawia wówczas nadania im dalszego biegu, właśnie z uwagi na brak orzeczenia, które wykazywałoby kwalifikację wymaganą w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji. Warto jednak zauważyć, że wypadkach tych może dojść do podjęcia przez organy władzy publicznej określonych czynności kon-

<sup>16</sup> Taka właśnie konkluzja wydaje się aktualna wobec kategorii tzw. czynności materialno-organizacyjnych (materialno-technicznych), do których nawiązuje art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., (tak w postanowieniu TK z 11 września 2015 r., sygn. Ts 168/15; z kolei przeciwko kwalifikowaniu tych czynności jako ostatecznego rozstrzygnięcia zob. postanowienie TK z 4 grudnia 2000 r., sygn. SK 10/99, OTK ZU nr 8/2008, poz. 300). Podkreślić jednak należy, że sam brak możliwości wniesienia odwołania nie dyskwalifikuje jeszcze danej czynności jako orzeczenia. W takich wypadkach dochodzić może do podwójnego naruszenia praw konstytucyjnych: zarówno przez czynność, która doprowadziła do naruszenia konstytucyjnych praw skarżącego, jak i przez brak możliwości jej zaskarżenia do sądu. Z tego rodzaju sytuacją możemy mieć do czynienia w wypadku sporządzenia notatki mającej dokumentować fakt przeprowadzenia rozmowy dyscyplinującej ze sprawcą przewinienia dyscyplinarnego mniejszej wagi, od której sporządzenia nie przysługuje odwołanie.

<sup>17</sup> W tle ujawnia się tu szerszy problem odróżnienia przepisów będących podstawą prawną wydanego orzeczenia od tych, które jedynie wywołały skutki prawne w stanie faktycznym kwalifikowanym już jednak w świetle innych unormowań, zob. postanowienie TK z 23 listopada 2004 r., Ts 133/04 (OTK ZU nr 2/B/2005, poz. 75).

wencjonalnych wyrażających się w postaci pism, wyjaśnień czy innych urzędowych informacji i pouczeń. Warto w związku z tym rozważyć, czy status prawny skarżącego nie jest wówczas pomimo wszystko współkształtowany tego rodzaju aktami, a w konsekwencji czy nie mogłyby być one wyjątkowo uznane za orzeczenia, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Pamiętać trzeba, że istotnym argumentem za rozszerzającą interpretacją tego pojęcia może być w tych wypadkach wzgląd na alternatywę w postaci wyłączenia wobec skarżącego prawa do skargi konstytucyjnej. Dla lepszego zobrazowania problemu wskazać tu można sytuacje skarg związanych ze sprawami, w których skarżący otrzymał np. zawiadomienie Komisji Papierów Wartościowych i Giełd informujące o konieczności uiszczenia opłaty, który to obowiązek wynikał wprost z zaskarżonego przepisu<sup>18</sup>. Rozważenia wymaga zatem odpowiedź na pytanie, czy tego rodzaju „pisma” mogą być uznane za władcze rozstrzygnięcie o konstytucyjnych wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego, tylko wówczas bowiem spełniony zostanie warunek wskazania orzeczenia wymaganego w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji. Analiza judykatów Trybunału podejmowanych w tego typu sprawach wydaje się sugerować odpowiedź negatywną. Warto jednak zastanowić się, czy stanowisko sądu konstytucyjnego nie jest w tym wypadku zbyt restrykcyjne, zwłaszcza biorąc pod uwagę wspomniane już następstwo w zakresie dostępu do skargi jako konstytucyjnego środka ochrony praw podmiotowych.

Naszym zdaniem rozróżnienia wymagają bowiem co najmniej dwa typy sytuacji. Po pierwsze takie, w których pismo, informacja czy opinia jest jedynie aktem potwierdzającym zastosowanie wobec skarżącego uregulowań, które z mocy prawa ukształtowały (zmieniły) już jego status prawny. Po drugie, takie wypadki, gdy organ władzy publicznej wydający tego rodzaju „dokument”, rozstrzyga w istocie, czy w sprawie skarżącego kwestionowane uregulowania rzeczywiście powinny znaleźć zastosowanie. Przykładem pierwszej sytuacji może być wydanie rozkazu personalnego informującego skarżącego o zwolnieniu ze służby z określonym dniem. Podstawą prawną wydania tego rozkazu był art. 131 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa<sup>19</sup>, zgodnie z którym z chwilą zorganizowania Urzędu Ochrony Państwa funkcjonariusze Służby Bezpieczeństwa z mocy prawa zostali zwolnieni ze służby. Tego rodzaju pisma mają niewątpliwie charakter informacyjny (informują o wykonaniu ustawy), ewidencyjny i w żaden sposób nie kształtują sytuacji prawnej skarżącego<sup>20</sup>. Do podobnej kategorii wypadków należy zakwalifikować wskazane już powyżej pisemne informacje z Komisji Papierów Wartościowych i Giełd informujące, że dany podmiot na podstawie § 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 marca 2004 r. w sprawie opłat uiszczanych na podstawie ustawy o giełdach towarowych<sup>21</sup> powinien uiścić opłatę określoną w tym przepisie. Pismo takie zawiera jedynie informację o sytuacji prawnej, powstałej po wejściu w życie rozporządzenia, która to sy-

<sup>18</sup> Postanowienia TK z 6 października 2004 r. i 22 marca 2005 r., sygn. Ts 136/04 (OTK ZU nr 2/B/2005, poz. 77 i 78).

<sup>19</sup> Dz. U. z 1999 r. Nr 51, poz. 526, ze zm.

<sup>20</sup> Zob. postanowienie z 11 października 2011 r., sygn. Ts 165/09 (OTK ZU nr 5/B/2011, poz. 349).

<sup>21</sup> Dz. U. Nr 51, poz. 498.

tucja została ukształtowana bezpośrednio przez ustawę o giełdach towarowych oraz zaskarżone rozporządzenie<sup>22</sup>.

Do drugiej kategorii przypadków można zaliczyć sytuacje powstałe na gruncie art. 58 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną<sup>23</sup>, zgodnie z którym „stosunki pracy z pracownikami, o których mowa w art. 52-54 i art. 56, wygasają z dniem 30 czerwca 1999 r., jeżeli przed 31 maja 1999 r. nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres albo w razie ich nieprzyjęcia do dnia 15 czerwca 1999 r.”. We wniesionych do Trybunału Konstytucyjnego skargach łączono naruszenie przysługujących skarżącym praw z pismem dyrektora Departamentu Administracji Publicznej MSWiA zawierającego w swojej treści jedynie normatywne wyjaśnienie dotyczące normatywnej treści wskazanego art. 58 i konsekwencji prawnych, jak też uprawnień przysługujących pracownikom, z którymi stosunek pracy został rozwiązany (wygasł) na mocy zaskarżonego przepisu. Trybunał Konstytucyjny, oddalając wniesione skargi<sup>24</sup>, wskazał jednak, że sytuacja prawna skarżącego została ukształtowana przez zaskarżony przepis oraz pismo Dyrektora Generalnego Urzędu Wojewódzkiego, w którym poinformowano skarżącego o rezygnacji z zaproponowania mu warunków pracy lub płacy na dalszy okres. W tym kontekście może nasuwać się wątpliwość, czy to znaczy, że w konsekwencji Trybunał uznał pośrednio, że takie pismo może niekiedy stanowić orzeczenie, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji? Niewątpliwie doprecyzowuje ono bowiem sytuację prawną skarżącego, bowiem dopiero z jego wydaniem aktualizują się przewidziane prawem skutki.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że w niektórych kategoriach spraw – szczególnie w tych, które rozpatrywane są w trybie postępowania cywilnego – możliwe będzie uzyskanie rozstrzygnięcia odmawiającego uchylecia naruszenia, do którego doszło z mocy samego prawa. Na przykład jeżeli posiadacz samoistny rzeczy ruchomej, działający w dobrej wierze, odmawia wydania rzeczy, wskazując na jej zasiedzenie, dopuszczalne jest wystąpienie do sądu z roszczeniem windykacyjnym. Roszczenie to zostanie najprawdopodobniej oddalone ze wskazaniem, że na podstawie przepisu przewidującego zasiedzenie z mocy prawa, dana rzecz nie stanowi już własności dotychczasowego właściciela. Pytanie brzmi wówczas, czy takie rozstrzygnięcie może być uznane za orzeczenie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji i czy przepis przewidujący instytucję zasiedzenia z mocy prawa stanowił podstawę jego wydania.

Próba rozwikłania powyższych dylematów trzeba poprzedzić zwróceniem uwagi na sytuacje, w których wprawdzie nie dochodzi do naruszenia praw konstytucyjnych z mocy prawa, ale naruszenie takie jest konsekwencją podjętej na podstawie przepisu – najczęściej przez osoby trzecie – czynności o charakterze techniczno-prawnym czy wyłącznie czynności faktycznej. Innymi słowy, konieczność podjęcia określonego działania/zaniechania wynika wprawdzie z mocy konkretnej obowiązującej regulacji, jednakże do bezpośredniego naruszenia konstytucyjnego prawa dochodzi na skutek

<sup>22</sup> Zob. szerzej postanowienia TK z: 6 października 2004 r. i 22 marca 2005 r., sygn. Ts 136/04 (OTK ZU nr 2/B/2005, poz. 77 i 78).

<sup>23</sup> Dz. U. Nr 133, poz. 872, ze zm.

<sup>24</sup> Zob. postanowienia TK z: 1 grudnia 1999 r., sygn. Ts 115/99 (OTK ZU nr 4/2000, poz. 115) i 8 grudnia 1999 r., sygn. Ts 116/99 (OTK ZU nr 4/2000, poz. 117).

takiej właśnie czynności innego podmiotu, podjętej na jej podstawie. Tytułem przykładu: przepis ustawy nakłada na określoną kategorię obywateli konieczność uiszczania składek na ubezpieczenie społeczne, natomiast do konkretnego naruszenia prawa konstytucyjnego dochodzi na skutek czynności technicznej określonego podmiotu, np. pracodawcy, przekazującego te składki na rzecz wskazanej w ustawie instytucji. W wypadku składek na ubezpieczenie społeczne ubezpieczony może wystąpić do ZUS z wnioskiem o zwrot nadpłaconych składek, który to organ wydaje decyzję odmowną, wskazując na prawidłowe obliczenie przez płatnika składek ich wysokości. Po wyczerpaniu drogi prawnej, a więc po uzyskaniu orzeczenia sądu II instancji, skarżący może więc wystąpić do TK ze skargą konstytucyjną, wskazując na decyzję ZUS, odmawiającą mu zwrotu zapłaconych składek, jako na orzeczenie rozstrzygające o przysługujących mu prawach lub wolnościach. Podobna sytuacja zachodzi w wypadkach, w których pracodawca, stosując wątpliwy z perspektywy konstytucyjnej przepis, nakładający na niego obowiązek dokonania określonych potrąceń, wypłaca pracownikowi niższe od minimalnego wynagrodzenie (np. dyrektor zakładu karnego dokonuje potrącenia części wynagrodzenia zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy<sup>25</sup>). W takim wypadku nie ulega wątpliwości, że pracownik może wystąpić do sądu z powództwem o zobowiązanie pracodawcy do wypłacenia wynagrodzenia w pełnej wysokości, uzyskując najprawdopodobniej orzeczenie oddalające wniesione powództwo. Podkreślenia wymaga, że rozstrzygnięcie odmawiające zobowiązania pracodawcy do wypłacenia wyższego wynagrodzenia stanowi *de facto* orzeczenie, którego treścią jest odmowa ochrony naruszonych praw lub wolności. Do konkretnego naruszenia praw doszło bowiem na skutek czynności technicznoprawnej określonego podmiotu (może to być osoba prywatna albo organ administracji państwowej), wydane w sprawie orzeczenie odmawia natomiast jedynie przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją (uchylenia zaistniałego naruszenia praw konstytucyjnych lub wolności). Podobna sytuacja może mieć miejsce w wypadku różnego rodzaju czynności materialno-technicznych podejmowanych przez organy administracji publicznej, które niekiedy wkraczają w sferę praw i obowiązków jednostki, a których kontrola możliwa jest w ramach uregulowań ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>26</sup>. Jak podkreśla wówczas Trybunał, działania tego typu mogą wywoływać określone skutki prawne, a nawet wiązać się z określonymi obowiązkami jednostki, jednakże ich znaczenie nie polega na władczej konkretyzacji sytuacji prawnej danego podmiotu<sup>27</sup>. Jednakże uzyskanie – w ramach sądowej kontroli tych czynności – rozstrzygnięcia sądu administracyjnego wydaje się uzasadniać przyjęcie, że w takiej sprawie zostało wydane orzeczenie o prawach lub wolnościach konstytucyjnych. Tym bardziej, że jak powszechnie przyjmuje się w orzecznictwie TK, do orzeczeń o wolnościach, prawach lub obowiązkach należy zaliczyć nie tylko rozstrzygnięcia, które autorytatywnie stwierdzają istnienie obowiązku lub uprawnienia, jeżeli rozstrzygnięcia te mają znaczenie dla realizacji określonych

<sup>25</sup> Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.

<sup>26</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.

<sup>27</sup> Postanowienie TK z 4 grudnia 2000 r., sygn. SK 10/99, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 300.

uprawnień lub obowiązków jednostki, ale także rozstrzygnięcia polegające na odmowie wydania jednego z wymienionych wcześniej rozstrzygnięć<sup>28</sup>.

Analiza powyższych sytuacji prowadzi do wniosku, że orzeczeniem ostatecznym, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, może być także orzeczenie odmawiające ochrony wcześniej naruszonych praw konstytucyjnych, ze względu na brzmienie konkretnego przepisu uzasadniającego (legitymującego) działania prowadzące do tego naruszenia. Tym samym nie można z góry wykluczyć zasadności tezy, zgodnie z którą także orzeczeniu odmawiającemu uchylenia naruszenia konstytucyjnego prawa, do którego to naruszenia doszło z mocy samego prawa, można przyznać taki status. Brak jest bowiem podstaw do odróżnienia sytuacji, w których naruszenie wynika bezpośrednio z przepisów prawa, od sytuacji, w których jest ono konsekwencją podjętej – na podstawie kwestionowanej regulacji – przez osobę trzecią czynności faktycznej. W obu wypadkach treścią wydanego w sprawie orzeczenia jest *de facto* odmowa ochrony naruszonych już praw konstytucyjnych. Przy czym, o ile w pierwszej kategorii wypadków nie budzi najczęściej wątpliwości, iż podstawą takiego rozstrzygnięcia jest zaskarżona regulacja, o tyle istnieje tendencja do uznania, że stanowiła ona jedynie element stanu faktycznego. W tym kontekście odróżnić należy więc dwie kategorie sytuacji. Pierwszą, w której przy wydaniu rozstrzygnięcia, przy okazji niejako, stwierdzony został fakt zaistnienia *ex lege* okoliczności naruszającej konstytucyjne prawa skarżącego. Przykładem takiego orzeczenia jest rozstrzygnięcie odmawiające ustanowienie służebności drogi koniecznej na rzecz nieruchomości, ze względu na fakt, że powód nie jest już jej właścicielem, jako że utracił tytuł z mocy prawa<sup>29</sup>. Treścią tego rozstrzygnięcia nie jest odmowa ochrony przysługujących skarżącemu konstytucyjnych praw i wolności, a podstawą wydania tego rozstrzygnięcia nie jest przepis pozbawiający go prawa własności. Przepis ten w takim wypadku ukształtował jedynie stan faktyczny uwzględniany przez orzekający sąd podczas wydania w sprawie ostatecznego orzeczenia. W drugiej kategorii wypadków przedmiotem rozstrzygnięcia byłby – nawiązując do powyższej sytuacji – status prawny konkretnej nieruchomości. Można sobie bowiem wyobrazić możliwość dochodzenia w trybie art. 189 k.p.c. stwierdzenia, że konkretnemu podmiotowi przysługuje prawo własności wskazanej przez niego nieruchomości. Wydany przez sąd wyrok wskazujący, że sprawcy nie przysługuje prawo własności ze względu na brzmienie określonej regulacji, może być uznany – w świetle przyjętych w niniejszym opracowaniu założeń – za orzeczenie w rozumieniu art. 79 Konstytucji, zaś przepis odbierający własność *ex lege* za podstawę prawną tego rozstrzygnięcia, a nie tylko za element stanu faktycznego.

Autorzy opracowania zdają sobie sprawę, że przedstawione powyżej stanowisko może wywoływać szereg zastrzeżeń dotyczących jego formalnej zasadności. Jednak trzeba podkreślić, że zaproponowane podejście do problemu umożliwia szerszą – aniżeli wynika to z dotychczasowej praktyki TK – możliwość poszukiwania ochrony praw konstytucyjnych za pomocą skargi konstytucyjnej.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> Postanowienia TK z: 23 listopada 2004 r. i 27 kwietnia 2005 r., Ts 133/04, OTK ZU nr 2/B/2005, poz. 75 i 76.





## WYCZERPANIE DROGI PRAWNEJ W POSTĘPOWANIU KARNYM JAKO PRZESŁANKA SKARGI KONSTYTUCYJNEJ

Skarga konstytucyjna stanowi indywidualny środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki<sup>1</sup>. Jest to instytucja szczególna, o czym świadczy m.in. jej subsydiarny charakter<sup>2</sup>. Wynika on z treści art. 79 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „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”. Oznacza to, że możliwość wniesienia skargi konstytucyjnej aktualizuje się dopiero po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile ta droga jest przewidziana. Obowiązek wyczerpania drogi prawnej ma w konsekwencji doprowadzić do uzyskania ostatecznego orzeczenia wydanego na podstawie zakwestionowanego aktu normatywnego, w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją<sup>3</sup>. Występując ze skargą konstytucyjną, skarżący jest zatem obowiązany do wskazania ostatecznego orzeczenia, wydanego na podstawie kwestionowanego przepisu, na skutek wyczerpania przysługującej mu drogi prawnej. Kwestia ta określona została także w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym w art. 64<sup>4</sup>. Nie ulega wątpliwości, że jest to podstawowy wymóg, który podlega weryfikacji na etapie wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej. Jego nie-

---

\* Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Postępowania Karnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, pracownik Zespołu Wstępnej Kontroli Skarg Konstytucyjnych i Wniosków Biura Trybunału Konstytucyjnego, autor publikacji z zakresu prawa karnego.

<sup>1</sup> A. Łabno, *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw człowieka. Przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 4, s. 39 i n.; B. Banaszak, J. Repel, *Geneza skargi konstytucyjnej w Polsce*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzeciński, Warszawa 2000, s. 33 i n.

<sup>2</sup> P. Tuleja, *Dopuszczalność złożenia skargi konstytucyjnej po nowelizacji przepisów kodeksu postępowania cywilnego dotyczących skargi kasacyjnej. Opinia Dyrektora Zespołu Wstępnej Kontroli Skarg Konstytucyjnych i Wniosków dr hab. Piotra Tulei*, <https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/DopuszczalnoscZlozeniaSkargi.pdf>

<sup>3</sup> Zob. B. Naleziński, *Przedmiot skargi konstytucyjnej w Polsce – wybrane problemy na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] red. P. Tuleja, P. Czarny, *Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony. Księga jubileuszowa Profesora Pawła Sarneckiego*, Kraków 2004, s. 175 i n.

<sup>4</sup> Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1064, ze zm.); dalej: ustawa o TK z 2015 r.) trochę inaczej – w porównaniu z ustawą o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643, ze zm.); dalej: ustawa o TK) ujmuje kwestię wyczerpania drogi prawnej. Ustawa o TK w art. 46 ust. 1 stanowiła, że „skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana (...)”, z kolei ustawa o TK z 2015 r. w art. 64 stanowi, że „skargę konstytucyjną wnosi się po wyczerpaniu przez skarżącego drogi prawnej (...)”. Widać zatem wyraźnie, że ustawodawca zrezygnował ze zwrotu „o ile droga ta jest przewidziana”. Wprawdzie może to sugerować,

spełnienie skutkuje odmową nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Widać zatem wyraźnie, że kwestia wyczerpania drogi prawnej i skorelowanego z nim obowiązku uzyskania ostatecznego orzeczenia wydanego na podstawie zaskarżonego aktu normatywnego stanowi jeden z donioślejszych problemów polskiego sądownictwa konstytucyjnego. Jednocześnie trzeba przypomnieć, że oba zagadnienia są przedmiotem stałej wykładni dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny, której ostateczny rezultat kształtuje rzeczywisty poziom ochrony konstytucyjnych praw i wolności.

## 1. Wyczerpanie drogi prawnej i ostateczność orzeczenia jako ograniczenia dopuszczalności skargi konstytucyjnej

Doktryna prawa konstytucyjnego oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w miarę konsekwentnie posługuje się pojęciem wyczerpania drogi prawnej oraz wynikającym z niego terminem ostatecznego orzeczenia. W literaturze przedmiotu wyczerpanie drogi prawnej utożsamiane jest z uzyskaniem merytorycznego orzeczenia sądu II instancji<sup>5</sup>. Pojęcie wyczerpania drogi prawnej bywa też ujmowane w sposób szerszy, tj. jako sytuacji, w której skarżący nie dysponuje już żadnym innym środkiem prawnym, który umożliwiłaby naprawę rozstrzygnięcia zapadłego w sprawie skarżącego<sup>6</sup>. W identyczny sposób zagadnienie to postrzega Trybunał Konstytucyjny, czemu dał wyraz w licznych orzeczeniach. Przykładem może być postanowienie, w którym Trybunał stwierdził, że wyczerpanie drogi prawnej oznacza skorzystanie z przysługujących skarżącemu zwyczajnych środków odwoławczych<sup>7</sup>. Jednocześnie w swoich orzeczeniach Trybunał podkreślał, że wyczerpanie drogi prawnej winno być rozumiane jako konieczność wykorzystania tych środków prawnych, które prowadzą do wydania w sprawie prawomocnego wyroku sądowego, nie zaś kolejnych rozstrzygnięć dotyczących prób uruchamiania nadzwyczajnych środków proceduralnych<sup>8</sup>.

Jak już zostało podkreślone, z zagadnieniem wyczerpania drogi prawnej immanentnie skorelowane jest pojęcie „ostatecznego orzeczenia”<sup>9</sup>. Przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego wskazują, że choć pojęcie to ma możliwie najszerszy

---

że oznacza to konieczność wniesienia nieprzysługujących skarżącemu środków odwoławczych, to jednak wydaje się, że taka interpretacja byłaby zbyt dalece posunięta i niczym nieuzasadniona. W związku z powyższym kwestia ta pozostaje bez znaczenia dla dalszych wywodów.

<sup>5</sup> B. Naleziński, J. Królikowski, J. Sułkowski, *Skarga konstytucyjna*, [w:] *Pozainstancyjne środki ochrony prawnej*, red. M. Romańska, Warszawa 2013, s. 49.

<sup>6</sup> L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Zagadnienia ustrojowe, procesowe i materialnoprawne. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych*, Warszawa 2014, s. 136.

<sup>7</sup> Postanowienie TK z 6 marca 2008 r., sygn. Ts 47/07, OTK ZU nr 2/B/2008, poz. 68; podobnie postanowienia TK z: 16 maja 2007 r., sygn. Ts 105/06, OTK ZU nr 3/B/2007, poz. 123; 6 czerwca 2001 r., sygn. Ts 7/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 148; 25 lipca 2006 r., sygn. Ts 143/06, OTK ZU nr 1/B/2007, poz. 55.

<sup>8</sup> Postanowienia TK z: 28 stycznia 2015 r., sygn. SK 15/14, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 10; 24 kwietnia 2001 r., sygn. Ts 17/01, OTK ZU nr 3/B/2002, poz. 204; 6 listopada 2002 r., sygn. SK 4/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 85; 3 lipca 2007 r., sygn. SK 4/07, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 83.

<sup>9</sup> A. Wróbel, *Skarga konstytucyjna – problemy do rozwiązania*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 62.

charakter, to w pewnym sensie może zostać – w zakresie orzeczeń sądowych – utożsamione z prawomocnością<sup>10</sup>. Także i w tym przypadku stanowisko Trybunału pozostaje zbieżne z poglądami doktryny. Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą „orzeczeniem ostatecznym”, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 46 ust. 1 ustawy o TK, jest rozstrzygnięcie, co do którego nie przysługuje już żaden zwyczajny środek zaskarżenia<sup>11</sup>.

Trzeba jednak pamiętać, że oba zagadnienia – mimo wzajemnego powiązania – nie są ze sobą tożsame<sup>12</sup>. Nie jest to jednak tak oczywiste w sytuacji, w której brak jest środków zaskarżenia wydanego orzeczenia, a więc wymóg wyczerpania drogi prawnej nie ma znaczenia<sup>13</sup>. W tego typu wypadkach relacja między wymogiem ostateczności orzeczenia oraz wyczerpania drogi prawnej nabiera szczególnego charakteru. Wyłączenie sądowej drogi dochodzenia swoich wolności i praw w ramach zwykłych środków zaskarżenia prowadzi do sytuacji, w której na pierwszy rzut oka wyczerpanie drogi prawnej i uzyskanie orzeczenia wypełniającego przesłankę ostateczności następuje *de facto* w tym samym momencie. Tak jednak nie jest, choć wydaje się, że rozwiązanie takie miałyby przede wszystkim charakter gwarancyjny i ukierunkowane by było na ochronę interesów obywateli, którzy już w tym momencie mogliby rozpocząć procedurę związaną z wystąpieniem ze skargą konstytucyjną<sup>14</sup>.

## 2. Postanowienie TK z 10 marca 2015 r. (SK 65/13)

Sztandarowym przejawem takiego stanowiska jest jedno z ostatnich orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W postanowieniu z 10 marca 2015 r.<sup>15</sup> Trybunał w sposób istotny podważył dotychczasowe rozumienie kwestii wyczerpania drogi prawnej w sytuacji, w której nie przysługuje żaden środek odwoławczy od kwestionowanej decyzji<sup>16</sup>. W skardze konstytucyjnej, która stała się przyczynkiem do wydania tego postanowienia, skarżący zakwestionowali zgodność art. 56 § 3 k.p.k.<sup>17</sup> w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność zaskarżenia zażaleniem postanowienia wydanego na podstawie art. 56 § 2 k.p.k. z art. 78 w zw. z art. 176 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 65.

<sup>11</sup> Postanowienie TK z 19 lutego 2014 r., sygn. SK 52/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 24.

<sup>12</sup> L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 89; B. Naleziński, J. Królikowski, J. Sułkowski, *Skarga konstytucyjna...*, s. 50; postanowienie TK z 3 lipca 2007 r., sygn. Ts 91/07, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 253.

<sup>13</sup> Postanowienie TK z 24 listopada 2004 r., sygn. Ts 72/04, OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 310.

<sup>14</sup> Ocena została dokonana z perspektywy postępowania skargowego. Inną kwestią jest ocena takiego rozwiązania z perspektywy zgodności z konstytucją wyłączenia drogi sądowej, zob. B. Naleziński, J. Królikowski, J. Sułkowski, *Skarga konstytucyjna...*, s. 50.

<sup>15</sup> Postanowienie TK z 10 marca 2015 r., sygn. SK 65/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 35.

<sup>16</sup> Zob. podobne postanowienia TK z: 21 czerwca 2010 r., sygn. Ts 243/09, OTK ZU nr 6/B/2010, poz. 454; 19 marca 2010 r., sygn. Ts 157/09, OTK ZU nr 4/B/2010, poz. 290; 20 kwietnia 2010 r., sygn. Ts 30/09, OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 208; 14 marca 2000 r., Ts 65/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 74.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.).

Wątpliwości skarżącego dotyczyły przede wszystkim wyłączenia możliwości zaskarżenia postanowienia sądu o odmowie dopuszczenia pokrzywdzonego w charakterze oskarżyciela posiłkowego ubocznego z uwagi na przesłanki wskazane w art. 56 § 2 k.p.k., tj. gdy oświadczenie o działaniu w charakterze oskarżyciela posiłkowego zostało złożone przez osobę nieuprawnioną lub po terminie. Wprawdzie sąd, który wydał powyższą decyzję, powołał się na powyższy przepis w sposób nieprzekonywający, jednakże ocena zasadności takiego postępowania z pewnością pozostawała poza kognicją Trybunału. Trybunał dokonuje oceny abstrakcyjnych i generalnych norm prawa, a nie jednostkowych wypadków ich stosowania<sup>18</sup>, tym bardziej nie powinien on dokonywać oceny zastosowanej przez sąd podstawy prawnej i w oparciu o tak wywiezione wnioski podejmować decyzję o umorzeniu postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną<sup>19</sup>. Mimo negatywnej oceny powyższego stanu rzeczy kwestia ta pozostaje bez większego wpływu na omawiane zagadnienie.

W tym miejscu warto skoncentrować się na uznaniu przez Trybunał, że – mimo iż ustawa *expressis verbis* wyłącza możliwość zażalenia postanowienia sądu o odmowie dopuszczenia pokrzywdzonego w charakterze oskarżyciela posiłkowego – do skutecznego wystąpienia ze skargą konstytucyjną niezbędne jest wniesienie niedopuszczalnego środka odwoławczego. W ocenie Trybunału, wyrażonej w omawianym postanowieniu, wyłączenie możliwości zaskarżenia przedmiotowego postanowienia nie oznacza jednocześnie wyczerpania drogi prawnej. Kodeks postępowania karnego przewiduje bowiem procedurę postępowania z niedopuszczalnymi środkami odwoławczymi. Zgodnie z art. 429 § 1 k.p.k. „prezes sądu pierwszej instancji odmawia przyjęcia środka odwoławczego, jeżeli wniesiony został po terminie lub przez osobę nieuprawnioną albo jest niedopuszczalny z mocy ustawy”. Powyższy przepis – zdaniem Trybunału – stanowi podstawę do uznania, że nawet mimo niedopuszczalności środka odwoławczego możliwe jest jego wniesienie, a w wypadku chęci wystąpienia ze skargą konstytucyjną jest to wręcz konieczne. W przeciwnym razie nie zostanie zrealizowana przesłanka wyczerpania drogi prawnej, a co za tym idzie, orzeczenie nie zyska waloru ostateczności.

### 3. Zaskarżalność postanowień w postępowaniu karnym

Z uwagi na doniosłość zaprezentowanej przez Trybunał Konstytucyjny tezy warto bliżej przyjrzeć się zagadnieniu dopuszczalności wnoszenia zażalenia w postępowaniu karnym. Kwestia ta ma bowiem kolosalne znaczenie dla zagadnienia wyczerpania drogi prawnej w postępowaniu skargowym. Na podstawie art. 459 § 1 i 2 k.p.k. zażalenie przysługuje na postanowienia sądu zamykające drogę do wydania wyroku, chyba że ustawa stanowi inaczej, na postanowienia co do środka zabezpieczającego oraz na inne postanowienia w wypadkach przewidzianych w ustawie<sup>20</sup>. Oznacza to, że wniesienie zażalenia możliwe jest w sytuacji:

<sup>18</sup> Postanowienia TK z: 17 lipca 2014 r., sygn. P 28/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 84; 14 lipca 2015 r., sygn. P 47/13, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 107.

<sup>19</sup> Postanowienie TK z 27 października 2015 r., sygn. SK 2/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 157.

<sup>20</sup> Szerzej zob. H. Paluszkievicz, *Sporządzanie środków odwoławczych w postępowaniu karnym*, Warszawa 2013, s. 231.

- postanowienia zamykającego drogę do wydania wyroku (aczkolwiek tutaj ustawa może wyłączyć taką możliwość);
- postanowienia dotyczącego środka zabezpieczającego;
- postanowienia, gdy taka możliwość jest przewidziana *expressis verbis* w ustawie.

Takie uregulowanie kwestii dopuszczalności tej kategorii środków odwoławczych prowadzi do wniosku, że wniesienie zażalenia, na wydane w toku postępowania karnego postanowienie, jest niemożliwe w dwóch rodzajach sytuacji. Po pierwsze, gdy ustawodawca wyłączył taką możliwość *ex lege*, stwierdzając że „zażalenie nie przysługuje”, gdy postanowienie nie zamyka drogi do wydania wyroku oraz nie dotyczy środka zabezpieczającego, a ustawa po prostu nie przewiduje możliwości odwołania się od takiego orzeczenia. Przykładem postanowienia, gdy ustawa wprost wyłącza uprawnienie do zażalenia, jest: postanowienie o ograniczeniu liczby oskarżycieli posiłkowych lub ich niedopuszczeniu do udziału w procesie (art. 56 § 3 k.p.k.) oraz część postanowień wydawanych w ramach postępowania karnego ze stosunków międzynarodowych (art. 589a, art. 607zg, art. 611fe, 611fs, art. 611tb, art. 611uc, art. 611wc k.p.k.). po drugie, znacznie więcej jest postanowień, od których ustawodawca po prostu nie przewidział zażalenia. Należą do nich m.in.: postanowienie o wyłączeniu sędziego (art. 42 § 4 w zw. z art. 459 § 1 i 2 k.p.k.) oraz postanowienie oddalające wniosek dowodowy (art. 170 § 3 w zw. z art. 459 § 1 i 2 k.p.k.). Wprawdzie *prima vista* obie te sytuacje są identyczne, a ostateczny rezultat w obu wypadkach jest taki sam – wyłączenie drogi zażaleniowej, to jednak nie mają one tożsamego charakteru, w wyniku czego tych dwóch wypadków nie można traktować w ten sam sposób. Nie bez znaczenia pozostaje to, że ustawodawca – tylko co do niektórych postanowień – zdecydował się na wyłączenie dalszej drogi prawnej.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że niektóre z tych postanowień całkowicie zamykają drogę do wydania wyroku dla zainteresowanego podmiotu, a więc w sposób zdecydowany ingerują w konstytucyjne prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Przede wszystkim należy wskazać na postanowienie o odmowie dopuszczenia oskarżyciela posiłkowego do postępowania z uwagi na ograniczenie ich liczby w postępowaniu (art. 56 § 1 k.p.k.) lub na inne kwestie formalne (art. 56 § 2 k.p.k.)<sup>21</sup>. Z kolei pozostałe postanowienia co do zasady nie dotyczą kwestii o tak rudymenarnym charakterze. Kryterium przedmiotowe, a więc znaczenie danej decyzji procesowej, które – jak się wydaje – odgrywa tutaj rolę pierwszoplanową, zostało całkowicie pominięte przez Trybunał Konstytucyjny. W tym kontekście pojawia się także pytanie o rolę i funkcję art. 429 § 1 k.p.k., który reguluje kwestię postępowania z niedopuszczalnymi środkami odwoławczymi. Instytucja tzw. kontroli wstępnej wniesionego środka zaskarżenia pełni funkcję swoistego filtru, który ma za zadanie zapobiegać przedostawaniu się do merytorycznego rozpoznania środków niespełniających określonych kryteriów oraz środków, które są niedopuszczalne. Procedura ta, jak się wydaje, nie dotyczy środków odwoławczych wniesionych od postanowień, w wypadku których

<sup>21</sup> Wątpliwości może budzić posługiwanie się przez ustawę w art. 56 § 1 i 2 k.p.k. terminem „oskarżyciel posiłkowy” w sytuacji, w której pokrzywdzony takiego statusu nabyć nie może z uwagi na zaistnienie przesłanek określonych w tych przepisach.

ustawodawca *ex lege* wyłączył możliwość wniesienia zażalenia. Należy zwrócić uwagę, że w tym wypadku mamy do czynienia z już prawomocnymi postanowieniami, podczas gdy pozostałe postanowienia (art. 42 § 4 lub art. 170 § 3 k.p.k.) nigdy nie nabędą waloru prawomocności<sup>22</sup>. Fakt ten zdaje się mieć kluczowe znaczenie przy weryfikacji przesłanki wyczerpania drogi prawnej i ostatecznego charakteru orzeczenia w ramach wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej.

#### 4. Wątpliwości dotyczące stanowiska Trybunału Konstytucyjnego

Zgodnie z komentowanym orzeczeniem Trybunału, aby skutecznie wnieść skargę konstytucyjną, należy wnieść środek odwoławczy, nawet gdy ustawa zwykła (w tym wypadku kodeks postępowania karnego) taką możliwość *ex lege* wyłącza. Zdaniem Trybunału, sam ustawodawca przewidział tryb rozpoznawania środków zaskarżenia wprost wyłączonych przez ustawę, czyli niedopuszczalnych z mocy prawa oraz formę prawną rozstrzygnięcia o ich losie. W przedmiotowej sprawie oznaczałoby to wniesienie zażalenia na postanowienie sądu niedopuszczające do postępowania w charakterze oskarżycieli posiłkowych, a także – w razie odmowy przyjęcia tego zażalenia do rozpoznania – zażalenia na wydane w tej kwestii zarządzenie prezesa sądu. Powyższa argumentacja Trybunału Konstytucyjnego rodzi uzasadnione wątpliwości.

Po pierwsze, wydając omawiane postanowienie, Trybunał Konstytucyjny dokonał własnej wykładni przepisów kodeksu postępowania karnego, która znacząco odbiega od tej przyjętej zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie sądów, w tym przede wszystkim Sądu Najwyższego. Jak słusznie wskazuje T. Grzegorzczak, tam gdzie ustawa wyłącza możliwość odwołania się, złożenie środka zaskarżenia, mimo zakazu, nie wywołuje w ogóle potrzeby reakcji procesowej na to pismo, a wystarcza tu decyzja administracyjno-porządkowa organu procesowego w postaci złożenia pisma do akt z powiadomieniem o tym nadawcy lub zwrócenia go temuż nadawcy<sup>23</sup>. Na podobnym stanowisku stoi Sąd Najwyższy<sup>24</sup>. W świetle powyższego oczekiwanie od skarżącego, aby wniósł środek odwoławczy w sytuacji, w której w ogóle mu on nie służy, jest nie-

<sup>22</sup> Problem prawomocności w tym wypadku nie jest do końca rozstrzygnięty. Postanowienie sądu o odmowie dopuszczenia w charakterze oskarżyciela posiłkowego – jak się wydaje – może zostać odwołane przez sąd mimo jego niezaskarżalności. Zagadnienie to z pewnością wymaga pogłębionych analiz. W tym kontekście zob. niezwykle interesujące rozważania: S. Steinborn, *Prawomocność części orzeczenia w procesie karnym*, Warszawa 2011, s. 84 i n.

<sup>23</sup> T. Grzegorzczak, *Obrońca i pełnomocnik z urzędu w postępowaniu karnym po 1 lipca 2015 r.*, [w:] *Obrońca i pełnomocnik w procesie karnym po 1 lipca 2015 r. Przewodnik po zmianach*, red. P. Wiliński, Warszawa 2015, s. 58; tenże: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, tom I, Warszawa 2014, s. 1423.

<sup>24</sup> Zob. postanowienia z: 22 marca 2000 r., sygn. V KZ 23/00, OSNKW 2000, nr 5-6, poz. 52; 19 listopada 1994 r., sygn. II KO 52/94, OSNKW 1994, nr 9-10, poz. 62; postanowienie SA w Krakowie z 27 stycznia 2000 r., II AKZ 303/99, KZS 2000, nr 2, poz. 29; postanowienia SN z: 15 czerwca 2005 r., II KZ 23/05, OSNwSK 2005, nr 1, poz. 1175; 6 kwietnia 2000 r., III KZ 30/00; 24 lutego 2010 r., III KZ 18/10, OSNwSK 2010, nr 1, poz. 418; 8 listopada 2010 r., WZ 51/10, niepubl.; 6 grudnia 2010 r., WZ 55/10, niepubl.

uzasadnione<sup>25</sup>. Przede wszystkim dlatego, że na gruncie art. 429 § 1 k.p.k. prawidłowe postępowanie prezesa sądu powinno polegać na braku reakcji procesowej. Oznacza to także, że dwuinstancyjna kontrola dopuszczalności wniesienia środka odwoławczego i jego warunków formalnych nie ma w tym momencie zastosowania<sup>26</sup>. Niemożliwe jest zatem uzyskanie przez skarżącego ostatecznego orzeczenia wydanego na podstawie art. 56 § 3 k.p.k. w trybie zaproponowanym przez Trybunał Konstytucyjny. Wprawdzie można spotkać się z głosami wyrażającymi odmienne stanowisko, w świetle którego do niedopuszczalnych środków odwoławczych należy zaliczyć też takie, które zostały wyłączone przez ustawodawcę *ex lege*<sup>27</sup>, jednak wydaje się, że Trybunał Konstytucyjny nie powinien podważać stanowiska dominującego w doktrynie postępowania karnego, i to w sytuacji, w której wydaje decyzję formalną, nie rozstrzygając co do zasady przedstawionego mu problemu.

Po drugie, nawet gdyby podążać tropem wyznaczonym przez stanowisko Trybunału w orzeczeniu o sygn. SK 65/13, to kolejne aspekty przedstawionego tam rozumowania budzą dalsze wątpliwości. Należy bowiem zauważyć, że w momencie, w którym skarżący wnosi „niedopuszczalny” środek odwoławczy, uruchamia jedynie kontrolę formalną, która w żadnym stopniu nie dotyczy ani argumentacji przedstawionej przez sąd w odmowie wydanej na podstawie art. 56 § 1 lub 2 k.p.k., ani tym bardziej nie rozstrzyga tej sprawy merytorycznie. Dwuinstancyjne postępowanie, które toczy się na podstawie art. 429 k.p.k., stanowi tzw. postępowanie incydentalne, prowadzone w ramach i tak już innego incydentalnego postępowania, jakim jest rozpoznanie oświadczenia pokrzywdzonego, że chce działać w charakterze oskarżyciela posiłkowego. W związku z powyższym wniesienie niedopuszczalnego środka odwoławczego skutkuje przeniesieniem całej sprawy na zupełnie inną płaszczyznę. W tym wypadku ocenie prezesa sądu, a później sądu odwoławczego podlega nie kwestia merytorycznej zasadności odmowy dopuszczenia pokrzywdzonego do działania w charakterze oskarżyciela posiłkowego, a jedynie kwestia niedopuszczalności środka odwoławczego. Wprawdzie te dwie kwestie są ze sobą nierozzerwalnie powiązane, to jednak nieuprawnione jest twierdzenie, że postępowanie w przedmiocie odmowy przyjęcia środka odwoławczego (art. 429 § 1 k.p.k.) stanowi naturalne „przedłużenie” postępowania w przedmiocie odmowy dopuszczenia pokrzywdzonego do udziału w charakterze oskarżyciela posiłkowego (art. 56 § 3 k.p.k.). Nie zmienia tego okoliczność, że skarżący w skardze konstytucyjnej w sprawie o sygn. SK 65/13 domagał się zbadania konstytucyjności art. 56 § 3 k.p.k.<sup>28</sup> w zakresie, w jakim przepis ten wyłącza możliwość wniesienia środka odwoławczego. Nie można także zapominać, że ostatecznym orze-

<sup>25</sup> Zob. A. Barczak-Oplustil, B. Naleziński, *Orzeczenie jako przesłanka skargi konstytucyjnej – studium przypadku*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2014, nr 1-2.

<sup>26</sup> K.T. Boratyńska, komentarz do art. 429, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. A. Sakowicz, Warszawa 2015, s. 915 i n.

<sup>27</sup> D. Świecki, komentarz do art. 429, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. J. Skorupka, Warszawa 2015, s. 1100.

<sup>28</sup> W tym miejscu należy zadać pytanie o oddziaływanie art. 56 § 3 k.p.k. na decyzję wydaną na podstawie art. 56 § 2 k.p.k. Kwestia ta ma kluczowe znaczenia dla dopuszczalności postępowania skargowego. Wydaje się, że przepis ten powinien zostać włączony w podstawę prawną decyzji sądu o odmowie dopuszczenia pokrzywdzonego do udziału w postępowaniu w charakterze oskarżyciela

czeniu w sprawie, w razie wniesienia „niedopuszczalnego” środka odwoławczego, będzie postanowienie sądu odwoławczego o nieuwzględnieniu zażalenia skarżącego. Sąd odwoławczy, z oczywistych względów, dokona jedynie oceny prawidłowości postępowania prezesa sądu I instancji w zakresie odmowy przyjęcia „niedopuszczalnego” środka odwoławczego. Ocena ta będzie zatem całkowicie oderwana od pierwotnej decyzji wydanej w sprawie, a więc odmowy dopuszczenia pokrzywdzonego do udziału w charakterze oskarżyciela posiłkowego. Będzie na to także wskazywać podstawa prawna postanowienia sądu odwoławczego, w ramach której nie znajdzie się przepis, którego konstytucyjność kwestionował skarżący, a więc art. 56 § 3 k.p.k. W związku z powyższym twierdzenie o przysługującej skarżącemu, w analizowanym wypadku, drodze prawnej stanowi swoistą fikcję prawną utrzymywaną na potrzeby postępowania skargowego przed Trybunałem.

Ponadto, przechodząc już na grunt postępowania przed Trybunałem, wymaganie, aby skarżący wykorzystał środki odwoławcze, które – w zależności od stanowiska doktryny – albo mu nie przysługują, albo są niedopuszczalne, może zostać odebrane jako przejaw niczym nieuzasadnionego formalizmu ze strony Trybunału Konstytucyjnego. Zwrócił na to uwagę sędzia A. Wróbel w uzasadnieniu zdania odrębnego do postanowienia o sygn. SK 65/13, który wskazał, że: „wymaganie Trybunału, aby skarżący wnieśli zażalenie, które jest niedopuszczalne na mocy wyraźnego i niebudzącego wątpliwości brzmienia zaskarżonego przepisu jedynie w tym celu, aby zadośćuczynić w istocie przesłankom ustawowym (art. 47 ust. 2 ustawy o TK – obecnie art. 65 ust. 2 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r.) uważam za nieproporcjonalne i nieznajdujące oparcia w brzmieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji”<sup>29</sup>. Stanowisko to wydaje się nie być pozbawione racji. Nie można bowiem akceptować sytuacji, w której na jednostkę nakładany jest dodatkowy obowiązek, który nie ma podstawy ani w obowiązujących przepisach, ani w orzecznictwie sądów powszechnych, ani tym bardziej w doktrynie procesu karnego. Wymóg skorzystania z nieprzysługującego środka odwoławczego może zostać oceniony jako utrudnianie skorzystania z konstytucyjnego prawa do wniesienia skargi konstytucyjnej<sup>30</sup>.

Trzeba także zwrócić uwagę, że postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 10 marca 2015 r. (sygn. SK 65/13) może prowadzić również do niekorzystnego zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów chcących skorzystać z możliwości wniesienia skargi konstytucyjnej. W zależności bowiem od praktyki sądów powszechnych, skarżący wnieśli skargę konstytucyjną dopiero po wyczerpaniu dwuinstancyjnego trybu kontroli formalnej środka odwoławczego, o którym mowa w art. 429 k.p.k. Będzie tak w wypadku, gdy prezes sądu zarządzeniem odmówi przyjęcia zażalenia pokrzywdzonego na postanowienie określone w art. 56 § 2 k.p.k. Natomiast w innym wypadku skarga konstytucyjna zostanie wniesiona bezpośrednio po wydaniu postanowienia,

---

posiłkowego. Dopiero dzięki temu możliwe byłoby zrekonstruowanie odpowiedniej normy prawnej określającej sytuację procesową pokrzywdzonego. Niewątpliwie kwestia ta wymaga pogłębionej analizy, która jednak wykraczałaby poza ramy niniejszego opracowania.

<sup>29</sup> Uzasadnienie zdania odrębnego sędziego TK A. Wróbla do postanowienia TK z 10 marca 2015 r., sygn. SK 65/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 35, s. 19.

<sup>30</sup> Szerzej na ten temat zob.: M. Wiącek, *Formalne przesłanki skargi konstytucyjnej (w świetle orzecznictwa TK)*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 9, s. 30 i n.



o którym mowa w art. 56 § 2 k.p.k., a to z uwagi na pozostawienie pisma procesowego pokrzywdzonego bez rozpoznania. W tej drugiej sytuacji pokrzywdzony nie ma możliwości wniesienia zażalenia na brak reakcji organu, zatem wszelka późniejsza korespondencja z organem procesowym nie ma znaczenia z perspektywy postępowania skargowego przed Trybunałem Konstytucyjnym. Warto przy tym podkreślić, że w wypadku braku reakcji organu skarżący ma praktycznie zamkniętą drogę do ochrony swoich praw i wolności w postępowaniu skargowym, gdyż Trybunał Konstytucyjny pism procesowych nie uznaje za orzeczenia, o których mowa na gruncie art. 79 ust. 1 Konstytucji<sup>31</sup>. Jednakże, przy ewentualnym rozluźnieniu stanowiska Trybunału takie rozwarstwienie praktyki w zakresie postępowania z niedopuszczalnym lub nieprzyśługującym zażaleniem może wywierać istotny wpływ na liczenie trzymiesięcznego terminu wniesienia skargi konstytucyjnej. W pierwszym wypadku termin rozpocznie bieg dopiero od doręczenia postanowienia o nieuwzględnieniu zażalenia skarżącego na zarządzenie prezesa sądu odmawiające przyjęcia zażalenia na postanowienie o odmowie dopuszczenia pokrzywdzonego w charakterze oskarżyciela posiłkowego. W drugim wypadku termin rozpocznie bieg od momentu ogłoszenia pokrzywdzonemu postanowienia sądu, względnie doręczenia mu postanowienia o odmowie dopuszczenia go w charakterze oskarżyciela posiłkowego. *Prima vista* termin kształtuje się identycznie w każdym wypadku, tj. wynosi 3 miesiące. Jednakże tylko pozornie, gdyż pokrzywdzony, któremu odmówiono udziału w charakterze oskarżyciela posiłkowego w sprawie, praktycznie może już właściwie przygotowywać skargę konstytucyjną, gdyż treść zarządzenia prezesa sądu, a następnie sądu odwoławczego (art. 429 k.p.k.) można z góry założyć. Akceptacja dla takiego rozwiązania może prowadzić do niedopuszczalnych prób omięcia terminu wniesienia skargi konstytucyjnej<sup>32</sup>.

## 5. Podsumowanie

Powyższa analiza pokazuje, że z perspektywy postępowania karnego rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w postanowieniu o sygn. SK 65/13 jest przełomowe. Z jednej strony stanowi bowiem zaprzeczenie dotychczasowego stanowiska prezentowanego w orzecznictwie sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego. Jest ono także sprzeczne z poglądem reprezentowanym przez większość przedstawicieli doktryny procesu karnego. Ponadto, co słusznie podkreślił A. Wróbel w zdaniu odrębnym, Trybunał usytuował się w pozycji sądu rozstrzygającego kwestię incydentalną w postępowaniu karnym, do czego nie jest uprawniony<sup>33</sup>. Nie jest też rolą Trybunału wypowiadanie się na temat dostępnej dla skarżącego drogi prawnej, przysługującej na gruncie danej procedury. Każdorazowo musi ona być dokonana z uwzględnieniem procedury, w ramach której zapadło dane orzeczenie<sup>34</sup>.

Z drugiej strony Trybunał dokonuje weryfikacji spełnienia przesłanek wystąpienia ze skargą konstytucyjną z perspektywy postępowania skargowego. Ugruntowany

<sup>31</sup> Zob. A. Barczak-Oplustil, B. Naleziński, *Orzeczenie jako przesłanka skargi konstytucyjnej – studium przypadku*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” nr 1-2/2014, s. 63-71.

<sup>32</sup> Postanowienie TK z 6 listopada 2002 r., sygn. SK 4/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 85.

<sup>33</sup> A. Wróbel, *Zdanie...*, s. 18.

<sup>34</sup> L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa...*, s. 140.

jest przy tym pogląd sądu konstytucyjnego, że w wypadku gdy skarżący kwestionuje brak drogi sądowej, to mimo wszystko musi uzyskać ostateczne orzeczenie o odrzuceniu środka odwoławczego. Warto zatrzymać się przy tej kwestii na dłużej. W trakcie kontroli formalnej wniesionej skargi konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny weryfikuje spełnienie przesłanki wyczerpania przysługującej skarżącemu drogi prawnej oraz wskazania i przedstawienia orzeczenia, w którym sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie. Wydaje się jednak, że wymaganie Trybunału, aby skarżący mimo wszystko wniósł nieprzysługujący mu środek odwoławczy, ma swoje źródło w zupełnie innym miejscu. Jednym z elementów, które muszą znaleźć się w skardze konstytucyjnej, jest wskazanie, która konstytucyjna wolność lub które prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone (art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 2015 r.). Dodatkowo zarzut niezgodności przedmiotu kontroli ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem – zgodnie z art. 65 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. – należy uzasadnić. W związku z powyższym, aby skarżący mógł wykazać, że doszło do naruszenia jego konstytucyjnych praw i wolności, musi przedstawić, że to naruszenie ma charakter indywidualny i konkretny, a nie jedynie abstrakcyjny i generalny. Z powyższego wynika, że Trybunał oczekuje od skarżącego, że ten ponad wszelką wątpliwość wykaże, że droga prawna, w tym konkretnym wypadku, została wyłączona. Samo odwołanie się do obowiązujących przepisów poszczególnych procedur, które *ex lege* wyłączają taką możliwość, jest w ocenie Trybunału niewystarczające. Stanowisko takie wydaje się być niezwykle restrykcyjne. Po pierwsze dlatego, że jest antygwarancyjne i osłabia ochronną rolę skargi konstytucyjnej w polskim porządku prawnym. Po drugie – co już zostało podkreślone – stanowi przejaw niczym nieuzasadnionego formalizmu, który także nie sprzyja ochronie konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Nie można także zapominać, że chociażby na gruncie postępowania karnego organ może pozostawić nieprzysługujący stronie „środek odwoławczy” bez jakiegokolwiek reakcji procesowej, co całkowicie podważa sens omawianego rozwiązania.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, stanowisko Trybunału budzi uzasadnione wątpliwości, niemniej znajduje potwierdzenie w dotychczasowym podejściu i działalności Trybunału. Mimo wszystko wydaje się, że potrzeba nowego, bardziej odformalizowanego podejścia do wymogu wyczerpania drogi prawnej i ostateczności orzeczenia. Podejścia, które będzie pozostawało w zgodzie ze standardami wypracowanymi na gruncie poszczególnych procedur. Jednakże przede wszystkim podejścia, które nie narażając interesów skarżących, zapewni dostateczną ochronę przysługujących im konstytucyjnych praw i wolności. Z kolei z drugiej strony, takie podejście Trybunału Konstytucyjnego może zostać potraktowane jako swoisty przejaw oddziaływania orzecznictwa Trybunału na działalność sądów powszechnych, które powinny w tym zakresie ujednoclić swoje stanowisko w zakresie postępowania ze środkami niedopuszczalnymi z mocy prawa. Warto również rozważyć rezygnację z takich rozwiązań na gruncie poszczególnych procedur, co jednak wymaga pogłębionej analizy.

## TERMIN WNIESIENIA SKARGI KONSTYTUCYJNEJ

### 1. Wprowadzenie

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup> „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”. Przepis ten statuuje tzw. skargę konstytucyjną, będącą jednym z przyznanych w Konstytucji środków ochrony wolności i praw, zaś zgodnie z odesłaniem w nim zawartym zasady wnoszenia tej skargi określa ustawa. Obecnie jest to ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym<sup>2</sup>, która zastąpiła ustawę z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym<sup>3</sup>. O jednej z takich zasad stanowi art. 64 ustawy o TK, zgodnie z którym „skargę konstytucyjną (...) wnosi się po wyczerpaniu przez skarżącego drogi prawnej, w terminie 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia”<sup>4</sup>. Dalsze rozważania dotyczą terminu zastrzeżonego w art. 64 ustawy o TK dla skorzystania ze skargi konstytucyjnej (który w zakresie terminu nie różni się od poprzedniego art. 46 ust. 1 dawnej ustawy o TK<sup>5</sup>).

---

\* Doktor nauk prawnych, starszy radca orzecznictwa w Zespole Wstępnej Kontroli Skarg Konstytucyjnych i Wniosków w Biurze Trybunału Konstytucyjnego, asystent w Katedrze Prawa Cywilnego UJ.

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.; dalej: Konstytucja.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK.

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: dawna ustawa o TK.

<sup>4</sup> Por. art. 46 ust. 1 dawnej ustawy o TK w brzmieniu zmienionym ustawą z dnia 9 czerwca 2000 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw Dz. U. Nr 53, poz. 638 i obowiązującym po 7 października 2000 r. Zgodnie z tym przepisem „skarga konstytucyjna (...) może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia”. Przed 8 października 2000 r. przepis ten brzmiał tak: „skarga konstytucyjna (...) może być wniesiona po wyczerpaniu toku instancyjnego, w ciągu dwóch miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia”.

<sup>5</sup> Dawna ustawa o TK znajdzie nadal zastosowanie do spraw wszczętych i niezakończonych – zgodnie z art. 134 ustawy o TK.

## 2. Charakter terminu wniesienia skargi konstytucyjnej

Charakter terminu wniesienia skargi konstytucyjnej jest zależny od charakteru samej skargi. Na tle art. 79 ust. 1 Konstytucji możliwe do pomyślenia są co najmniej dwa ujęcia skargi.

Po pierwsze, można przyjąć, że art. 79 ust. 1 Konstytucji ustanawia (publiczne?) prawo podmiotowe do skargi (rozumiane jako „prawo do żądania zbadania konstytucyjności aktu normatywnego”<sup>6</sup> albo „prawo do ochrony konstytucyjnych wolności lub praw”<sup>7</sup>)<sup>8</sup>. Termin złożenia skargi konstytucyjnej jest terminem zastrzeżonym dla realizacji prawa podmiotowego, ma on więc charakter nie formalnoprawny, lecz materialnoprawny. Wraz z jego upływem wygasa prawo do złożenia skargi<sup>9</sup>.

Po drugie, można uznać, że w art. 79 ust. 1 Konstytucji nie ustanowiono żadnego prawa podmiotowego, ale jedynie środek ochrony konstytucyjnych praw podmiotowych (np. prawa własności określonego w art. 64 ust. 1 Konstytucji<sup>10</sup>). Termin zastrzeżony dla skargi jest zatem terminem formalnoprawnym, do którego na podstawie art. 74 ustawy o TK<sup>11</sup> odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego<sup>12</sup>. Termin taki podlega więc przywróceniu na zasadach określonych w kodeksie postępowania cywilnego.

Sens odwoływania się do „prawa do skargi” – rozumianego jako prawo podmiotowe – jest znikomy i zdaje się ograniczać tylko do jednej kwestii. Przyznanie skarżącemu takiego prawa może oznaczać objęcie go ochroną także za pomocą skargi konstytucyjnej (!)<sup>13</sup>. Skarżący mógłby więc zaskarżyć te przepisy, które naruszałyby przysługujące mu konstytucyjne prawo do skargi (najpewniej ustawy o TK<sup>14</sup>). Gdyby

<sup>6</sup> Tak postanowienie TK (o nieuwzględnieniu zażalenia) z 25 stycznia 2005 r., Ts 109/04, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 38.

<sup>7</sup> W tym ujęciu „prawo do skargi” ma nadrzędny (meta)charakter. Zob. dalsze uwagi.

<sup>8</sup> Odnośnie do definicji „publicznego prawa podmiotowego” – zob. W. Jakimowicz, *O publicznych prawach podmiotowych*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 1, s. 36-37.

<sup>9</sup> Termin ten traktowany jest tak, jak termin zastrzeżony dla praw podmiotowych prawa cywilnego innych niż roszczenia majątkowe, które co do zasady ulegają przedawnieniu – zob. art. 117 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c. lub kodeks cywilny). Termin ten traktuje się zatem przykładowo tak samo jak termin zastrzeżony dla tzw. skargi pauliańskiej, o którym stanowi art. 534 k.c. Termin taki ma charakter zawity (prekluzyjny).

<sup>10</sup> To, czy skarżącemu przysługuje „prawo do skargi”, zależne jest bowiem od tego, czy skarżący jest beneficjentem konstytucyjnych wolności lub praw, które chce chronić za pomocą skargi – zob. w odniesieniu do publicznych podmiotów gospodarczych – postanowienie pełnego składu TK z 18 grudnia 2013 r., Ts 13/12, OTK ZU nr II/B/2014, poz. 833.

<sup>11</sup> Artykuł 64 ustawy o TK znajduje się wśród przepisów rozdziału 4 ustawy o TK, zatytułowanego „Postępowanie przed Trybunałem – zasady ogólne”.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c. lub kodeks postępowania cywilnego.

<sup>13</sup> Por. jednak w szczególności postanowienie (o odmowie nadania skardze dalszego biegu) z 29 września 2004 r., Ts 109/04, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 37, w którym Trybunał wykluczył sytuację, w której orzeczenie Trybunału wydane na etapie wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej mogłoby spełniać przesłankę „ostatecznego orzeczenia”, o którym stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji.

<sup>14</sup> Tak np. przywołane już postanowienie TK z 25 stycznia 2005 r., Ts 109/04, a także (przykładowo) odwołujące się do niego postanowienie TK z 4 listopada 2014 r., Ts 62/14, OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 599. Por. wyrok TK z 20 maja 2003 r., SK 10/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 41. Trybunał roz-

nie przysługiwało mu takie prawo, aby zainicjować postępowanie skargowe, musiałyby wykazać, że jego konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone. Problem polega na tym, że art. 45 ust. 1 Konstytucji nie jest właściwym wzorcem kontroli przepisów dotyczących postępowania skargowego (nawet rozumiany szeroko)<sup>15</sup>. Skarżący zapewne musiałyby więc wyprowadzić odpowiedniej treści prawo z art. 2 Konstytucji.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dominuje pierwszy z przedstawionych poglądów<sup>16</sup>, stąd jednolicie Trybunał traktuje termin określony w art. 64 ustawy o TK (a właściwie w art. 46 ust. 1 dawnej ustawy o TK) jako materialnoprawny. Najczęściej cytowane jest postanowienie z 21 stycznia 1998 r.<sup>17</sup>, w którym Trybunał stwierdził, że: „określony w art. 46 ust. 1 [dawnej ustawy o TK] termin do złożenia skargi konstytucyjnej ma charakter terminu zawitego i nie ma możliwości jego przywrócenia. Wynika to z faktu, iż skarga konstytucyjna nie ma charakteru zwykłej czynności procesowej w normalnym toku instancji. W istocie termin ten ma charakter materialnoprawny, wyznaczający czasowe granice dla podjęcia przez skarżącego obrony przysługujących mu praw i wolności konstytucyjnych poprzez zakwestionowanie w skardze konstytucyjnej generalnego aktu normatywnego”<sup>18</sup>. Na skutek upływu terminu wniesienia skargi wygasa zatem prawo do skargi. Skarżący nie ma możliwości

---

strzygał skargę, której przedmiotem były przepisy o wznowieniu postępowania w procedurze cywilnej. Jako konstytucyjny wzorzec kontroli został powołany art. 79 ust. 1 Konstytucji (w zw. z art. 32 ust. 1 i w zw. z art. 190 ust. 4 Konstytucji). Zob. też – dotyczący tego samego przedmiotu – wyrok TK z 2 marca 2004 r., SK 53/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 16, w którym skarżący powoływali również art. 79 ust. 1 Konstytucji jako wzorzec kontroli.

<sup>15</sup> Zob. wskazane powyżej postanowienie TK z 4 listopada 2014 r., Ts 62/14.

<sup>16</sup> Zob. wydane w pełnym składzie i już wyżej przywołane postanowienie TK z 18 grudnia 2013 r., Ts 13/12. Mowa w nim o „prawie do zaskarżenia aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją” i „prawie do wniesienia skargi”.

<sup>17</sup> Ts 21/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 23.

<sup>18</sup> Podobnie m.in. M. Masternak-Kubiak, *Procedura postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej*, [w:] J. Trzcziński (red.), *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000, s. 181-182. Por. postanowienie z 4 kwietnia 2014 r., Ts 5/14, OTK ZU nr 3/B/2014, poz. 245, w którym Trybunał stwierdził, że termin wniesienia skargi konstytucyjnej „ogranicza w czasie możliwość dokonania czynności proceduralnej, niezbędnej (choć niewystarczającej) do wywołania skutku materialnoprawnego w postaci stwierdzenia niezgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją. Naruszenie tego terminu wyłącza możliwość merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej”. Podobnie przyjmują B. Naleziński, J. Królikowski, J. Sułkowski, *Skarga konstytucyjna*, [w:] M. Romańska (red.), *Pozainstancyjne środki ochrony prawnej*, Warszawa 2013, s. 65. Materialnoprawny charakter terminu miałby wynikać ze skutków, które wywołuje skarga, a nie jej charakteru, co budzi wątpliwości (uwzględnienie apelacji w postępowaniu cywilnym może wywołać skutki materialnoprawne, co przecież nie powoduje uznania terminu jej wniesienia za materialnoprawny).

domagania się przywrócenia terminu jej złożenia, ponieważ termin ten nie ma charakteru procesowego<sup>19</sup>. Trybunał powinien odrzucić wniosek jako niedopuszczalny<sup>20</sup>.

Bez znaczenia przy tym dla charakteru terminu jest art. 74 ustawy o TK. Zgodnie z tym przepisem w sprawach nie uregulowanych w ustawie o TK do postępowania przed Trybunałem stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego. Na mocy tego przepisu zastosowanie znajdzie więc art. 165 § 1 k.p.c., zgodnie z którym terminy oblicza się według przepisów prawa cywilnego, tj. przepisów tytułu V księgi pierwszej kodeksu cywilnego. Nie znajdują zaś zastosowania, co zostało już wyjaśnione, przepisy rozdziału 5 („Uchybienie i przywrócenie terminu”) działu I tytułu VI księgi pierwszej części kodeksu postępowania cywilnego.

Termin wniesienia skargi oblicza się według przepisów prawa cywilnego (art. 74 ustawy o TK w zw. z art. 165 § 1 k.p.c.)<sup>21</sup>. Termin ten oznaczony jest w miesiącach<sup>22</sup>. Stosownie do art. 112 zdanie pierwsze k.c. termin ten kończy się więc z upływem dnia, który datą odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było – w ostatnim dniu tego miesiąca<sup>23</sup>. Termin ten wymaga ciągłości, nie przelicza się go więc na dni (art. 114 k.c. nie stosuje się)<sup>24</sup>. Należy też pamiętać, że jeśli koniec terminu przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy, termin upływa dnia następnego (art. 115 k.c.)<sup>25</sup>.

<sup>19</sup> W postępowaniu w sprawie wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej może jednak wnosić o przywrócenie terminu uzupełnienia braków skargi, a na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy, która nadal znajduje zastosowanie do toczących się postępowań skargowych – do złożenia zażalenia. W obu przypadkach mamy bowiem do czynienia z terminami procesowymi, do których odpowiednio znajdują zastosowanie przepisy k.p.c.

<sup>20</sup> Podstawę do tego daje art. 74 ustawy o TK w zw. z art. 171 k.p.c. – tak słusznie przywołane już postanowienie TK z 21 stycznia 1998 r. oraz postanowienie TK z 15 lipca 1998 r., Ts 79/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 87. Tak też B. Naleziński, J. Królikowski, J. Sułkowski, *Skarga konstytucyjna...*, s. 65. Por. jednak inaczej np. postanowienie TK z 6 września 2000 r., Ts 58/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 234, w którym Trybunał postanowił „pozostawić bez rozpoznania wniosek o przywrócenie terminu do złożenia skargi konstytucyjnej” (podobnie też m.in. postanowienie TK z 5 października 2004 r., Ts 140/04, OTK ZU nr 1/2005, poz. 40). Nie jest to usprawiedliwione w świetle przepisów kodeksu postępowania cywilnego. O pozostawieniu bez rozpoznania stanowią np. przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.) – np. w odniesieniu do podania, które nie czyni zadość wymaganiom ustalonym w przepisach prawa (a braki te nie zostały usunięte w terminie). Por. też np. przywołane już postanowienie TK z 4 kwietnia 2014 r., Ts 5/14. W tym postanowieniu bowiem Trybunał w sentencji pominął wniosek o przywrócenie terminu złożenia skargi konstytucyjnej (sentencja postanowienia ogranicza się więc do odmowy nadania dalszego biegu skardze).

<sup>21</sup> Zob. L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 59. Odnośnie do nadania skargi konstytucyjnej w placówce pocztowej polskiej lub za granicą – zob. szerzej *tamże*, s. 60-61.

<sup>22</sup> Odnośnie do sytuacji, w której termin określony w art. 64 ustawy o TK uznaje się za oznaczony w dniach – zob. pkt 4.

<sup>23</sup> Przykład: prawomocny wyrok został skarżącemu doręczony 31 marca 2015 r., termin wniesienia skargi konstytucyjnej upływie więc 30 czerwca 2015 r. Skarga wniesiona 1 lipca 2015 r. jest skargą złożoną po terminie.

<sup>24</sup> Zob. jednak uwagi w pkt 4.

<sup>25</sup> Przykład: prawomocne postanowienie zostało skarżącemu doręczone 3 lutego 2014 r., termin wniesienia skargi konstytucyjnej upłynął 5 maja 2014 r. (4 maja 2014 r. wypadał także w niedzielę).

### 3. Początek biegu terminu wniesienia skargi konstytucyjnej

Zgodnie z art. 64 ustawy o TK termin wniesienia skargi rozpoczyna bieg dopiero z dniem doręczenia skarżącemu ostatecznego rozstrzygnięcia<sup>26</sup>. Termin nie rozpocznie jednak biegu, jeśli uprzednio skarżący nie wyczerpie drogi prawnej (o ile droga ta jest przewidziana<sup>27</sup>). Gdyby więc skarżący otrzymał wyrok sądu pierwszej instancji i wskutek braku jego zaskarżenia uzyskałby on walor prawomocności, to termin nie rozpocząłby swojego biegu<sup>28</sup>. Może też zdarzyć się tak, że ostatecznym orzeczeniem o konstytucyjnych prawach skarżącego będzie dopiero orzeczenie Sądu Najwyższego<sup>29</sup>.

Ugruntowane jest też stanowisko, że dla skarżącego, któremu nie doręczono orzeczenia, termin złożenia skargi rozpocznie bieg w dniu, w którym skarżący zapoznał się z tym orzeczeniem lub mógł się z nim zapoznać (nawet jeśli później orzeczenie zostałyby przesłane przez sąd lub organ skarżącemu – takie „doręczenie” określa się mianem „informacyjnego” i nie ma ono znaczenia formalnego<sup>30</sup>)<sup>31</sup>. Istotne jest przy

<sup>26</sup> Należy pamiętać, że uprawnienie do złożenia skargi konstytucyjnej przysługuje dopiero od 17 października 1997 r. Jeśli więc termin dwumiesięczny (zgodnie z art. 46 ust. 1 dawnej ustawy o TK w brzmieniu obowiązującym od 17 października 1997 r. do 8 października 2000 r.) już upłynął, skarga nie przysługiwała. Zob. w szczególności postanowienie TK z 9 czerwca 1998 r., Ts 67/98, OTK nr 5/1998, poz. 78 i powołującą się na nie – A. Barczak, *Skarga konstytucyjna w sprawach cywilnych i administracyjnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2000, nr 4, s. 127.

<sup>27</sup> Choć ten warunek nie jest obecnie wysłowiony wprost w ustawie (por. art. 46 ust. 1 dawnej ustawy o TK), to jednak jest dorozumiany. Termin rozpocznie więc bieg, jeśli skarżący dysponuje rozstrzygnięciem o jego konstytucyjnych wolnościach lub prawach, a nie przysługuje żadna droga prawna, którą mógłby jeszcze wyczerpać (w tym też wyraża się „ostateczność” takiego rozstrzygnięcia).

<sup>28</sup> Dla upływu terminu złożenia skargi konstytucyjnej nie ma też znaczenia wniesienie przez skarżącego nadzwyczajnych środków zaskarżenia prawomocnego orzeczenia (np. kasacji w sprawach karnych lub skargi kasacyjnej w sprawach cywilnych). W razie złożenia skargi konstytucyjnej Trybunał może jednak zawiesić postępowanie w sprawie jej rozpoznania (obecnie art. 67 ustawy o TK). Zob. zamiast wielu – postanowienie TK z 23 października 2013 r., Ts 302/12, OTK ZU nr 5/B/2013, poz. 539.

<sup>29</sup> Godne uwagi jest w tym kontekście postanowienie TK z 20 września 2013 r., Ts 191/12, dostępne na stronie [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl) (dostęp – 21 lipca 2015 r.). Skarżący jako ostateczne orzeczenia o swoich prawach wskazał dwa postanowienia Sądu Najwyższego, przy czym tylko jedno z nich spełniało tę cechę (w części, w której już sąd drugiej instancji ostatecznie rozstrzygnął o sytuacji prawnej skarżącego, skarga była więc wniesiona po terminie).

<sup>30</sup> Zob. postanowienie z 1 października 2014 r., Ts 295/13, OTK ZU nr 5/B/2014, poz. 458. Jak trafnie podkreślił Trybunał, „pojęcie doręczenia ma charakter normatywny i nie można go utożsamiać z czynnością kancelaryjną wydania stronie postępowania odpisu orzeczenia wraz z uzasadnieniem”.

<sup>31</sup> Zob. w szczególności wielokrotnie tu przywoływane postanowienie TK z 21 stycznia 1998 r. i cytujące je (ostatnio) postanowienie TK z 1 października 2014 r., Ts 295/13, OTK ZU nr 5/B/2014, poz. 458. Zob. też L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna...*, s. 61 i 62 oraz B. Naleziński, J. Królikowski, J. Sułkowski, *Skarga konstytucyjna...*, s. 66. Por. jednak A. Barczak, *Skarga konstytucyjna...*, s. 128-129, która – powołując się na postanowienie TK z 23 lipca 1999 r., Ts 20/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 147 – przyjmuje, że „w sytuacji, w której nie złożono wniosku o doręczenie rozstrzygnięcia bieg terminu liczy się od momentu upływu terminu do złożenia wniosku o doręczenie rozstrzygnięcia”. Taki pogląd byłby jednak słuszny tylko wtedy, gdyby upływ terminu złożenia wniosku o doręczenie rozstrzygnięcia powodował jego uprawomocnienie się. W przeciwnym razie prowadzi on bowiem do nieuzasadnionego wydłużenia terminu złożenia skargi konstytucyjnej.

tym, by skarżący poznał (mógł poznać) motywy rozstrzygnięcia, czyli jego uzasadnienie. Zatem w tych sytuacjach, w których orzeczenie podlega (z urzędu lub na wniosek) uzasadnieniu, termin wniesienia skargi rozpoczyna swój bieg w dniu, w którym skarżący dowiedział się o orzeczeniu i jego uzasadnieniu, lub w dniu, w którym mógł się o nim dowiedzieć<sup>32</sup>. Jeśli więc przykładowo sąd drugiej instancji w wyroku oddalił apelację skarżącego, a ten nie złożył wniosku o doręczenie mu wyroku z uzasadnieniem, to termin złożenia skargi konstytucyjnej rozpocznie bieg już w dniu wydania orzeczenia<sup>33</sup>.

Aby termin wniesienia skargi rozpoczął bieg, w stosunku do skarżącego musi zapaść ostateczne orzeczenie o jego konstytucyjnych wolnościach lub prawach (art. 79 ust. 1 Konstytucji). Mogłoby się zdawać, że kwestia ta nie wymaga wyjaśnienia, jednak niekiedy trudno jest ustalić, które orzeczenie ostatecznie ukształtowało sytuację prawną skarżącego<sup>34</sup>.

W sytuacji, w której sąd niższej instancji związany jest orzeczeniem sądu wyższej instancji, np. po przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania, termin biegnie dopiero od dnia doręczenia prawomocnego orzeczenia wyczerpującego drogę prawną<sup>35</sup>. Nie wystarczy więc nawet, że sąd niższej instancji, związany „oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania”, wyda ponownie orzeczenie. Skarżący musi wyczerpać drogę prawną, nawet jeśli sąd wyższej instancji także związany jest poprzednio wydanym przez siebie orzeczeniem w takim samym zakresie co sąd niższej instancji. Termin rozpocznie bieg dopiero z chwilą doręczenia prawomocnego (drugiego) orzeczenia sądu drugiej instancji (oczywiście to, czy skarżący wyczerpał drogę prawną, zależy od treści praw, których ochrony domaga się za pomocą skargi – zob. dalsze uwagi)<sup>36</sup>.

Określenie właściwego ostatecznego orzeczenia sprawia trudność również w tych wypadkach, w których przepisy działają z mocy prawa, a wydane na ich podstawie

<sup>32</sup> Na ten problem zwracają uwagę L. Bosek i M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Zagadnienia ustrojowe, procesowe i materialnoprawne. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych*, Warszawa 2014, cz. II, nb. 127. Autorzy ci podkreślają, że „dopiero bowiem wówczas, gdy skarżący pozna motywy ostatecznego rozstrzygnięcia, możliwa jest ocena, czy w sprawie zachodzą przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej”.

<sup>33</sup> Tak np. postanowienia TK z 6 stycznia 2010 r. i 10 maja 2010 r., Ts 197/09, OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 227 i 228.

<sup>34</sup> Zob. przykładowo postanowienie TK z 20 lutego 2013 r., Ts 221/12, OTK ZU nr 4/B/2013, poz. 408. Mimo że skarżąca dysponowała już ostatecznym orzeczeniem o jej konstytucyjnych prawach, to ponownie wniosła skargę na orzeczenie referendarza sądowego w celu – jak ustalił Trybunał – wydłużenia terminu złożenia skargi. Zob. też postanowienie TK z 29 września 2014 r., Ts 95/14, OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 603, a także postanowienie TK z 22 października 2015 r., Ts 78/15, OTK ZU B/2016, poz. 128. To ostatnie doskonale obrazuje, jak zawiłe są niektóre stany faktyczne. W tej sprawie skarżący kwestionował brak zażalenia na „postanowienie sądu pierwszej instancji w przedmiocie odrzucenia wniosku o przywrócenie terminu do złożenia wniosku o sporządzenie i doręczenie uzasadnienia wyroku” oraz „postanowienie sądu pierwszej instancji w przedmiocie oddalenia wniosku o przywrócenie terminu do złożenia wniosku o sporządzenie i doręczenie uzasadnienia wyroku”.

<sup>35</sup> Zob. art. 386 § 6 k.p.c., art. 442 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.), art. 190 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.).

<sup>36</sup> Zob. postanowienie TK z 24 kwietnia 2012 r., Ts 279/09, OTK ZU nr 4/B/2012, poz. 325.



orzeczenia mają charakter zaledwie deklaratoryjny. Wtedy bowiem wobec skarżącego może zapaść kilka orzeczeń, w których sądy (organy administracji publicznej) będą weryfikowały, czy przepis wywołał – z mocy prawa – skutki. Warto przytoczyć tutaj sprawę, w której przedmiotem skargi był art. 969 § 1 k.p.c.<sup>37</sup>. Zgodnie z tym przepisem „jeżeli nabywca nie wykonał w terminie warunków licytacyjnych co do zapłaty ceny, traci rękojmię, a skutki przybicia wygasają. Uiszczoną część ceny zwraca się. Następstwa te sąd stwierdza postanowieniem, na które przysługuje zażalenie”. Zanim jednak zapadło postanowienie o stwierdzeniu wygaśnięcia przybicia, wydane zostało postanowienie o odmowie przysądzenia własności (w wyniku uwzględnienia zażalenia dłużnika na postanowienie o przysądzeniu własności nieruchomości skarżącemu). W tym też postanowieniu sąd stwierdził, że skarżący nie wykonał warunków licytacji, i uznał, że skutki przybicia wygasły zgodnie z art. 969 § 1 k.p.c. Jako początek biegu terminu wniesienia skargi konstytucyjnej Trybunał słusznie potraktował doręczenie skarżącemu postanowienia o odmowie przysądzenia własności, a nie oddalającego zażalenie na postanowienie o wygaśnięciu skutków przybicia.

Skarżący często traktują swoją sprawę kompleksowo, domagają się więc przed Trybunałem ochrony różnych konstytucyjnych wolności lub praw. Tym samym błędnie wskazują początek biegu terminu wniesienia skargi, wiążą go bowiem np. z ostatnim wydanym wobec nich orzeczeniem, a nie z orzeczeniem, w którym sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie orzekł o ich wolnościach lub prawach albo o ich obowiązkach określonych w Konstytucji<sup>38</sup>. Na przykład jeśli skarżący chce dochodzić ochrony swojego prawa własności (art. 64 ust. 1 Konstytucji) oraz prawa do zaskar-

<sup>37</sup> Zob. postanowienie TK z 11 kwietnia 2013 r., Ts 275/12, OTK ZU nr 5/B/2013, poz. 522. W postanowieniu TK o nieuwzględnieniu zażalenia na to postanowienie (Ts 275/12, OTK ZU nr 5/B/2013, poz. 523) Trybunał podkreślił nadto, że orzeczenie stwierdzające utratę rękojmi i wygaśnięcie skutków przybicia ma charakter deklaratoryjny. „Skutki, które stwierdza, następują więc z mocy ustawy – w sytuacji, w której »nabywca nie wykonał w terminie warunków licytacyjnych co do zapłaty ceny«. Może się zatem zdarzyć, jak w sprawie skarżącego, że o tym, że nabywca nie spełnił warunków licytacyjnych (co do zapłaty ceny), sąd rozstrzygnie w innym orzeczeniu, np. w postanowieniu odmawiającym przysądzenia prawa własności. Wtedy pierwszy wyrok (...) jest »ostatecznym orzeczeniem«, kształtującym sytuację prawną nabywcy (skarżącego). Wiąże on zatem sąd orzekający w trybie, o którym stanowi art. 969 § 1 zdanie drugie k.p.c.”.

<sup>38</sup> Jeśli więc orzeczenie o prawach i wolnościach skarżącego ma charakter wpadkowy, to „dla zachowania terminu (...) [wniesienia skargi konstytucyjnej] niezbędne jest wystąpienie ze skargą w ciągu 3 miesięcy od dnia doręczenia prawomocnego rozstrzygnięcia kwestii wpadkowej” – słusznie podkreślają to B. Naleziński, J. Królikowski, J. Sułkowski, *Skarga konstytucyjna...*, s. 66, odwołując się do postanowienia TK z 26 stycznia 2010 r., Ts 69/09, OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 219. Postanowienie to dotyczyło sytuacji, w której skarżąca kwestionowała m.in. przepis art. 730<sup>1</sup> k.p.c., tj. regulujący postępowanie zabezpieczające, ale termin złożenia skargi wiązała z doręczeniem jej prawomocnego rozstrzygnięcia o powództwie o zapłatę zamiast z prawomocnym orzeczeniem rozpoznającym wniosek o udzielenie zabezpieczenia powództwa. Zob. też postanowienia z: 4 lutego 2015 r. i 26 maja 2015 r., Ts 287/14, dostępne na stronie [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl) (dostęp 21 lipca 2015 r.). Por. postanowienie TK z 15 kwietnia 2015 r., Ts 348/14, dostępne na stronie [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl) (dostęp – 21 lipca 2015 r.). W tej sprawie wątpliwe było już jednak ustalenie „ostatecznego orzeczenia” o konstytucyjnych prawach skarżącego (gdyby przyjąć, że wobec skarżącego takie orzeczenie nie zostało wydane, to termin nigdy nie rozpoczął biegu).

zenia orzeczenia wydanego przez sąd w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji)<sup>39</sup>, to – po pierwsze – powinien wskazać przepisy będące źródłem naruszenia tych praw (w odniesieniu do prawa własności będzie to przepis materialnoprawny, a w odniesieniu do prawa do zaskarżenia – przepis proceduralny), a po drugie – pamiętać o tym, że osobno będzie biegł termin złożenia skargi w celu uzyskania ochrony prawa własności, a osobno termin wniesienia skargi dla ochrony prawa do zaskarżenia. Jeśli postępowanie było jednoinstancyjne, to pierwsze orzeczenie będzie już prawomocnie rozstrzygało o prawie własności skarżącego. Drugie orzeczenie – np. odrzucające środek zaskarżenia ze względu na jego niedopuszczalność – będzie dotyczyło prawa do zaskarżenia (ale już nie prawa własności!). Mimo wszystko kwestia ta nie jest sprzeczna z intuicją, a to z uwagi na wyraźne brzmienie art. 79 ust. 1 Konstytucji. W przedstawionym przykładzie na podstawie różnych przepisów zapadły odmienne orzeczenia, które doprowadziły do naruszenia różnych konstytucyjnych praw – stąd tak naprawdę dwie różne skargi. Trzeba bowiem podkreślić, że nie wystarczy, by sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie orzekły o prawach lub wolnościach skarżącego albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji, lecz by orzekły o tych wolnościach lub prawach, których ochrony skarżący domaga się za pomocą skargi konstytucyjnej. Odmianą od tej perspektywy przyjął Trybunał w dotąd odosobnionym postanowieniu z 27 września 2013 r.<sup>40</sup>, w którym uznał, że w sytuacji, gdy „zaskarżony przepis *expressis verbis* wyklucza wniesienie środka odwoławczego, czyniąc ten środek odwoławczy oczywiście niedopuszczalnym”, skarżący nie ma obowiązku uprzedniego wyczerpania drogi prawnej przez złożenie takiego środka. Abstrahując od zasadności tego poglądu, należy zauważyć, że jego konsekwencją byłoby przesunięcie początku biegu terminu wniesienia skargi konstytucyjnej na dzień, w którym skarżącemu doręczono – nawiązując do przedstawionego powyżej przykładu – pierwsze ostateczne rozstrzygnięcie (o innych prawach?). Od tego poglądu Trybunał słusznie odstąpił w wydanym w tej samej sprawie – w pełnym składzie – postanowieniu z 10 marca 2015 r.<sup>41</sup>.

Ustalenie początku biegu trzymiesięcznego terminu wniesienia skargi sprawia trudność także w sytuacji, w której pełnomocnik ustanowiony z urzędu wydaje opinię o braku podstaw do złożenia skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym (dotyczy to jednak wyłącznie postępowań wszczętych przed 15 sierpnia

<sup>39</sup> Na przykład tak jak w sprawie, na podstawie której wydane zostało postanowienie TK z 10 października 2012 r., Ts 165/12, OTK ZU nr 2/B/2014, poz. 119.

<sup>40</sup> Zob. postanowienie z 27 września 2013 r., Ts 299/11, dostępne na stronie [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl) (dostęp 21 lipca 2015 r.). Inaczej w tej samej sprawie rozstrzygnął Trybunał w postanowieniu o odmowie nadania skardze dalszego biegu – zob. postanowienie z 12 kwietnia 2012 r., Ts 299/11, dostępne na stronie [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl) (dostęp 21 lipca 2015 r.).

<sup>41</sup> SK 65/13, dostępne na stronie [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl) (dostęp 21 lipca 2015 r.). Por. jednak zdanie odrębne do tego postanowienia sędziego TK Andrzeja Wróbla. Jak podkreślił, „wymaganie Trybunału, aby skarżący wnieśli zażalenie, które jest niedopuszczalne na mocy wyraźnego i niebudzącego wątpliwości brzmienia zaskarżonego przepisu (»zażalenie nie przysługuje«) jedynie w tym celu, aby zadośćuczynić w istocie przesłankom ustawowym (art. 47 ust. 2 ustawy o TK) uważam za nieproporcjonalne i niezgodzące z oparcia w brzmieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji”. Przychylił się tym samym do postanowienia z 27 września 2013 r.

2015 r.<sup>42</sup>). Trzeba bowiem dodać, że – po pierwsze – skargę kasacyjną może sporządzić co do zasady tylko adwokat lub radca prawny (art. 175 p.p.s.a.), a po drugie – wystąpienie z wnioskiem o ustanowienie pełnomocnika z urzędu nie powoduje wstrzymania biegu terminu złożenia skargi kasacyjnej (inaczej zatem niż w wypadku skargi konstytucyjnej)<sup>43</sup>. Uwzględnienie wniosku strony i przyznanie jej pełnomocnika z urzędu, a następnie skuteczne wniesienie przez niego skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego (wraz z wnioskiem o przywrócenie terminu złożenia tej skargi) spowoduje, że orzeczenie wojewódzkiego sądu administracyjnego utraci cechę prawomocności. Skoro tak, to trzeba rozważyć, kiedy rozpoczyna swój bieg termin wniesienia skargi konstytucyjnej, jeśli pełnomocnik z urzędu – np. ustanowiony już po uprawomocnieniu się orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego – sporządza opinię o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wydanie stronie opinii oznacza faktyczne utrwalenie prawomocności orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego (orzeczenie to bowiem nie utraci już tej cechy). Aby rozpoczął bieg termin wniesienia skargi konstytucyjnej, skarżący musi wyczerpać drogę prawną. Uznanie jako początku biegu terminu określonego w art. 64 ustawy o TK dnia, w którym skarżącemu doręczono jeszcze nieprawomocne orzeczenie wojewódzkiego sądu administracyjnego, byłoby błędne. Nie można by bowiem przyjąć, że skarżący otrzymał już prawomocne orzeczenie, ani że wyczerpał drogę prawną. Stwierdzenie zaś, że w takiej sytuacji skarżący w ogóle nie może wystąpić ze skargą konstytucyjną, ponieważ nie wyczerpał drogi prawnej – również budziłoby wątpliwości. Zrobił bowiem wszystko, co mógł, aby wyczerpać tę drogę. Skojarzenie początku biegu terminu z uprawomocnieniem się orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego byłoby także błędne, ponieważ wymagałoby od skarżącego wnoszenia na wszelki wypadek skargi konstytucyjnej w okresie, w którym nie ma jeszcze pewności, czy jego wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu zostanie uwzględniony lub czy pełnomocnik ten nie sporządzi opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej. Trzeba więc przyjąć, że początkiem biegu terminu wniesienia skargi konstytucyjnej jest dzień, w którym skarżący otrzymał od pełnomocnika opinię o braku podstaw do złożenia skargi kasacyjnej. Opinii takiej nie należy traktować jako ostatecznego rozstrzygnięcia o konstytucyjnych prawach skarżącego, lecz jako powód przesunięcia terminu wniesienia skargi konstytucyjnej. Ostatecznym rozstrzygnięciem w rozumieniu art. 64 ustawy o TK będzie dla skarżącego prawomocne orzeczenie wojewódzkiego sądu administracyjnego. Konsekwentnie zatem trzeba podkreślić, że do wyczerpania drogi prawnej nie dojdzie w sytuacji,

<sup>42</sup> W tym dniu bowiem weszła w życie ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. poz. 658), która zmieniła przepisy dotyczące biegu terminu wniesienia skargi kasacyjnej w razie złożenia wniosku o udzielenie pomocy prawnej z urzędu (zgodnie z nowym art. 177 § 4 zdanie drugie p.p.s.a. termin wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii). Jak jednak stanowi art. 2 zdanie drugie tej ustawy, do postępowań wszczętych przed 15 sierpnia 2015 r. stosuje się przepisy w brzmieniu dotychczasowym (dotyczy to m.in. biegu terminu wniesienia skargi kasacyjnej).

<sup>43</sup> Zob. zamiast wielu – postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt II OZ 543/14, Lex nr 1493030 oraz wyrok TK z 25 lipca 2013 r., SK 17/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 86.

w której Naczelny Sąd Administracyjny nie uwzględni wniosku pełnomocnika o przywrócenie terminu złożenia skargi kasacyjnej. Sytuację tę trzeba bowiem traktować tak, jak tę, w której skarżący nie wnosi skargi kasacyjnej lub ulega ona odrzuceniu z przyczyn formalnych (tu ponownie zastrzeżenie: w takiej sytuacji może jednak dojść do wyczerpania drogi prawnej, jeśli skarżący kwestionuje przepisy, na podstawie których doszło do odrzucenia skargi kasacyjnej). Jeśli Naczelny Sąd Administracyjny uwzględni wniosek o przywrócenie terminu wniesienia skargi kasacyjnej i przyjmie skargę do rozpoznania (nie odrzuci jej z przyczyn formalnych), to przyjmuje się, że wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego nie uprawomocnił się, a skarżący wyczerpał przysługującą mu drogę prawną. Z dniem doręczenia prawomocnego orzeczenia NSA rozpocznie bieg terminu wniesienia skargi konstytucyjnej. Powiązanie początku biegu terminu wniesienia skargi konstytucyjnej z otrzymaniem przez skarżącego opinii o braku podstaw do złożenia skargi kasacyjnej wyklucza więc sytuację, w której termin wniesienia skargi konstytucyjnej biegłby mimo następczego uznania, że nie powinien być rozpoczęt bieg (brak prawomocnego orzeczenia).

#### 4. Zawieszenie biegu terminu wniesienia skargi konstytucyjnej<sup>44</sup>

Liczenie terminu wniesienia skargi komplikuje się w sytuacji, gdy skarżący korzysta z pomocy prawnej z urzędu na podstawie art. 66 ustawy o TK. Jak stanowi ustęp 4 tego artykułu, „złożenie wniosku [o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego z urzędu] wstrzymuje bieg terminu wniesienia skargi. Wznowienie biegu tego terminu następuje pierwszego dnia po dniu doręczenia adwokatowi lub radcy prawnemu rozstrzygnięcia właściwego organu o wyznaczeniu go pełnomocnikiem skarżącego, uprawomocnienia się postanowienia sądu o oddaleniu wniosku o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego<sup>45</sup> albo doręczenia skarżącemu postanowienia oddalającego zażalenie na postanowienie o oddaleniu wniosku o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego”<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> Pomijam wyjątkowe wypadki, które były rozpatrywane jako podstawy do zawieszenia biegu terminu wniesienia skargi konstytucyjnej (np. leczenie w klinice psychiatrycznej). Zob. postanowienie TK z 7 listopada 2001 r., Ts 137/01, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 104 (w którym Trybunał jednak rozpatrywał zawieszenie terminu z uwagi na leczenie w klinice psychiatrycznej wyłącznie hipotetycznie). Na wątpliwości co do tego typu podstaw zawieszenia biegu terminu zwrócili uwagę L. Bosek i M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa...*, cz. II, nb. 131.

<sup>45</sup> Por. jednak art. 177 § 6 p.p.s.a. w brzmieniu po 14 sierpnia 2015 r., zgodnie z którym „w przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wniesie środek zaskarżenia na to postanowienie – wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie”. W tym przepisie ustawodawca nie wymaga uprawomocnienia się postanowienia o odmowie przyznania pomocy prawnej z urzędu (skarżący nie uzyskuje więc „dodatkowych” siedmiu dni, co jednak – o czym należy pamiętać – zawsze będzie oceniane *ex post*, wtedy bowiem dopiero będzie można ustalić, czy skarżący złożył środek zaskarżenia).

<sup>46</sup> Poprzednia regulacja – zawarta w art. 48 ust. 2 ustawy o TK – była bardziej lakoniczna. Wynikało z niej tylko to, że do czasu rozstrzygnięcia przez sąd wniosku o pomoc prawną z urzędu nie biegł termin wniesienia skargi konstytucyjnej. Zob. też R. Balicki, *Skarga konstytucyjna jako pismo procesowe*, [w:] J. Trzcziński (red.), *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000, s. 168.

Z zacytowanego przepisu wynika jednoznacznie, że na skutek złożenia wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu ulega zawieszeniu termin określony w art. 64 ustawy o TK<sup>47</sup>. W art. 66 ust. 4 ustawy o TK rozstrzygnięto też, kiedy termin wznawia bieg. Pozostałe kwestie wymagają szerszego wyjaśnienia.

Z art. 64 ust. 4 zdanie pierwsze ustawy o TK wynika, że w sytuacji, gdy skarżący szuka pomocy pełnomocnika z urzędu, nie jest wymagana ciągłość terminu złożenia skargi (ulega on bowiem wstrzymaniu)<sup>48</sup>. Zgodnie więc z art. 74 ustawy o TK w zw. z art. 165 § 1 k.p.c. w zw. z art. 114 k.c. trzymiesięczny termin wynosi 90 dni. Zmieniają się reguły jego obliczania, ponieważ należy go traktować tak, jakby od początku zastrzeżony był w dniach<sup>49</sup>. Tym samym choć termin rozpoczyna bieg od doręczenia skarżącemu ostatecznego rozstrzygnięcia, dnia doręczenia nie uwzględnia się podczas obliczania terminu (art. 111 § 2 k.c.). Podobnie nie uwzględnia się dnia, w którym adwokat lub radca prawny dowiedział się o wyznaczeniu go pełnomocnikiem dla skarżącego (zdarzenie to powoduje wznowienie biegu terminu wniesienia skargi – art. 111 § 2 k.c.)<sup>50</sup>. Podczas obliczania 90-dniowego terminu uwzględnia się jednak dzień złożenia wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu, ponieważ nie jest to zdarzenie rozpoczynające bieg terminu wniesienia skargi, a zdarzenie wyznaczające początek zawieszenia terminu (termin ulega więc zawieszeniu od dnia następnego po złożeniu wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu<sup>51</sup>)<sup>52</sup>.

<sup>47</sup> Nie ulega więc przerwaniu – zob. szerzej postanowienie TK z 21 marca 2013 r., SK 32/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 37. Zob. R. Baliński, *Skarga konstytucyjna...*, s. 168, którego zdaniem „przyjęcie interpretacji, że bieg terminu określonego w art. 46 [dawnej] ustawy o TK zostaje przerwany, wyraźnie faworyzowałby strony wnoszące o ustanowienie pełnomocnika z urzędu i w efekcie mogłoby być wykorzystywane do znacznego przedłużania terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej poprzez nieuzasadnione składanie wniosków o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego”.

<sup>48</sup> Tak też B. Naleziński, J. Królikowski, J. Sułkowski, *Skarga konstytucyjna...*, s. 67.

<sup>49</sup> Potwierdza to zresztą art. 66 ust. 4 zdanie drugie *in principio* ustawy o TK. Stosownie bowiem do tego przepisu „wznowienie biegu terminu następuje pierwszego dnia po dniu...”; to znaczy, że termin jest liczony w dniach. Uwzględnia się przy tym regułę wyrażoną w art. 111 § 2 k.c.

<sup>50</sup> Tak wprost stanowi art. 66 ust. 4 pkt 1 ustawy o TK. Dla biegu terminu bez znaczenia jest więc zawiadomienie skarżącego przez pełnomocnika o jego wyznaczeniu. Stracił aktualność pogląd wyrażony jeszcze na gruncie art. 48 ust. 2 dawnej ustawy o TK, zgodnie z którym termin wznawia bieg w dniu doręczenia skarżącemu decyzji właściwej okręgowej rady adwokackiej lub okręgowej izby radców prawnych, wyznaczającej konkretnego adwokata lub radcę prawnego do sporządzenia skargi konstytucyjnej. Pogląd taki prezentowała np. A. Barczak, *Skarga konstytucyjna...*, s. 127.

<sup>51</sup> Termin ten nie ulegnie zawieszeniu, jeśli skarżący złoży wniosek w 90 (czyli ostatnim) dniu terminu złożenia skargi konstytucyjnej. Wtedy bowiem nie będzie już czego zawieszać.

<sup>52</sup> Błędem jest nieuwzględnienie dnia złożenia wniosku o pomoc prawną z urzędu w liczeniu terminu złożenia skargi konstytucyjnej. Takiego błędu dopuścił się Trybunał np. w postanowieniu z 3 czerwca 2011 r., Ts 294/10, OTK ZU nr 5/B/2011, poz. 378. Por. przywołane już postanowienie z 21 marca 2013 r. (SK 32/12), w którym choć nieprawidłowo Trybunał stwierdził, że termin wniesienia skargi konstytucyjnej uległ zawieszeniu w dniu złożenia wniosku o pomoc prawną z urzędu – 20 stycznia 2011 r., to jednak w dalszej części uzasadnienia wliczył już prawidłowo dzień złożenia wniosku i uznał, że termin uległ zawieszeniu z upływem tego dnia, tj. dopiero 21 stycznia 2011 r. Bezbłędnie termin został ustalony np. w postanowieniu z 7 października 2014 r., Ts 23/14, dostępne na stronie [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl) (dostęp: 21 lipca 2015 r.).

Istotne jest to, że skarżący powinien wystąpić o ustanowienie pełnomocnika z urzędu do sporządzenia skargi konstytucyjnej w terminie 90 dni, a nie 3 miesięcy<sup>53</sup>. Termin ten traktuje się bowiem tak, jakby od początku zastrzeżony był w dniach. W przeciwnym razie może się okazać, że – składając wniosek o pomoc prawną z urzędu – termin liczony w miesiącach jeszcze nie upłynął, ale termin liczony w dniach już upłynął<sup>54</sup>. Dodać przy tym trzeba, że aby termin wniesienia skargi konstytucyjnej uległ zawieszeniu, skarżący musi złożyć wniosek o pomoc prawną z urzędu najpóźniej w 89 dniu. Jeśli bowiem dokona tego dopiero 90 dnia, nie będzie już czego zawieszać (skoro zawieszenie następuje z upływem dnia, w którym skarżący składa wniosek).

Problem pojawia się, jeśli skarżący złoży wniosek do niewłaściwego sądu (np. sądu okręgowego lub sądu rejonowego, ale niewłaściwego miejscowo). Wtedy bowiem zasadne jest uznanie, że termin ulegnie zawieszeniu dopiero dzień po nadaniu wniosku skarżącego do właściwego sądu przez sąd niewłaściwy (samo stwierdzenie niewłaściwości sądu nie jest wystarczające<sup>55</sup>)<sup>56</sup>. Ze względu na jasne brzmienie art. 66 ust. 4 ustawy o TK nie ma podstaw, aby od skarżącego wymagać złożenia wniosku do właściwego wydziału sądu rejonowego. Trzeba więc przyjąć, że złożenie wniosku do któregośkolwiek wydziału lub bez oznaczenia wydziału jest skutecznym złożeniem wniosku, o którym mowa w tym przepisie.

Może się zdarzyć, że ustanowiony pełnomocnik wyda opinię o braku podstaw do wniesienia skargi – na podstawie art. 74 ustawy o TK odpowiednie zastosowanie znajdzie wtedy art. 117 § 5 i 6 k.p.c. Pełnomocnik ma maksymalnie dwa tygodnie na zawiadomienie skarżącego i sądu o sporządzonej przez siebie opinii. Jeśli sąd ustali, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności, zawiadomi o tym właściwy organ samorządu zawodowego, a ten wyznaczy innego ad-

<sup>53</sup> Jako nieprecyzyjne należy zatem ocenić stanowisko Trybunału wyrażone w postanowieniu z 21 marca 2013 r. (SK 32/12). Trybunał stwierdził bowiem, że „z wnioskiem o ustanowienie pełnomocnika z urzędu należy wystąpić przed upływem trzymiesięcznego terminu na złożenie skargi konstytucyjnej”. Trzeba dodać: liczonego w dniach (albo powinno być: dziewięćdziesięciodniowego terminu...).

<sup>54</sup> Skarżącemu doręczono ostateczne orzeczenie 29 października 2012 r. W ostatnim dniu trzymiesięcznego terminu – tj. 29 stycznia 2013 r. – wystąpił o pomoc prawną z urzędu. W dniu, w którym złożył wniosek, upłynęły już 92 dni. Termin wniesienia skargi konstytucyjnej nie ulegnie zawieszeniu, gdyż już wygasł.

<sup>55</sup> Zob. postanowienia TK z: 15 października 2014 r., Ts 113/14, OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 607, 23 września 2013 r., Ts 1/12, OTK ZU nr 5/B/2013, poz. 459 oraz 24 lutego 2015 r., Ts 325/14, dostępne na stronie [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl) (dostęp 21 lipca 2015 r.).

<sup>56</sup> Zob. postanowienie TK z 31 marca 2011 r., Ts 121/10, OTK ZU nr 5/B/2011, poz. 362. W tym judykacie Trybunał stwierdził, że „[j]ęzykowa wykładnia (...) [art. 48 ust. 2 dawnej ustawy o TK] jednoznacznie wskazuje, że na bieg określonego w art. 46 ust. 1 [dawnej] ustawy o TK terminu nie mają wpływu żadne inne okoliczności, w tym zwrócenie się do organów samorządu adwokackiego czy radcowskiego o udzielenie pomocy prawnej lub wystąpienie z wnioskiem o pomoc prawną do sądu niewłaściwego”. Postanowienie to zachowuje swoją aktualność na gruncie obecnie obowiązującego art. 66 ust. 3 ustawy o TK, choć powstaje wątpliwość, jak rozumieć art. 75 ustawy o TK. Jeśli miałyby z niego wynikać, że dotyczy on także skargi konstytucyjnej sporządzonej i wniesionej przez samego skarżącego (taką wykładnię zasugerował mi prof. Piotr Tuleja), to powstaje pytanie, czy nie należy zawieszenia biegu terminu wiązać już ze złożeniem wniosku w niewłaściwym sądzie.

wokata lub radcę prawnego. W takiej sytuacji trzeba przyjąć, że termin złożenia skargi ponownie ulega zawieszeniu wraz z zawiadomieniem przez pełnomocnika sądu o opinii (następnego dnia po złożeniu zawiadomienia)<sup>57</sup>. Termin wznowi bieg następnego dnia po dniu doręczenia nowemu adwokatowi lub radcy prawnemu rozstrzygnięcia właściwego organu o wyznaczeniu go pełnomocnikiem skarżącego.

Jeśli pełnomocnik z urzędu zwróci się – na podstawie art. 118 § 3 k.p.c. – do sądu z wnioskiem o zwolnienie go od obowiązku zastępowania skarżącego, to termin powinien ulegać ponownemu zawieszeniu najwcześniej w dniu uwzględnienia wniosku przez sąd. W przeciwnym razie pełnomocnik wydłużałby sobie termin złożenia skargi na czas rozpatrywania jego wniosku. Ponadto należy podkreślić, że pełnomocnik nie zwalnia się z obowiązku zastępowania przez samo złożenie wniosku – decyzja należy do sądu. Co więcej, ma on obowiązek zastępowania skarżącego, co potwierdza art. 95 w zw. z art. 94 § 2 k.p.c. To, czy pełnomocnik samodzielnie jest w stanie sprostać tym obowiązkom, jest sprawą wtórną – musi bowiem zapewnić sobie odpowiednie zastępstwo (np. udzielić substytucji) na wypadek swojej niedyspozycji<sup>58</sup>.

Jeśli skarżący wystąpi o ustanowienie dla siebie pełnomocnika z urzędu, a sąd odmówi, termin złożenia skargi wznowi bieg albo od dnia uprawomocnienia się tego postanowienia, albo od doręczenia skarżącemu postanowienia o oddaleniu zażalenia na postanowienie o odmowie ustanowienia pełnomocnika z urzędu (tego dnia – jako początku ponownego biegu terminu – nie uwzględnia się w liczeniu nadal 90-dniowego terminu złożenia skargi)<sup>59</sup>. Trzeba podkreślić, że termin złożenia skargi nie ulega zmianie z powrotem na trzymiesięczny z uwagi na nieustanowienie dla skarżącego pełnomocnika z urzędu. Może on więc za pośrednictwem pełnomocnika z wyboru złożyć skargę konstytucyjną, jeśli nie upłynął jeszcze termin 90-dniowy jej wniesienia.

## 5. Podsumowanie

Zdawać by się mogło, że skoro skarga konstytucyjna ma służyć ochronie konstytucyjnych wolności i praw, to najmniej problemów powinno wiązać się z ustaleniem terminu jej złożenia, szczególnie w sytuacjach, w których skarżący korzysta z pomocy prawnej z urzędu. Tak jednak nie jest.

Pozostaje więc tylko wyrazić ubolewanie, że ustawodawca w nowej ustawie o TK zrezygnował zarówno z próby wyjaśnienia charakteru terminu wniesienia skargi konstytucyjnej (co przesądziłoby kwestię możliwości przywrócenia tego terminu), jak i z niepowtarzalnej okazji do doprecyzowania zasad obliczania tego terminu, w szcze-

<sup>57</sup> Jeśli więc sąd ustali, że opinia została sporządzona z zachowaniem należytej staranności, to termin nie ulegnie zawieszeniu (jeśli termin ten jeszcze nie wygaś – skarżący mógł bowiem wystąpić w ostatnim możliwym terminie z wnioskiem o pomoc prawną z urzędu).

<sup>58</sup> Sytuację tę należy też odróżnić od sytuacji poprzedzającej ustanowienie pełnomocnika z urzędu. Wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu zawiesza termin, ponieważ składa go sam skarżący. Wniosek o zwolnienie od obowiązku zastępowania skarżącego składa już pełnomocnik i to bezpośrednio w swoim interesie, a tylko pośrednio w interesie skarżącego.

<sup>59</sup> Tak wprost art. 66 ust. 4 pkt 2 i 3 ustawy o TK.

gólności określenia początku jego biegu<sup>60</sup>. Szczegółowiej została uregulowana jedynie kwestia wznowienia biegu terminu po jego zawieszeniu z powodu wystąpienia do sądu o ustanowienie pełnomocnika z urzędu. Pozostaje jednak szereg pilniejszych kwestii do unormowania, jak choćby tak częste w praktyce określenie skutków złożenia wniosku do niewłaściwego sądu<sup>61</sup>.

Jeśli skarga konstytucyjna złożona jest po terminie, to na etapie jej wstępnego rozpoznania należy odmówić nadania jej dalszego biegu na podstawie art. 77 ust. 3 pkt 4 ustawy o TK. Ze względu na przekroczenie terminu jej wniesienia wydanie merytorycznego rozstrzygnięcia o skardze jest bowiem niedopuszczalne. Jeśli Trybunał stwierdzi dopiero na etapie merytorycznego jej rozpoznania (tj. po nadaniu jej dalszego biegu), że skarga została złożona po terminie to wtedy wyda – na posiedzeniu niejawnym lub na rozprawie – postanowienie o umorzeniu postępowania (art. 104 ust. 1 i 2 ustawy o TK).

---

<sup>60</sup> Zob. uwagi M. Wiącka, *Ekspertyza dotycząca przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 1590) z 25 listopada 2013 r.*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2014, nr 1, s. 117 i D. Dudka, *Ekspertyza prawna w sprawie wniesionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2014, nr 1, s. 97.

<sup>61</sup> Szczególnie w kontekście uchwały Sądu Najwyższego z 5 listopada 2014 r., sygn. akt III CZP 73/14, dostępne na [www.sn.pl](http://www.sn.pl) (dostęp 7 kwietnia 2015 r.), w której – powołując się na art. 200 § 1 k.p.c. – przyjęto, że „skargę wniesioną do sądu niewłaściwego miejscowo przed upływem przepisanego terminu uważa się za wniesioną z zachowaniem terminu”.



## SKARGA KONSTYTUCYJNA PO 30 SIERPNIA 2015 R.

Z dniem 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym<sup>1</sup>, która m.in. ingeruje w dotychczasowe zasady postępowania ze skargami konstytucyjnymi. Do najważniejszych zmian należą wprowadzenie, jako zasady, pisemnej formy prowadzenia postępowania – także na etapie merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej – oraz zniesienie zażalenia – środka zaskarżenia przysługującego do tej pory na wydawane na etapie wstępnej kontroli postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. W konsekwencji postępowania skargowe powinny toczyć się znacznie szybciej – taki też cel wprowadzenia znowelizowanych przepisów przyświecał nie tylko podmiotowi inicjującemu postępowanie legislacyjne, ale – jak się wydaje – także innym uczestnikom tej procedury. Niemniej długi okres między wniesieniem skargi konstytucyjnej a wydaniem merytorycznego orzeczenia przez TK (trwający średnio dwa lata) był tylko jednym z elementów, które skutkowały nieefektywnością tego środka ochrony wolności i praw konstytucyjnych pod rządami ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa z 1997 r.).

### 1. Model skargi konstytucyjnej w świetle ustawy z 1997 r.

Przyjęcie konstytucyjnego modelu skargi konstytucyjnej (art. 79 ust. 1 Konstytucji) zdeterminowane było wieloma względami, w tym przede wszystkim pragmatycznymi, wynikającymi z obawy przed masowym korzystaniem przez obywateli z nowego środka ochrony praw i wolności jednostki, koncepcją Trybunału jako „organu rozstrzygającego o prawach w sensie przedmiotowym, a nie podmiotowym”, a przede wszystkim wizją konfliktów z organami stosującymi prawo, zwłaszcza sądami. Znaczące było stanowisko sądów w tej kwestii, zwłaszcza Sądu Najwyższego, a także Krajowej Rady Sądownictwa.

Brak możliwości kierowania skarg bezpośrednio przeciwko aktom indywidualnym, zwłaszcza orzeczeniom sądowym, a także bezpośredniego orzekania przez Trybunał w przedmiocie uchylania aktów indywidualnych, stanowią dwie główne cechy polskiego modelu skargi konstytucyjnej<sup>2</sup>. Nie budzi zatem wątpliwości, że polski

---

\* Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego WPiA UŁ, starszy radca orzecznictwa w Zespole Skarg Konstytucyjnych i Wniosków w Biurze Trybunału Konstytucyjnego.

\*\* Absolwentka WPiA UW oraz WDiNP UW, młodszy radca orzecznictwa w Zespole Skarg Konstytucyjnych i Wniosków w Biurze Trybunału Konstytucyjnego.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. (Dz. U. poz. 1064, ze zm.; dalej: ustawa z 2015 r.). Publikacja uwzględnia stan prawny na 1 grudnia 2015 r.

<sup>2</sup> M. Safjan, *Pozycja Trybunału Konstytucyjnego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. Nowe instrumenty i metody działania*, [w:] *Pięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. H. Jerzmański, Warszawa 2002, s. 37.

ustrojodawca przyznał wyraźnie prymat funkcji przedmiotowej skargi konstytucyjnej, związanej z podstawowym celem sądu konstytucyjnego, jakim jest ochrona przestrzegania konstytucji. Natomiast kwestia ochrony jednostki (skarżącego), która stanowi jedynie refleks funkcji podstawowej (brak bezpośredniego charakteru ochrony udzielanej przez Trybunał Konstytucyjny prawom lub wolnościom skarżącego) pozostaje na drugim planie<sup>3</sup>.

Dla postępowania skargowego charakterystyczny jest rozbudowany system wstępnej kontroli warunków formalnych skargi. Zasadniczym celem tej kontroli jest – z jednej strony – zapewnienie skarżącemu skutecznego uzupełnienia stwierdzonych braków<sup>4</sup>, uniemożliwiających nadanie biegu skardze, oraz z drugiej strony – wyeliminowanie skarg konstytucyjnych niespełniających wymogów określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 46-48 ustawy z 1997 r. Na tym etapie Trybunał bada zatem spełnienie przesłanek procesowych, których katalog w świetle orzecznictwa TK ma charakter zamknięty i warunkuje dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej. Do tej grupy należy obowiązek:

a) wniesienia skargi przez profesjonalnego pełnomocnika (art. 48 ust. 1 ustawy z 1997 r.),

b) zachowania 3-miesięcznego terminu wniesienia skargi konstytucyjnej od doręczenia prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 46 ust. 1 i art. 48 ust. 2 ustawy z 1997 r.),

c) zachowania formy pisma procesowego (art. 47 ust. 1 ustawy z 1997 r.),

d) wyczerpania drogi prawnej, jeżeli jest ona przewidziana (art. 46 ust. 1 ustawy z 1997 r. oraz wymóg ostateczności orzeczenia w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji),

e) wykazania związku pomiędzy rozstrzygnięciem wskazanym jako ostateczne a przedmiotem zaskarżenia (art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1997 r.),

f) wskazania odpowiedniego (tj. adekwatnego i samodzielnego) wzorca kontroli (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1997 r.),

g) obowiązek uprawdopodobnienia naruszenia wskazanych wolności lub praw konstytucyjnych (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1997 r.).

<sup>3</sup> S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do skargi konstytucyjnej – stan obecny i postulaty de lege ferenda*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 827 i nast.

<sup>4</sup> W swym orzecznictwie TK wskazuje jednak, że z przepisów ustawy z 1997 r. nie da się wprowadzić wniosku, iż wstępna kontrola kierowanych do Trybunału skarg konstytucyjnych zawsze i bezwyjątkowo wymaga wezwania skarżącego do uzupełnienia braków formalnych skargi. W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym obowiązuje zasada ekonomiki procesowej i z punktu widzenia tej reguły należy każdorazowo oceniać zasadność wzywania do usuwania braków formalnych skargi. Istnieją takie uchybienia, które są nieusuwalne, stąd niecelowe jest wzywianie do ich uzupełnienia. Jak wynika z art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy z 1997 r., odmowa nadania skardze dalszego biegu może wynikać zarówno z oczywistej bezzasadności, jak i braków formalnych tego pisma procesowego, przy czym ocenie Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca pozostawia rozstrzygnięcie, który z powodów odmowy i w jakim zakresie uzasadnia nienadanie skardze dalszego biegu (np. zob. postanowienia TK z: 30 listopada 2001 r., Ts 96/01 i Ts 97/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 308; 19 grudnia 2001 r., Ts 102/01, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 83; 29 czerwca 2011 r., Ts 400/08, OTK ZU nr 3/B/2011, poz. 207; 4 listopada 2011 r., Ts 313/09, OTK ZU nr 6/B/2011, poz. 430; 25 listopada 2014 r., Ts 283/13, OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 581; 26 maja 2015 r., Ts 341/14, niepubl.).

Ustawa przewiduje także tzw. ujemne przesłanki procesowe wykluczające możliwość przekazania skargi do merytorycznego rozpoznania. Są to:

a) oczywista bezzasadność skargi konstytucyjnej (art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 ustawy z 1997 r.)<sup>5</sup>,

b) przesłanki umorzenia postępowania, tj. zbędność lub niedopuszczalność orzekania albo utrata mocy obowiązującej przez zaskarżony przepis z zastrzeżeniem tzw. przedłużonej mocy obowiązującej aktu, w sytuacji gdy regulacja formalnie uchylona może, choćby w ograniczonym zakresie, wywierać w dalszym ciągu skutki prawne w odniesieniu do określonych stanów faktycznych (art. 39 ust. 1 ustawy z 1997 r.).

Co istotne, badanie spełnienia powyższych przesłanek może mieć miejsce na każdym etapie postępowania skargowego, a stwierdzenie braku którejs z nich (lub występowanie przesłanki ujemnej) skutkuje w zależności od etapu postępowania wydaniem postanowienia o odmowie nadania skardze dalszego biegu (na etapie wstępnego rozpoznania) lub postanowienia o umorzeniu postępowania (na etapie merytorycznego rozpoznania)<sup>6</sup>.

Restrykcyjne podejście Trybunału do badania wymogów formalnych skarg konstytucyjnych najpełniej oddają statystyki. W całej historii funkcjonowania instytucji skargi konstytucyjnej w prawie polskim – tj. od 17 października 1997 r. do 31 grudnia 2014 r., wpłynęły do Trybunału Konstytucyjnego łącznie 4674 skargi konstytucyjne (tj. średnio w roku 260 skarg). W tym okresie Trybunał wydał łącznie 8533 postanowień i zarządzeń na etapie wstępnej kontroli skarg konstytucyjnych (tj. średnio w roku 474), w tym 3644 postanowienia o odmowie nadania dalszego biegu (zarówno w odniesieniu do całej skargi, jak i do jej części), co stanowi 77,96% w stosunku

<sup>5</sup> Wśród wymienionych przesłanek formalnych warunkujących dopuszczalność skargi w doktrynie wątpliwości budzi przede wszystkim przesłanka oczywistej bezzasadności (a ponieważ także brak uprawdopodobnienia naruszenia wolności i praw konstytucyjnych) jako podstawy odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu (zob. np. A. Łabno, *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw człowieka. Przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 4/2012, s. 39-59; S. Jarosz-Zukowska, *Prawo do skargi konstytucyjnej – stan obecny i postulaty de lege ferenda*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 827-853; M. Wiącek, *Formalne przesłanki skargi konstytucyjnej (w świetle orzecznictwa TK)*, „Państwo i Prawo” z. 9/2011, s. 20-34; S. Jarosz-Zukowska, *W sprawie pożądanых zmian polskiego modelu skargi konstytucyjnej*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010, s. 251-282). Uznaje się, że przesłanki te nie mają charakteru formalnego – dla ich stwierdzenia konieczna jest w istocie ocena *meritum* skargi.

<sup>6</sup> W postanowieniach z 8 listopada 2005 r., Ts 203/04 (OTK ZU nr 6/B/2005, poz. 237) i Ts 204/04 (OTK ZU nr 6/B/2005, poz. 239), wydanych w składzie trzyosobowym, Trybunał uwzględnił zażalenie spółki KGHM Polska Miedź S.A. na odmowę nadania skardze biegu ze względu na brak zdolności skargowej. Natomiast w postanowieniu z 20 grudnia 2007 r. (SK 67/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 168), wydanym w składzie pięcioosobowym, umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Por. także postanowienie odmawiające legitymacji spółce KGHM Polska Miedź S.A. z 8 kwietnia 2008 r. (SK 80/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 51), a także jednoosobowej spółce Skarbu Państwa (Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A.) w postanowieniu z 6 kwietnia 2011 r. (SK 21/07, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 28). Podobnie w postanowieniu TK o uwzględnieniu zażalenia z 18 grudnia 2013 r. (Ts 13/12, OTK ZU nr II/B/2014, poz. 833).

do wszystkich wniesionych skarg<sup>7</sup>. Merytoryczne rozpoznanie nie gwarantuje przy tym – co oczywiste – uwzględnienia przez Trybunał zarzutów niezgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów<sup>8</sup>.

## 2. Projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym

Inicjatywa Prezydenta RP uchwalenia nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stanowiła dobry – jednak jak się wydaje nie do końca wykorzystany – impuls dla pogłębionej refleksji nad modelem polskiej skargi konstytucyjnej oraz analizy praktyki funkcjonowania dotychczasowych unormowań.

Inicjator postępowania legislacyjnego deklarował, że potrzeba opracowania i uchwalenia nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wynikała m.in. z potrzeby ustawowej, adekwatnej do istoty procesu kontroli konstytucyjności prawa, regulacji procedury rozpoznawania spraw przed Trybunałem, w znacznej mierze utrwalonej jako właściwa tylko dla TK, przy jedynie odpowiednim stosowaniu przepisów k.p.c.<sup>9</sup> oraz **potrzeby racjonalizacji trybów rozpoznawania spraw przed TK**, tj. na rozprawie lub posiedzeniu niejawnym, ze względu na zróżnicowanie złożoności prawnokonstytucyjnej spraw oraz zakresu i sposobu argumentacji uczestników postępowania, a także **uwzględnienia ukształtowanej typologii orzeczeń trybunalskich i ich skutków zdeterminowanych obszerną praktyką orzeczniczą oraz poglądami doktryny**.

W konsekwencji w projekcie przedstawionym Sejmowi przez Prezydenta RP 10 lipca 2013 r. zaproponowano formalne i organizacyjne wymagania co do wpływu spraw do Trybunału oraz sposobu ich rozpatrywania, a także przepisy dotyczące merytorycznych aspektów działalności orzeczniczej TK (rozdziały 4-7 projektu)<sup>10</sup>. Intencją

<sup>7</sup> W 2014 r. do merytorycznego rozpoznania przekazano 44 skargi konstytucyjne (w 1998 r. – 23), w całym zaś okresie funkcjonowania TK – 866 skarg. Zob. *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2014 r.*, Warszawa 2015, s. 37-38.

<sup>8</sup> Jak wynika z danych liczbowych, w okresie między 17 października 1997 r. a 31 grudnia 2011 r. do TK wpłynęło 3648 skarg konstytucyjnych. Do merytorycznego rozpoznania przekazano 684 z nich (nieco ponad 36%), jednak wyrokiem zakończyło się jedynie 281 spraw (7% wszystkich skarg). Na 281 wyroków, TK stwierdził niekonstytucyjność przepisów w 101 przypadkach. Stanowi to zatem 2,61% wszystkich skierowanych do TK skarg konstytucyjnych. Gdy dodać do tego, że TK w 17 sprawach zdecydował się odroczyć utratę mocy obowiązującej przepisu, okazuje się, że spośród wszystkich 3864 spraw, w zaledwie 84 przypadkach powstała dla skarżących szansa na wznowienie postępowania. W ramach tych wyroków znajdują się również wyroki interpretacyjne, aplikacyjne i odnoszące się do pominięcia prawodawczego, których charakter – zgodnie z orzecznictwem sądów wykluczają możliwość wznowienia postępowania (Zob. J. Sułkowski, *Skutki określenia innego terminu utraty mocy obowiązującej dla postępowania ze skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego”, tom XLVIII, Warszawa 2013, s. 162).

<sup>9</sup> Art. 20 ustawy z 1997 r. przewiduje konieczność odpowiedniego stosowania przepisów k.p.c. (ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.).

<sup>10</sup> Projekt ustawy i uzasadnienie do projektu opublikowane na stronie Sejmu RP, prace Sejmu VII kadencji, druk nr 150, www.sejm.gov.pl, dostęp: 30.01.2016 r.

wnioskodawcy było przy tym zachowanie tego co sprawdzone, ale zarazem wprowadzenie nowych rozwiązań – wypróbowanych w świetle doświadczeń innych sądów konstytucyjnych i międzynarodowych – służących usprawnieniu postępowania przed Trybunałem. Całość projektowanej regulacji oparta była przy tym na dotychczasowej praktyce funkcjonowania TK.

W szczególności zaproponowano, aby wstępne rozpoznawanie skarg konstytucyjnych Trybunał dokonywał jednorazowo w składach trzyosobowych (art. 47 ust. 1 pkt 3 lit. c projektu). Jak wskazano, analiza dotychczasowej bogatej praktyki działania i orzecznictwa Trybunału w tej mierze pokazuje, że średnio rocznie do merytorycznego rozpoznania kierowanych jest ok. 15% skarg konstytucyjnych. Zdaniem wnioskodawcy świadczy to o wnikliwości badania spełnienia przez skargi konstytucyjne wymagań określonych dla tej kategorii spraw w ustawie z 1997 r. Jednocześnie zażalenia wnoszone są w odniesieniu do 40,5% postanowień o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, z czego uwzględnianych jest 5%<sup>11</sup>. Projektodawca podniósł, że proces wstępnego rozpoznawania w dwóch stadiach jest czasochłonny i proporcjonalnie nieefektywny. Proponowana zmiana zapewni wszechstronność badania spełnienia wymogów formalnych i jednocześnie optymalnie skróci czas postępowania.

W art. 51 projektu zaproponowano zdefiniowanie zasady skargowości. Charakterystyka zakresu zaskarżenia wynikała z pojęć utrwalonych w dorobku orzecznictwa TK. W szczególności precyzowała przedmiot zarzutu oraz pojęcie czynności prawodawczej jako kompetencji do wydania aktu normatywnego i tryb jego wydania lub treść aktu normatywnego lub jego część.

Jednocześnie projekt określił wymagania co do zawartości (treści) skarg konstytucyjnych (art. 66 projektu)<sup>12</sup>. Wszystkie wymienione w projektowanych przepisach wymagania wynikały – jak deklarował wnioskodawca – zarówno z interpretacji kon-

<sup>11</sup> Wpływ spraw podlegających wstępnej kontroli w latach 1997-2012 – 4493, postanowienia o odmowie nadania biegu – 3281, wniesione zażalenia – 1821, uwzględnione zażalenia – 90. W 2014 r. w wyniku rozpoznania zażaleń na postanowienie o odmowie nadania biegu skardze konstytucyjnej Trybunał wydał 254 postanowienia, w tym 7 o jego uwzględnieniu, co stanowi 2,75% wydanych postanowień w trybie zażalenia. Dla porównania – w 1998 r. było to odpowiednio 59 postanowień, w tym 4 o uwzględnieniu zażalenia (6,77%). W całym okresie funkcjonowania instytucji skargi (1997-2014) Trybunał wydał 2131 takich postanowień, z czego w 88 uwzględniając (w całości lub w części) zażalenia na odmowę nadania dalszego biegu, co stanowi 4,1% w stosunku do wszystkich skarg (por. *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2014 r.*, Warszawa 2015, s. 39).

<sup>12</sup> Zgodnie z art. 66:

1. W skardze należy:

- 1) wskazać przedmiot kontroli – przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją;
- 2) wskazać, która konstytucyjna wolność lub które prawo albo który obowiązek skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone;
- 3) uzasadnić zarzut z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie;
- 4) przedstawić stan faktyczny oraz:
  - a) udokumentować datę doręczenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 65,

stytucyjnych kryteriów i przesłanek związanych z możliwością inicjowania przez poszczególne podmioty postępowania przed Trybunałem, jak i z dotychczasowej bogatej praktyki orzeczniczej Trybunału dotyczącej precyzowania zasad i kryteriów warunkujących podjęcie postępowania (nadania biegu sprawie).

W konsekwencji skarga konstytucyjna mogłaby być wniesiona po wyczerpaniu przez skarżącego zwykłej drogi prawnej, w terminie 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 65 projektu). Przy czym, jeżeli skarżący wniósł nadzwyczajny środek zaskarżenia (kasację od prawomocnego wyroku) i powiadomił o tym Trybunał, postępowanie w Trybunale może zostać zawieszono do czasu rozpoznania tego środka (art. 68 projektu).

W art. 67 projektu zaproponowano wzmocnienie wymogu obligatoryjnego zastępstwa skarżącego przez adwokata lub radcę prawnego, nie tylko w zakresie sporządzenia i wniesienia skargi, ale także reprezentowania skarżącego w całym postępowaniu przed Trybunałem (w ramach pełnomocnictwa szczególnego). Z bogatego doświadczenia w postępowaniu przed Trybunałem w sprawie skargi konstytucyjnej, w tym w odniesieniu do realizacji zasad skargowości i dyspozycyjności, a także pisemności i koniecznego rygoryzmu wymagań z tym związanych wynika, jak wskazywał projektodawca, istotne znaczenie profesjonalnej reprezentacji skarżących przed Trybunałem oraz możliwość prawnokonstytucyjnego dyskursu uczestników postępowania z Trybunałem Konstytucyjnym. Jednocześnie w projekcie (art. 67 ust. 3 projektu) określono wyraźne warunki postępowania w sytuacjach, gdy skarżący wystąpi do sądu powszechnego – na ogólnych zasadach określonych w k.p.c. – o ustanowienie pełnomocnika z urzędu.

Rozdział 5 projektu regulował kontrolę formalną skarg konstytucyjnych, w tym zwłaszcza czy odpowiadają one – zarówno co do formy, jak i elementów merytorycznych – wymaganiom określonym w ustawie. W art. 78 projektu uregulowano postępowanie ze skargami konstytucyjnymi, które mają podlegać kontroli formalnej w zakresie spełniania wymagań określonych w ustawie, w ramach wstępnego rozpoznania, prowadzonego w Trybunale w składzie trzech sędziów. Utrzymano przy tym możliwość uzupełnienia lub usunięcia, wskazanych przez przewodniczącego składu orzekającego, braków formalnych. W art. 78 ust. 3 i 4 projektu zamieszczono katalog okoliczności przesądzających o braku możliwości nadania dalszego biegu wnioskowi lub skardze, o czym decyduje ostatecznie skład orzekający Trybunału, w drodze posta-

---

b) poinformować, czy od wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 65, został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia.

2. Do skargi dołącza się:

- 1) wyrok, decyzję lub inne rozstrzygnięcie wydane na podstawie przepisu, o którym mowa w ust. 1 pkt 1;
- 2) orzeczenia, decyzje lub inne rozstrzygnięcia potwierdzające wyczerpanie drogi prawnej, o której mowa w art. 65;
- 3) pełnomocnictwo szczególne.

nowienia. Katalog ten nie różni się od obowiązującego wcześniej, efektywnie zweryfikowanego w dotychczasowej działalności orzeczniczej Trybunału w tych sprawach<sup>13</sup>.

W celu zwiększenia tempa oraz sprawności orzekania zaproponowano stworzenie możliwości decydowania (dywersyfikacji) czy sprawa zostanie rozpoznana na rozprawie, czy też na posiedzeniu niejawnym.

Prezes Trybunału (także na wniosek składu orzekającego) miał decydować o łącznym rozpoznawaniu wniosków, skarg konstytucyjnych i pytań prawnych, jeżeli mają one jednakowy przedmiot kontroli; rozwiązanie to może istotnie usprawnić i przyspieszyć rozpoznawanie spraw w Trybunale (art. 84 projektu).

Sprawności i efektywności orzekania służyć miał także przepis art. 87 pkt 1 projektu nakładający na przewodniczącego składu orzekającego powinność wyznaczenia pierwszej narady w rozpoznawanej sprawie, najpóźniej w ciągu 2 miesięcy po otrzymaniu stanowisk uczestników postępowania. Zaproponowano także, aby Trybunał był zobowiązany do publicznego ogłoszenia orzeczenia, wraz z uzasadnieniem, najpóźniej w ciągu 3 miesięcy od zamknięcia rozprawy.

Rozwiązania służące – oczekivanemu – usprawnianiu pracy oraz efektywności i szybkości orzekania Trybunału miały zdaniem projektodawcy skrócić średni czas rozpatrzenia sprawy w Trybunale o kilka miesięcy (obecnie średnio wynosi on 19 miesięcy).

Co istotne w uzasadnieniu wnioskodawca zwrócił uwagę na rozszerzenie przesłanek umożliwiających umorzenie postępowania skargowego na posiedzeniu niejawnym (s. 20 i 21 uzasadnienia). Zgodnie bowiem z projektowanym art. 106 projektu Trybunał na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania:

- 1) na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego lub skargi;
- 2) jeżeli wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne;
- 3) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne, **w szczególności gdy w rozpoznawanej sprawie nie występuje istotne zagadnienie prawne wymagające rozstrzygnięcia Trybunału;**
- 4) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał;
- 5) w przypadku, o którym mowa w art. 72 ust. 2 projektu<sup>14</sup>.

W ocenie projektodawcy pożądanym i uzasadnionym wydaje się przyznanie Trybunałowi kompetencji do oceny wagi oraz znaczenia zagadnienia prawnego będącego przedmiotem kontroli i odmowy merytorycznego rozpoznania spraw o żadnym lub marginalnym znaczeniu konstytucyjnym (spraw bagatelnych).

<sup>13</sup> Zgodnie z tymi przepisami art. 78 ust. 3 projektu: „Trybunał wydaje postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu wnioskowi lub skardze, jeżeli:

- 1) braki, o których mowa w ust. 2, nie zostały usunięte w terminie;
- 2) wniosek lub skarga zostały cofnięte;
- 3) wniosek lub skarga są oczywiście bezzasadne;
- 4) wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne;
- 5) akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia”.

Natomiast zgodnie z art. 78 ust. 4 projektu: „Przepisu ust. 3 pkt 5 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia w sprawie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw”.

<sup>14</sup> Tj. dotyczy wniosku grupy parlamentarzystów w związku z zasadą dyskontynuacji prac parlamentu.

### 3. Model skargi konstytucyjnej w ustawie z 2015 r.

Na etapie prac parlamentarnych zawarte w projekcie regulacje dotyczące wymogów formalnych oraz procedury wstępnej kontroli skarg konstytucyjnych nie były przedmiotem pogłębionej debaty. Zaakceptowano w tym zakresie propozycje złożone w projekcie ustawy. Należy zatem podkreślić, że ostateczny sposób sformułowania w przepisach ustawy z 2015 r. warunków, których spełnienie pozwala na przekazanie skargi do merytorycznej kontroli stanowi konsekwencję doświadczeń dotychczasowego funkcjonowania skargi konstytucyjnej i orzecznictwa Trybunału w zakresie rozumienia przesłanek wskazanych w Konstytucji i w ustawie z 1997 r. oraz problemów związanych z ich wykładnią.

Porównując kształt postępowania skargowego w świetle obu ustaw należy podkreślić, że wprowadzone modyfikacje miały dwójaki charakter. **W pierwszej kolejności odpowiadały na niedostatek unormowań ustawy z 1997 r. uwzględniając rozwiązania wypracowane w orzecznictwie trybunalskim.**

W ustawie z 2015 r. zachowano wymóg wniesienia skargi w terminie trzech miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Doprecyzowany został przy tym sposób liczenia terminu w przypadku, gdy skarga została sporządzona i wniesiona przez pełnomocnika wyznaczonego z urzędu (art. 66 ust. 4 ustawy z 2015 r.). Zmiana ta *de facto* sprowadza się do przeniesienia do ustawy zasad liczenia tego terminu wypracowanych w orzecznictwie Trybunału. Przyjęte rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, o ile bowiem sposób liczenia terminu w przypadku sporządzenia i wniesienia skargi przez pełnomocnika z wyboru zasadniczo nie budził wątpliwości, o tyle w przypadku pełnomocników ustanowionych z urzędu nastęczał trudności<sup>15</sup>. Szczegółowe uregulowanie tej kwestii nie wyeliminuje z pewnością problemu wnoszenia skarg konstytucyjnych po upływie trzymiesięcznego terminu, jednakże można przyjąć, że w znaczącym stopniu wpłynęło na zmniejszenie liczby skarg, którym odmówiono nadania dalszego biegu z powodu jego przekroczenia.

W ustawie z 2015 r. ustawodawca, regulując wymóg wyczerpania drogi prawnej zrezygnował z występującego w art. 46 ust. 1 ustawy z 1997 r. dookreślenia „o ile droga ta jest przewidziana”, które do tej pory wiązano także z wymogiem uzyskania ostatecznego rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. W przypadku bowiem, gdy przedmiotem skargi był przepis zamykający drogę do rozpoznania

<sup>15</sup> Do najczęstszych problemów należało: występowanie przez skarżących z wnioskiem o ustanowienie pełnomocnika z urzędu po upływie terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej; złożenie wniosku przez skarżącego do niewłaściwego sądu; przyjęcie, że po ustanowieniu pełnomocnika z urzędu trzymiesięczny termin wniesienia skargi rozpoczyna bieg od początku; sposób liczenia terminu w przypadku wniesienia skargi przez pełnomocnika z wyboru ustanowionego w przypadku, gdy pełnomocnik z urzędu w związku z tą samą sprawą odmówił sporządzenia skargi (zob. m.in. postanowienia TK z: 9 października 2006 r., Ts 91/06, OTK ZU nr 5/B/2006, poz. 247; 17 lutego 2011 r., Ts 4/10, OTK ZU nr 2/B/2011, poz. 155; 31 marca 2011 r., Ts 121/10, OTK ZU nr 5/B/2011, poz. 362; 21 marca 2013 r., SK 32/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 37; 15 października 2014 r.; 17 grudnia 2014 r., Ts 113/14, OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 608; 11 września 2014 r., Ts 96/14, OTK ZU B/2016, poz. 7; 27 maja 2015 r., Ts 50/14, OTK ZU nr 3/B/2015, poz. 247).



środka zaskarżenia, a skarżący kwestionował zgodność takiego rozwiązania z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji, powstały wątpliwości co do konieczności wniesienia takiego środka w celu uzyskania ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego na podstawie zaskarżonego – potencjalnie niekonstytucyjnego – przepisu<sup>16</sup>. Treść nowego art. 64 ustawy z 2015 r. wydaje się te wątpliwości eliminować.

Modyfikacjom uległy również regulacje dotyczące obowiązku wskazania przedmiotu oraz podstaw kontroli skargi konstytucyjnej. Zmiany te należy analizować w związku z definicją skargowości wyrażoną w art. 50 ustawy z 2015 r.<sup>17</sup>

Formułując w art. 65 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2015 r. wymóg określenia przedmiotu skargi konstytucyjnej ustawodawca wskazał, że przedmiotem tym może być przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją. Obecna regulacja w porównaniu z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1997 r. wskazuje zatem wyraźnie, że przedmiotem kontroli jest przepis ustawy lub innego aktu normatywnego<sup>18</sup>. Doprecyzowanie to wydaje się być uzasadnione. Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału wynika bowiem, że jako przedmiot skarżący wskazywali np. nie konkretny przepis, który stanowił podstawę ostatecznego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji i który doprowadził do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw, ale cały akt normatywny. Na marginesie należy zauważyć, że przyjęte rozwiązanie nie wyeliminuje jednakże – rysujących się na tle dotychczasowego orzecznictwa TK – trudności skarżących w konstruowaniu normy związkowej jako przedmiotu skargi.

Wymóg określenia sposobu naruszenia wolności lub praw konstytucyjnych przez przepis, będący przedmiotem kontroli został w ustawie z 2015 r. uregulowany w art. 65 ust. 1 pkt 2 i 3. Treść tej regulacji odpowiada ukształtowanej linii orzecznictwa, zgodnie z którą prawidłowe wykonanie obowiązku wskazania, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób zostały naruszone (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1997 r.) polega nie tylko na numerycznym określeniu postanowień Konstytucji i zasad z nich wyprowadzanych, z którymi – zdaniem skarżącego – niezgodne są kwestionowane przepisy, lecz także na precyzyjnym przedstawieniu treści prawa lub wolności, wywodzonych z tych postanowień, a naruszonych przez ustawodawcę, czemu powinna towarzyszyć szczegółowa i precyzyjna argumentacja uprawdopodobniająca stawiane

<sup>16</sup> Zob. np. postanowienia TK z: 21 czerwca 2010 r., Ts 243/09, OTK ZU nr 6/B/2010, poz. 454; 15 września 2010 r., Ts 37/10, OTK ZU nr 5/B/2010, poz. 392; 3 lipca 2012 r., Ts 247/10; OTK ZU nr 6/B/2012, poz. 502; 17 kwietnia 2013 r., Ts 33/13, OTK ZU nr 2/B/2013, poz. 137.

<sup>17</sup> Zgodnie z art. 50 ustawy z 2015 r. Trybunał, orzekając, jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym lub skardze konstytucyjnej (ust. 1). Zakres zaskarżenia obejmuje wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (określenie przedmiotu kontroli) oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (wskazanie wzorca kontroli) (ust. 2). Przedmiotem zarzutu może być: 1) kompetencja do wydania aktu normatywnego lub tryb jego wydania (czynność prawodawcza); 2) treść aktu normatywnego lub jego części (ust. 3).

<sup>18</sup> Zob. postanowienie TK z 30 kwietnia 1999 r., Ts 44/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 132.

zarzuty<sup>19</sup>. Ustawodawca nie tylko zatem zmienił określenie „jakie konstytucyjne wolności lub prawa” na „która konstytucyjna wolność lub które konstytucyjne prawo” zostało naruszone, ale przede wszystkim wprost ustanowił obowiązek uzasadnienia niezgodności przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego będącego przedmiotem kontroli z przepisem ustawy zasadniczej wyrażającym konstytucyjną wolność lub konstytucyjne prawo.

Ustawa z 2015 r. zawiera także nowe – nieznane postępowaniu skargowemu w dotychczasowym kształcie – wymogi formalne, zasadność wprowadzenia których sygnalizowało orzecznictwo Trybunału. Należy do nich obowiązek udokumentowania daty doręczenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 64 ustawy z 2015 r.<sup>20</sup>, a także poinformowania, czy od tego rozstrzygnięcia został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia. W takim przypadku Trybunał może zawiesić postępowanie do czasu rozpoznania tego środka. Praktyka zawieszania postępowania skargowego, gdy równoległe skarżący wystąpił z nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia została ugruntowana w dotychczasowym orzecznictwie<sup>21</sup>. Wprowadzenie podstawy prawnej zawieszenia postępowania w omawianej sytuacji należy ocenić więc jako słuszne uzupełnienie regulacji ustawy z 1997 r.<sup>22</sup>

**Obok zmian sankcjonujących dotychczasowe orzecznictwo w zakresie wymogów dopuszczalności skargi konstytucyjnej w ustawie wprowadzono również inne zmiany.**

<sup>19</sup> Postanowienia TK z: 17 grudnia 2013 r., SK 59/12, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 144; 27 stycznia 2014 r., Ts 90/12, OTK ZU nr 4/B/2014, poz. 265. Należy podkreślić, że w orzecznictwie Trybunału jako podstawę dla warunku uprawdopodobnienia wskazywano także art. 32 ust. 1 pkt 4 oraz art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1997 r. (zob. postanowienia TK z: 9 lipca 2012 r., SK 19/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 87; 5 czerwca 2013 r., SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68; 15 maja 2014 r., SK 21/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 58).

<sup>20</sup> Wbrew formułowanym w doktrynie wątpliwościom (zob. L. Garlicki, M. Derlatka, *Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, „Przegląd Sądowy” nr 11-12/2015, s. 44) należy wskazać, że realizacja obowiązku udokumentowania daty doręczenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia nie powoduje dla profesjonalnego pełnomocnika nadmiernych trudności.

<sup>21</sup> Trybunał wielokrotnie podkreślał, że **złożenie nadzwyczajnego środka zaskarżenia nie wpływa na prawomocność rozstrzygnięcia i pozostaje poza zakresem konstytucyjnego wymogu wyczerpania drogi prawnej**. Jednocześnie jednak Trybunał zaznaczał, że zawieszenie postępowania zainicjowanego wniesieniem skargi konstytucyjnej w przypadku skorzystania przez skarżącego z prawa do wniesienia nadzwyczajnego środka zaskarżenia jest uzasadnione. Ewentualne niekorzystne dla skarżącego rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego nie zamyka mu wówczas drogi do ochrony jego konstytucyjnych wolności i praw, która może być kontynuowana w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Z kolei korzystne rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego może doprowadzić do usunięcia stanu ewentualnego naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego, co uczyni postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym bezprzedmiotowym lub spowoduje, że orzeczenie, z wydaniem którego skarżący wiąże naruszenie konstytucyjnych wolności lub praw, utraci walor ostateczności (zob. np. postanowienia TK z: 8 kwietnia 2008 r., Ts 226/07, OTK ZU nr 4/B/2009, poz. 250, 18 października 2011 r., Ts 184/11, niepubl.).

<sup>22</sup> Na brak podstawy prawnej do zawieszenia postępowania w przypadku wniesienia nadzwyczajnego środka zaskarżenia od wyroku, decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia zwracano uwagę w doktrynie zob. np. P. Tuleja, *Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie hierarchicznej kontroli norm*, „Przegląd Sejmowy” nr 5/2009, s. 41.

W związku ze zmianą trybu rozpoznawania spraw (odejściem od rozpoznania na rozprawie na rzecz rozpoznania na posiedzeniu niejawnym oraz wprowadzeniem co do zasady pisemnej formy prowadzenia postępowania) ustawodawca przede wszystkim rozszerzył przymus adwokacko-radcowski – obejmujący dotychczas obowiązek zastępstwa skarżącego przez adwokata lub radcę prawnego w zakresie sporządzenia i wniesienia skargi<sup>23</sup> – statuując obowiązek reprezentowania skarżącego w każdym stadium postępowania. W przypadku rozpoznania skargi konstytucyjnej na rozprawie wprowadzony został obowiązek uczestniczenia w niej pełnomocnika skarżącego<sup>24</sup>. Niestawienie się prawidłowo zawiadomionego pełnomocnika skarżącego skutkuje umorzeniem postępowania albo odroczeniem rozprawy przez Trybunał (art. 88 ust. 2 ustawy z 2015 r.). Ponadto należy pozytywnie ocenić jednoznaczne rozszerzenie katalogu podmiotów zwolnionych z obowiązku zastępstwa (sędziego, prokuratora, notariusza, profesora lub doktora habilitowanego nauk prawnych) także o adwokata oraz radcę prawnego (art. 66 ust. 2 ustawy z 2015 r.).

Uzupełniono również regulacje dotyczące wydawanych przez Trybunał postanowień tymczasowych o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania orzeczenia w sprawie, w której wniesiono skargę. Ustawodawca uregulował bowiem kwestię uchylenia po-

<sup>23</sup> Należy zauważyć, że Trybunał w swoim orzecznictwie odnosił się do wymogu sporządzenia skargi konstytucyjnej przez profesjonalnego pełnomocnika. Podkreślał, że instytucja przymusu adwokackiego została wprowadzona w interesie skarżącego. U jej podstaw znalazło się zaś przede wszystkim dążenie do zapewnienia prawidłowego sformułowania skargi konstytucyjnej i uczynienia jej środkiem zdolnym do wszczęcia postępowania wstępnego przed Trybunałem Konstytucyjnym, a równocześnie chęć ograniczenia spraw, w których skarga byłaby środkiem przedwczesnym, zbędnym lub niedopuszczalnym z punktu widzenia ochrony interesów osób skargę taką składających. Innymi słowy, przymus adwokacki ma na celu ukształtowanie określonego poziomu profesjonalizmu obrotu prawnego. Należy również podkreślić, że każdorazowe określenie przymusu adwokackiego w odniesieniu do środków o wysokim stopniu sformalizowania, takich jak skarga konstytucyjna, służyć ma w pierwszej kolejności ochronie praw podmiotu uprawnionego do wniesienia środka. Wymóg sporządzenia skargi konstytucyjnej przez profesjonalnego pełnomocnika, posiadającego w założeniu wysokie, ustawowo określone kwalifikacje zawodowe, stanowi gwarancję, że uprawniony nie utraci prawa do jej merytorycznego rozpatrzenia jedynie wskutek braku doświadczenia i specjalistycznej wiedzy (por. postanowienia TK z: 16 października 2002 r., SK 43/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 77; 1 kwietnia 1998 r., Ts 27/98, OTK ZU nr I/Sup./1999, poz. 25). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału przymus adwokacko-radcowski nie ograniczał się jedynie do wniesienia skargi konstytucyjnej, a od wejścia w życie ustawy z dnia 9 czerwca 2000 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 53, poz. 638) także zażalenia, ale obejmował również sporządzenie pisma procesowego stanowiącego uzupełnienie wskazanych w trybie art. 36 ust. 2 ustawy z 1997 r. braków skargi (postanowienia TK z: 6 lipca 2006 r., Ts 62/06, OTK ZU nr 5/B/2006, poz. 240; 12 kwietnia 2010 r., Ts 238/09, OTK ZU nr 6/B/2010, poz. 452).

<sup>24</sup> Zgodnie z art. 52 ustawy z 1997 r. uczestnikami postępowania przed Trybunałem byli: skarżący, organ, który wydał zakwestionowany akt normatywny, albo Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa, jeżeli Rada Ministrów wyznaczyła Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa do reprezentowania Rady Ministrów lub ministrów w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, i Prokurator Generalny; uczestnikiem jest również Rzecznik Praw Obywatelskich, jeżeli zgłosił swój udział w postępowaniu, oraz Rzecznik Praw Dziecka, jeżeli zgłosił udział w postępowaniu wszczętym na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich lub w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej, dotyczących praw dziecka (ust. 1); **rozprawa odbywa się bez względu na stawiennictwo uczestników postępowania** (ust. 2).

stanowienia tymczasowego w przypadku wydania orzeczenia o niezgodności zakwestionowanego aktu. Zgodnie z art. 68 ust. 4 ustawy z 2015 r. w przypadku orzeczenia przez Trybunał o niezgodności aktu normatywnego lub jego części postanowienie tymczasowe traci moc dopiero po upływie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie tego wyroku. Wprowadzenie tego terminu umożliwi dalsze wstrzymanie wykonania orzeczenia w sprawie skarżącego w czasie wznowienia postępowania, o którym mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji.

Zasadniczą zmianą, jaka nastąpiła w modelu wstępnej kontroli, jest rozstrzygnięcie w przedmiocie dopuszczalności skargi przez Trybunał w składzie trzech sędziów (art. 77 ust. 1 w związku z art. 44 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy z 2015 r.). Postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu jest przy tym **niezaskarżalne**. Należy przypomnieć, że na gruncie ustawy z 1997 r. wstępnej kontroli dokonywał Trybunał w składzie jednego sędziego, skarżącemu przysługiwało zaś prawo wniesienia zażalenia na postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, które rozpatrywał Trybunał w składzie trzech sędziów. Dotychczasowa praktyka funkcjonowania skargi konstytucyjnej pokazała jednak, że możliwość zaskarżenia postanowienia Trybunału nie była efektywnym środkiem, co przy znaczącym wydłużeniu czasu rozpoznania sprawy, zadecydowało o zmianie wprowadzonej w ustawie z 2015 r. Przyjęte rozwiązanie ma z jednej strony zapewnić możliwość wszechstronnego zbadania – w poszerzonym składzie trzech sędziów – czy skarga spełnia wymogi formalne oraz czy przedstawione w niej zarzuty nie są oczywiście bezzasadne, z drugiej zaś pozwolić na przyspieszenie rozpoznania spraw.

**Kolejne zmiany dotyczą przesłanek wyłączających merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej.** W ustawie z 1997 r. negatywne przesłanki procesowe określał jej art. 39<sup>25</sup>. Obecnie przesłanki te wynikają z art. 77 ust. 3 ustawy z 2015 r. (których wystąpienie przesądza o odmowie nadania skardze dalszego biegu<sup>26</sup>) oraz z art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy z 2015 r. (których wystąpienie przesądza o umorzeniu postępowania). Nowością w tym zakresie jest wprowadzenie kwalifikowanej przesłanki zbędności orzekania, tj. brak istotnego zagadnienia prawnego wymagającego rozstrzygnięcia Trybunału. Odnosząc się do tej przesłanki należy podkreślić, że mimo iż została ona uregulowana w art. 104, to – jak się wydaje – przepis ten nie wyłącza

<sup>25</sup> Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy z 1997 r. „Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie: 1) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne, 2) na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej, 3) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Ust. 2. Jeżeli okoliczności, o których mowa w ust. 1, ujawnią się na rozprawie, Trybunał wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania. Ust. 3. Przepisu ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw”. Odnosnie stosowania art. 39 ust. 1 ustawy z 1997 r. na etapie wstępnej kontroli (zob. postanowienie z 8 listopada 2011 r., Ts 27/11, OTK ZU nr 6/B/2011, poz. 473 i powołane tam orzecznictwo).

<sup>26</sup> Nieusunięcie w terminie braków, o których mowa w ust. 2 art. 77 ustawy z 2015 r. (pkt 1); cofnięcie skargi (pkt 2); oczywista bezzasadność (pkt 3); zbędność lub niedopuszczalność wydania orzeczenia (pkt 4) oraz utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego w zakwestionowanym zakresie, przed wydaniem orzeczenia, przy czym jeżeli wydanie orzeczenia w sprawie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw to ust. 3 pkt 5 nie stosuje się.

możliwości stosowania jej w odniesieniu do skarg konstytucyjnych na etapie wstępnej kontroli. Oznacza to, że *de facto* art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy z 2015 r., przyznający Trybunałowi kompetencję do oceny wagi i znaczenia zagadnienia prawnego będącego przedmiotem kontroli i odmowy merytorycznego rozpoznania spraw „o żadnym lub marginalnym znaczeniu konstytucyjnym (sprawy bagatelne)”<sup>27</sup>, wprowadza kolejną przesłankę odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Przesłankę, która z pewnością nie ma charakteru formalnego, i której nieokreślony charakter może skutkować uznaniowością w zakresie umarzania postępowań przez Trybunał w składzie trzech sędziów. Regulację tę należy ocenić negatywnie, szczególnie mając na uwadze sformalizowany charakter skargi konstytucyjnej. Uznanie sytuacji wykazanego naruszenia konkretnej konstytucyjnej wolności lub konkretnego prawa za „sprawę bagatelną” budzi zasadnicze wątpliwości<sup>28</sup>.

Istotna zmiana w ustawie z 2015 r. nastąpiła także w odniesieniu do nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Na gruncie ustawy z 1997 r. w przypadku uznania, że skarga spełnia wymogi formalne oraz, że nie zachodzą negatywne przesłanki procesowe, a zarzuty nie są oczywiście bezzasadne, przekazanie jej do merytorycznego rozpoznania następowało na podstawie zarządzenia sędziego<sup>29</sup>. Obecnie – w myśl art. 77 ust. 5 ustawy z 2015 r. – przekazanie skargi do merytorycznej kontroli następuje w formie postanowienia, co – jak można przypuszczać – zapewni przejrzystość tego typu rozstrzygnięć, ale może budzić wątpliwości co do możliwości oceny poprawności formalnej skargi na dalszych etapach procedowania<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> Uzasadnienie projektu ustawy.

<sup>28</sup> Krytycznie o kwalifikowanej przesłance zbędności zob. np. A. Herbet, M. Laskowska, *Opinia prawna na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, „Zeszyty Prawnicze BAS” nr 1/2014, s. 131-176.

<sup>29</sup> Zob. P. Tuleja, *Postępowanie przed TK...*, s. 40-41.

<sup>30</sup> Na problem ten Trybunał zwraca uwagę w postanowieniu z 21 września 2006 r., SK 10/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 117: „przepisy nie określają terminu ograniczającego możliwość badania przez Trybunał warunków dopuszczalności skargi (wniosku). W szczególności brak formalnych przeszkód do stwierdzenia niedopuszczalności na etapie rozpoznania merytorycznego. Nie występuje tu związanie Trybunału wcześniejszym orzeczeniem, gdyż zarządzenie „sędziego Trybunału” nie jest orzeczeniem „Trybunału”. Konieczne jest zwrócenie uwagi na fakt, iż w przypadku wydania zarządzenia odmawiającego nadania skardze dalszego biegu, skarżącemu służy zażalenie do „Trybunału” (art. 36 ust. 4 w związku z art. 46 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym), który rozpoznaje je w trzyosobowym składzie. Skoro ustawodawca przewiduje kontrolę zarządzenia sędziego o odmowie nadania skardze (wnioskowi) dalszego biegu przez Trybunał, uzasadniona wydaje się teza, iż Trybunał może też ocenić zarządzenie nadające dalszy bieg. Ocena ta dokonywana jest z urzędu przez skład orzekający powołany do merytorycznego rozpoznania skargi (wniosku). Akceptacja odmiennego zapatrywania, odmawiającego składowi orzekającemu prawa skontrolowania warunków formalnych dopuszczalności skargi, oznaczałaby, iż czynności faktyczne podejmowane na etapie wstępnego rozpoznania mają moc wiążącą wobec składu orzekającego. Kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania, konieczne jest na każdym etapie postępowania” (por. także postanowienia TK z: 21 października 2003 r., SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 21 marca 2006 r., SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35 i cytowane tam orzecznictwo).

#### 4. Podsumowanie

Na ocenę faktycznego wpływu nowych przepisów na efektywność i szybkość postępowań skargowych przed Trybunałem Konstytucyjnym trzeba poczekać. Odnosząc się do przyjętych regulacji należy wskazać na kilka kwestii.

Skarga konstytucyjna jako środek ochrony konstytucyjnych wolności i praw ma, przede wszystkim, swe zakotwiczenie w art. 79 ust. 1 Konstytucji, który determinuje jej wąski przedmiotowo zakres. Wszelka dyskusja nad umożliwieniem kwestionowania w drodze skargi konstytucyjnej np. orzeczeń i decyzji wydanych w indywidualnych sprawach – bez zmiany przepisów ustawy zasadniczej – jest zatem bezprzedmiotowa. Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, której uchwalenia nie poprzedzała zmiana Konstytucji w omawianym zakresie, nie mogła więc pozwolić na rozszerzenie zakresu przedmiotowego tej instytucji. Była jednak szansą na wypracowanie rozwiązań, które mogłyby zwiększyć efektywność tego środka ochrony praw i wolności konstytucyjnych.

Tymczasem przyjęte rozwiązania należy ocenić – w znacznej mierze – jako zachowawczą modyfikację dotychczasowego modelu, mającą na celu usprawnienie i przyspieszenie postępowania skargowego (m.in. przez zlikwidowanie zażaleń na postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu, wprowadzenie co do zasady pisemnej formy prowadzenia postępowania) oraz usankcjonowanie dotychczasowej praktyki orzeczniczej TK (zmiany dotyczące sposobu liczenia terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej, konieczności uzasadnienia sposobu naruszenia wolności i praw konstytucyjnych, wymogu poinformowania o wniesieniu nadzwyczajnego środka zaskarżenia). Ustawodawca nie podjął np. próby uregulowania problematyki tzw. premii za aktywność – wypracowanej przez TK instytucji umożliwiającej w pewnych sytuacjach uprzywilejowanie skarżących<sup>31</sup>. Przyjęte unormowania w żadnym stopniu nie wpłynęły zatem na zwiększenie efektywności skargi konstytucyjnej jako środka ochrony wolności i praw.

Wręcz przeciwnie – w naszym przekonaniu – wprowadzenie w ustawie z 2015 r. takich zmian jak wyłączenie możliwości badania przez Trybunał z urzędu dochowania odpowiedniego trybu uchwalania zaskarżonego unormowania (art. 50 ust. 3 ustawy z 2015 r.)<sup>32</sup>, czy wprowadzenie przesłanki kwalifikowanej zbędności orzekania

<sup>31</sup> Zob. np. T. Liszcz, *Głos w dyskusji*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, red. K. Budziło, Warszawa 2010, s. 263 oraz P. Radziejewicz, „Przywilej korzyści” jako skutek prawny orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, „Przegląd Legislacyjny” nr 4/2006, s. 9 i nast. Por. także postanowienie TK z 14 grudnia 2004 r., SK 26/02, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 120, wyrok TK z 26 maja 2008 r., SK 25/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 62.

<sup>32</sup> Odnośnie swej kognicji do działania *ex officio* Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w wyroku pełnego składu z 28 listopada 2007 r. (K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129), w którym stwierdził: „Zgodnie z treścią art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), orzekając o zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub zawarcia i ratyfikacji umowy. Artykuł 42 wskazuje zatem na trzy kryteria kontroli: materialne, kompetencyjne i proceduralne. Należy podkreślić, że unormowanie przyjęte obecnie w art. 42 obecnej

(art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy z 2015 r.)<sup>33</sup>, jako jednej z podstaw umorzenia postępowania, doprowadzić może do dalszego ograniczania możliwości realizacji prawa określonego w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Wątpliwości te rozstrzygnie Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie.

---

ustawy o Trybunale Konstytucyjnym uważa się za rozszerzenie, a nie zwężenie dawniej stosowanych kryteriów kontroli konstytucyjności (zob. P. Sarnecki, *Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” nr 1/1998, s. 15). Pod rządami ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1985 r.) istnienie – wywodzonej wprost z Konstytucji i potwierdzonej w art. 2 ustawy kompetencji do badania *ex officio* zachowania właściwego trybu legislacyjnego i kompetencji ustawodawczej – nie ulegało wątpliwości (por. orzeczenie TK z 22 listopada 1995 r., K 19/95, OTK ZU nr 3/1995, poz. 16). Wynikająca z art. 188 pkt 1 Konstytucji kompetencja Trybunału Konstytucyjnego do orzekania o zgodności ustawy z Konstytucją, w wypadku kontroli materialnej polega na zestawieniu ze sobą treści kwestionowanej normy ustawowej z treścią wskazanej jako wzorzec kontroli normy konstytucyjnej, a w wypadku kontroli proceduralnej – na zbadaniu zgodności procedury uchwalenia kwestionowanych przepisów z wymaganiami wynikającymi z przepisów regulujących postępowanie ustawodawcze oraz dotyczących tych kwestii przepisów konstytucyjnych. O ile zarzuty materialnoprawne muszą zawsze wynikać z treści wniosku, o tyle zarzuty niekonstytucyjności ze względu na kryteria proceduralne i kompetencyjne Trybunał Konstytucyjny podejmuje także z urzędu, niezależnie od treści wniosku (skargi), (por. m.in. wyrok z 24 czerwca 1998 r., sygn. K. 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52). To zróżnicowanie ma genezę konstytucyjną; obecnie źródłem takiego stanowiska należy dopatrywać się w art. 188 Konstytucji. Przepis ten czyni przedmiotem kontroli konstytucyjności „ustawę”, a więc akt normatywny, który doszedł do skutku w wyniku realizacji kompetencji normotwórczej i w wyniku wypełnienia konstytucyjnych wymogów proceduralnych. Podejmowanie badania konstytucyjności w tym zakresie z urzędu wynika z konieczności wypełnienia hipotezy art. 188 Konstytucji, dotyczącego kompetencji Trybunału Konstytucyjnego”.

<sup>33</sup> Zastrzeżenie dotyczące wprowadzenia tej przesłanki formułowane były na etapie praw legislacyjnych. Szczególnie wątpliwości przesłanka ta budzi z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych zadań Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z zasadą skargowości rola Trybunału sprowadza się do badania zgodności z Konstytucją przedmiotu poddanego kontroli, nawet wówczas, gdy jego znaczenie jest marginalne. Nie może on z opartych na uznaniu i niedających się przewidzieć powodów ocenić wniosek jako nieistotny (zob. M. Wiącek, *Ekspertyza dotycząca przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, „Zeszyty Prawnicze BAS” nr 1/2014; Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do ustawy z 27 maja 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (druk senacki nr 915), [www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/\\_public/k8/.../915\\_hfpc.pdf](http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/.../915_hfpc.pdf), dostęp: 30.01.2016 r.





## BIBLIOGRAFIA

Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997

Balicki R., *Skarga konstytucyjna jako pismo procesowe*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzcíński, Warszawa 2000

Banaszak B., Repel J., *Geneza skargi konstytucyjnej w Polsce*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzcíński, Warszawa 2000

Bandarzewski K., Chmielnicki P., Kisiel W., *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2005

Barczak A., *Skarga konstytucyjna w sprawach cywilnych i administracyjnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2000, nr 4

Barczak-Oplustil A., Naleziński B., *Orzeczenie jako przesłanka skargi konstytucyjnej – studium przypadku*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2014, nr 1-2

Bień-Kacała A., *Uczciwość ustawodawcy daninowego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, tom XXXI, *Studia Ustrojodawcze. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Pułło*, red. A. Szmyt

Bień-Kacała A., *Zasada władztwa daninowego w Konstytucji RP z 1997 r.*, Toruń 2005

Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928

Biszyga A., *Polska skarga konstytucyjna a skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2000, tom XLIV

Biszyga A., *Polska skarga konstytucyjna czy dopełnienie systemu ochrony praw jednostki?*, [w:] *Wokół problematyki cywilnoprosesowej. Studium teoretycznoprawne. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Kazimierza Korzana*, red. A. Nowak, Katowice 2001

Boratyńska T., komentarz do art. 429, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. A. Sakowicz, Warszawa 2015

Bosek L., Wild M., *Kontrola konstytucyjności prawa. Zagadnienia ustrojowe, procesowe i materialnoprawne. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych*, Warszawa 2014

Brzozowski W., *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 września 2011 r. (sygn. akt Ts 256/09)*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2

Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005

Byjoch K., Sulimierski J., Tarno J.P., *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000

Chomka M., *Osobowość prawna a osobowość publicznoprawna*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2004, tom LXII

Ciapała J., *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009

Czeszejko-Sochacki Z., *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003

Czeszejko-Sochacki Z., *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1

Dudek D., *Ekspertyza prawna w sprawie wniesionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2014, nr 1

Dembiński H., *Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934

Doliwa A., *Dychotomiczny charakter podmiotowości prawnej państwa (imperium i dominium)*, „Studia Prawnicze” 2002, nr 3

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 1999

Frąckowiak J., *Osoby prawne*, [w:] *System Prawa Prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, tom 1, red. M. Safjan, Warszawa 2012

Fundowicz S., *Osoby prawne prawa publicznego w prawie polskim*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 5

Fundowicz S., *Pojęcie osoby prawnej prawa publicznego*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 2

Garlicki L., Derlatka M., *Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, „Przegląd Sądowy” 2015, nr 11-12

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012

Garlicki L., uwagi do art. 20, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom V, red. L. Garlicki, Warszawa 2005

Garlicki L., uwagi do art. 191, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007

Grzegorzczak T., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, tom I, Warszawa 2014

Grzegorzyc T., *Obrońca i pełnomocnik z urzędu w postępowaniu karnym po 1 lipca 2015 r.*, [w:] *Obrońca i pełnomocnik w procesie karnym po 1 lipca 2015 r. Przewodnik po zmianach*, red. P. Wiliński, Warszawa 2015

Guziński M., *Przedsiębiorcy publiczni i zarząd mieniem publicznym*, [w:] *Administracyjne prawo gospodarcze*, red. L. Kieres, Wrocław 2005

Herbet A., Laskowska M., *Opinia prawna na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2014, nr 1.

*Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2014 r.*, Warszawa 2015

Iserzon E., *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968

Jarosz-Żukowska W., *O publicznych prawach podmiotowych*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 1

Jamróz L., *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011

Jaroszyński M., *Zagadnienia samorządu*, Londyn 1942

Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003

Jarosz-Żukowska S., *Prawo do skargi konstytucyjnej – stan obecny i postulaty de lege ferenda*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014

Jarosz-Żukowska S., *W sprawie pożądaných zmian polskiego modelu skargi konstytucyjnej*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010

Kaliński M., Krzywoń A., „Własność” jako przedmiot ochrony na podstawie art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, „Przeгляд Sądowy” 2015, nr 1

Karlik P., *Wyczerpanie drogi prawnej w postępowaniu karnym jako przesłanka skargi konstytucyjnej*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2014, nr 1-2

Kisiel W., komentarz do art. 2, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, P. Chmielnicki, W. Kisiel, S. Płazek, P. Dobosz, M. Mączyński, P. Kryczko, K. Bandarzewski, LexPolonica 2012

*Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004

*Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005

Kościelniak G., Naleziński B., *Pojęcie organu administracji publicznej w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji – uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne: księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi. Tom 3, Studia prawne*, red. M. Grzybowski, Kraków 2014

Krzywoń A., *Glosa do postanowienia z 20 XII 2007, sygn. SK 67/05 (zdolność skargowa spółek akcyjnych z udziałem Skarbu Państwa)*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 8

Krzywoń A., *Podatki i inne daniny publiczne – podstawowe pojęcia konstytucyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 2

Krzywoń A., *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011

Krzywoń A., *Podatki i inne daniny publiczne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Najnowsze tendencje*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 1

Krzywoń A., *Przedawnienie zobowiązania podatkowego – analiza konstytucyjna*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 2

Krzywoń A., *Zdolność skargowa publicznych podmiotów gospodarczych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 11

Kulesza M., *O tym ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 12

Langrod J., *Trzy lata samorządu Krakowa (1931-1933) na tle teorii prawa administracyjnego*, Kraków 1934

Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2002

Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2001

Liszczyński T., *Głos w dyskusji*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, red. K. Budziło, Warszawa 2010

Łabno A., *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw człowieka. Przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 4

Łętowska E., Królikowski J., Łyszkowska A., Sokólska-Warchoł J., *Zasada skargowości – wątpliwości i uwarunkowania na tle *acquis constitutionnel**, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, red. K. Budziło, Warszawa 2010

Masternak-Kubiak M., *Procedura postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciniński, Warszawa 2000

Masternak-Kubiak M., Zakolska J., *Naruszenie zasady proporcjonalności jako podstawa skargi konstytucyjnej*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Januszowi Trzcinińskiemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012

Michalak A., *Dopuszczalne wzorce kontroli norm prawa podatkowego w postępowaniu skargowym przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Podatkowy” 2014, nr 10

Michalak A., *Skarga konstytucyjna w sprawach podatkowych – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Podatkowy” 2013, nr 6

Miemiec W., Miemiec M., *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11-12

Naleziński B., Królikowski J., Sułkowski J., *Skarga konstytucyjna*, [w:] *Pozainstancyjne środki ochrony prawnej*, red. M. Romańska, Warszawa 2013

Naleziński B., *Przedmiot skargi konstytucyjnej w Polsce – wybrane problemy na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony. Księga jubileuszowa Profesora Pawła Sarneckiego*, red. P. Czarny, P. Tuleja, Kraków 2004

Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny*, [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011

Niewiadomski Z., Grzelczak W., *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Warszawa 1990

Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP (komentarz do art. 15, art. 16 oraz art. 163-172)*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3

Olejniczak-Szałowska E., *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5

Paluszkiewicz H., *Sporządzanie środków odwoławczych w postępowaniu karnym*, Warszawa 2013

Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926

Rabska T., *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego. Tom I*, red. J. Starościak, Warszawa – Wrocław – Kraków – Gdańsk 1977

Radziejewicz P., „Przywilej korzyści” jako skutek prawny orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 4

Radziejewicz P., *Kilka uwag w sprawie prawnej przydatności pojęcia „osoba prawna prawa publicznego”*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 6

Safjan M., *Pozycja Trybunału Konstytucyjnego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. Nowe instrumenty i metody działania*, [w:] *Pięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. H. Jerzmański, Warszawa 2002

Sarnecki P., *Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1

Sarnecki P., uwagi do art. 16, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005

Schmidt-Assmann E., *Demokracja i samorząd w państwie konstytucyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 9

Sokolewicz W., uwagi do art. 217, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005

Steinborn S., *Prawomocność części orzeczenia w procesie karnym*, Warszawa 2011

Strzyczkowski K., *Przedsiębiorstwo publiczne jako instytucja prawna (wybrane problemy)*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001

Sułkowski J., *Skutki określenia innego terminu utraty mocy obowiązującej dla postępowania ze skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego”, tom XLVIII, Warszawa 2013

Świecki D., komentarz do art. 429, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. J. Skorupka, Warszawa 2015

Trzciński J., uwagi do art. 79, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999

Trzciński J., *Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciński, Warszawa 2000

Tuleja P., *Dopuszczalność złożenia skargi konstytucyjnej po nowelizacji przepisów kodeksu postępowania cywilnego dotyczących skargi kasacyjnej. Opinia Dyrektora Zespołu Wstępnej Kontroli Skarg Konstytucyjnych i Wniosków dr hab. Piotra Tulei*, <https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/DopuszczalnoscZlozeniaSkargi.pdf>

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

Tuleja P., *Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie hierarchicznej kontroli norm*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5

*Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. A. Szewc, Warszawa 2000

*Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2007

Wakar W., *Zagadnienie samorządu w Rzeczypospolitej Odzyskanej*, Warszawa 1924

Wasiutyński B., *Udział czynnika obywatelskiego w administracji państwowej*, „Themis Polska” tom IV: 1928-1929, seria 3, nr 4

Wiącek M., *Ekspertyza dotycząca przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2014, nr 1

Wiącek M., *Opinia prawna zlecona przez BAS na temat projektu ustawy o TK*, <http://www.obserwatorkonstytucyjny.pl/trybunal/m-wiacek-opinia-prawna-zlecona-przez-bas-na-temat-projektu-ustawy-o-tk>

Wiącek M., *Formalne przesłanki skargi konstytucyjnej (w świetle orzecznictwa TK)*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 9

Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 2002

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

Wyrzykowski M., Ziółkowski M., *Konstytucyjny status proceduralny jednostki jako adresata działań organów administracji*, [w:] *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012

Zaradkiewicz K., *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013

## WYKAZ ORZECZEŃ

### **Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego**

Uchwała z 27 września 1994 r., sygn. W 10/93 (OTK w 1994 r., poz. 46)

Orzeczenie z 22 listopada 1995 r., sygn. K 19/95 (OTK ZU nr 3/1995, poz. 16)

Orzeczenie z 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95 (OTK ZU nr 1/1996, poz. 1)

Orzeczenie z 20 listopada 1996 r., sygn. K 27/95 (OTK ZU nr 6/1996, poz. 50)

Postanowienie z 5 grudnia 1997 r., sygn. Ts 1/97 (OTK ZU nr 2/1997, poz. 17)

Postanowienie z 17 grudnia 1997 r., sygn. Ts 22/97 (OTK ZU nr 1/1998, poz. 10)

Postanowienie z 4 lutego 1998 r., sygn. Ts 1/97 (OTK ZU nr 2/1998, poz. 18)

Postanowienie z 1 kwietnia 1998 r., sygn. Ts 27/98 (OTK ZU nr I/1999, poz. 25)

Postanowienie z 9 czerwca 1998 r., sygn. Ts 67/98 (OTK ZU nr 5/1998, poz. 78)

Wyrok z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98 (OTK ZU nr 4/1998, poz. 52)

Postanowienie z 15 lipca 1998 r., sygn. Ts 79/98 (OTK ZU nr 5/1998, poz. 87)

Postanowienie z 30 kwietnia 1999 r., sygn. Ts 44/99 (OTK ZU nr 6/1999, poz. 132)

Wyrok z 8 czerwca 1999 r., sygn. SK 12/98 (OTK ZU nr 5/1999, poz. 96)

Postanowienie z 1 grudnia 1999 r., sygn. Ts 115/99 (OTK ZU nr 4/2000, poz. 115)

Postanowienie z 8 grudnia 1999 r., sygn. Ts 116/99 (OTK ZU nr 4/2000, poz. 117)

Postanowienie z 6 marca 2000 r., sygn. Ts 19/00 (OTK ZU nr 6/2000, poz. 210)

Postanowienie z 14 marca 2000 r., sygn. Ts 65/99 (OTK ZU nr 2/2000, poz. 74)

Wyrok z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98 (OTK nr 3/2000, poz. 352)

- Postanowienie z 6 września 2000 r., sygn. Ts 58/00 (OTK ZU nr 6/2000, poz. 234)
- Postanowienie z 4 grudnia 2000 r., sygn. SK 10/99 (OTK ZU nr 8/2000, poz. 300)
- Postanowienie z 3 kwietnia 2001 r., sygn. Ts 148/00 (OTK ZU nr 3/2001, poz. 73)
- Postanowienie z 24 kwietnia 2001 r., sygn. Ts 17/01 (OTK ZU nr 3/B/2002, poz. 204)
- Postanowienie z 23 maja 2001 r., sygn. Ts 41/01 (OTK ZU nr 5/2001, poz. 159)
- Postanowienie z 6 czerwca 2001 r., sygn. Ts 7/01 (OTK ZU nr 5/2001, poz. 148)
- Postanowienie z 27 czerwca 2001 r., sygn. Ts 35/01 (OTK ZU nr 6/2001, poz. 199)
- Postanowienie z 26 października 2001 r., sygn. Ts 72/01 (OTK ZU nr 8/2001, poz. 298)
- Postanowienie z 7 listopada 2001 r., sygn. Ts 137/01 (OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 104)
- Postanowienie z 21 listopada 2001 r., sygn. K 31/01 (OTK ZU nr 8/2001, poz. 264)
- Wyrok z 11 grudnia 2001 r., sygn. SK 16/00 (OTK ZU nr 8/2001, poz. 257)
- Postanowienie z 19 grudnia 2001 r., sygn. Ts 102/01 (OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 83)
- Postanowienie z 25 lipca 2002 r., sygn. Ts 67/02 (OTK ZU nr 3/B/2002, poz. 231)
- Postanowienie z 16 października 2002 r., sygn. SK 43/01 (OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 77)
- Postanowienie z 18 października 2002 r., sygn. Ts 22/02 (OTK ZU nr 1/B/2003, poz. 24)
- Wyrok z 22 października 2002 r., sygn. SK 39/01 (OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 66)
- Postanowienie z 29 października 2002 r., sygn. SK 20/02 (OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 79)
- Postanowienie z 6 listopada 2002 r., sygn. SK 4/01 (OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 85)
- Postanowienie z 11 grudnia 2002 r., sygn. Ts 116/02 (OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 105)
- Wyrok z 28 stycznia 2003 r., sygn. SK 37/01 (OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 3)
- Postanowienie z 17 marca 2003 r., sygn. Ts 116/02 (OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 105)
- Postanowienie z 23 kwietnia 2003 r., sygn. SK 15/03 (OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 36)
- Wyrok z 20 maja 2003 r., sygn. SK 10/02 (OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 41)
- Postanowienie z 3 października 2003 r., sygn. Ts 108/03 (OTK ZU nr 4/B/2004, poz. 239)
- Postanowienie z 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02 (OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89)



- Postanowienie z 4 listopada 2003 r., sygn. Ts 145/03 (OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 77)
- Postanowienie z 28 stycznia 2004 r., sygn. Tw 74/02 (OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 2)
- Postanowienie z 5 lutego 2004 r., sygn. Ts 188/03 (OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 98)
- Wyrok z 2 marca 2004 r., sygn. SK 53/03 (OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 16)
- Postanowienie z 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03 (OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74)
- Postanowienie z 14 września 2004 r., sygn. Ts 74/04 (OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 313)
- Postanowienie z 29 września 2004 r., sygn. Ts 109/04 (OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 37)
- Postanowienie z 5 października 2004 r., sygn. Ts 140/04 (OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 40)
- Postanowienie z 6 października 2004 r., sygn. Ts 136/04 (OTK ZU nr 2/B/2005, poz. 77)
- Postanowienie z 12 października 2004 r., sygn. Ts 35/04 (OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 25)
- Postanowienie z 13 października 2004 r., sygn. Ts 55/04 (OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 299)
- Wyrok z 25 października 2004 r., sygn. SK 33/03 (OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 94)
- Postanowienie z 23 listopada 2004 r., sygn. Ts 133/04 (OTK ZU nr 2/B/2005, poz. 75)
- Postanowienie z 24 listopada 2004 r., sygn. Ts 72/04 (OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 310)
- Wyrok z 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04 (OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110)
- Postanowienie z 14 grudnia 2004 r., sygn. SK 26/02 (OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 120)
- Postanowienie z 25 stycznia 2005 r., sygn. Ts 109/04 (OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 38)
- Postanowienie z 23 lutego 2005 r., sygn. Ts 35/04 (OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 26)
- Wyrok z 21 marca 2005 r., sygn. SK 24/04 (OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 25)
- Postanowienie z 22 marca 2005 r., sygn. Ts 136/04 (OTK ZU nr 2/B/2005, poz. 78)
- Wyrok z 4 kwietnia 2005 r., sygn. SK 7/03 (OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 34)
- Postanowienie z 27 kwietnia 2005 r., sygn. Ts 133/04 (OTK ZU nr 2/B/2005, poz. 76)
- Wyrok z 9 maja 2005 r., sygn. SK 14/04 (OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 47)
- Postanowienie z 10 maja 2005 r., sygn. Ts 203/04 (OTK ZU nr 6/B/2005, poz. 236)
- Postanowienie z 10 maja 2005 r., sygn. Ts 204/04 (OTK ZU nr 6/B/2005, poz. 238)
- Postanowienie z 27 września 2005 r., sygn. Ts 83/05 (OTK ZU nr 6/B/2005, poz. 258)

Postanowienie z 3 października 2005 r., sygn. Ts 148/05 (OTK ZU nr 1/B/2006, poz. 70)

Postanowienie z 8 listopada 2005 r., sygn. Ts 203/04 (OTK ZU nr 6/B/2005, poz. 237)

Postanowienie z 8 listopada 2005 r., sygn. Ts 204/04 (OTK ZU nr 6/B/2005, poz. 239)

Postanowienie z 7 grudnia 2005 r., sygn. Ts 83/05 (OTK ZU nr 6/B/2005, poz. 259)

Wyrok z 7 grudnia 2005 r., sygn. Kp 3/05 (OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 131)

Postanowienie z 15 lutego 2006 r., sygn. Ts 148/05 (OTK ZU nr 1/B/2006, poz. 71)

Postanowienie z 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05 (OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35)

Postanowienie z 21 kwietnia 2006 r., sygn. Ts 58/06 (OTK ZU nr 3/B/2006, poz. 126)

Postanowienie z 6 lipca 2006 r., sygn. Ts 62/06 (OTK ZU nr 5/B/2006, poz. 240)

Postanowienie z 25 lipca 2006 r., sygn. Ts 143/06 (OTK ZU nr 1/B/2007, poz. 55)

Postanowienie z 21 września 2006 r., sygn. SK 10/06 (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 117)

Postanowienie z 9 października 2006 r., sygn. Ts 91/06 (OTK ZU nr 5/B/2006, poz. 247)

Wyrok z 2 kwietnia 2007 r., sygn. SK 19/06 (OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37)

Postanowienie z 16 maja 2007 r., sygn. Ts 105/06 (OTK ZU nr 3/B/2007, poz. 123)

Postanowienie z 22 maja 2007 r., sygn. SK 70/05 (OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 60)

Wyrok z 22 maja 2007 r., sygn. SK 36/06 (OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 50)

Postanowienie z 3 lipca 2007 r., sygn. SK 4/07 (OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 83)

Postanowienie z 3 lipca 2007 r., sygn. Ts 91/07 (OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 253)

Wyrok z 16 października 2007 r., sygn. SK 63/06 (OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 105)

Wyrok z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06 (OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108)

Wyrok z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06 (OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127)

Wyrok z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07 (OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129)

Postanowienie z 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 67/05 (OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 168)

Postanowienie z 6 marca 2008 r., sygn. Ts 47/07 (OTK ZU nr 2/B/2008, poz. 68)

Postanowienie z 8 kwietnia 2008 r., sygn. SK 80/06 (OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 51)

Postanowienie z 8 kwietnia 2008 r., sygn. Ts 226/07 (OTK ZU nr 4/B/2009, poz. 250)

Wyrok z 26 maja 2008 r., sygn. SK 25/07 (OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 62)

Postanowienie z 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06 (OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113)

Postanowienie z 28 października 2008 r., sygn. Ts 177/08 (OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 51)

Wyrok z 5 listopada 2008 r., sygn. SK 79/06 (OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 153)

Postanowienie z 18 listopada 2008 r., sygn. SK 23/06 (OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 166)

Wyrok z 24 listopada 2008 r., sygn. K 66/07 (OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 158)

Postanowienie z 19 grudnia 2008 r., sygn. Ts 181/08 (OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 53)

Wyrok z 6 stycznia 2009 r., sygn. SK 22/06 (OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 1)

Postanowienie z 2 lutego 2009 r., sygn. Ts 182/06 (OTK ZU nr 4/B/2009, poz. 223)

Postanowienie z 16 lutego 2009 r., sygn. Ts 202/06 (OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23)

Postanowienie z 9 marca 2009 r., sygn. Ts 385/08 (OTK ZU nr 6/B/2009, poz. 480)

Wyrok z 7 lipca 2009 r., sygn. SK 49/06 (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 106)

Postanowienie z 28 lipca 2009 r., sygn. Ts 105/08 (OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 167)

Postanowienie z 6 sierpnia 2009 r., sygn. Ts 121/07 (OTK ZU nr 4/B/2009, poz. 232)

Postanowienie z 5 października 2009 r., sygn. Ts 271/07 (OTK ZU nr 5/B/2009, poz. 384)

Postanowienie z 20 października 2009 r., sygn. Ts 39/09 (OTK ZU nr 4/B/2010, poz. 281)

Postanowienie z 25 listopada 2009 r., sygn. SK 30/07 (OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 159)

Postanowienie z 6 stycznia 2010 r., sygn. Ts 197/09 (OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 227)

Postanowienie z 26 stycznia 2010 r., sygn. Ts 69/09 (OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 219)

Postanowienie z 19 marca 2010 r., sygn. Ts 157/09 (OTK ZU nr 4/B/2010, poz. 290)

Postanowienie z 1 kwietnia 2010 r., sygn. Ts 11/08 (OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 154)

Postanowienie z 12 kwietnia 2010 r., sygn. Ts 238/09 (OTK ZU nr 6/B/2010, poz. 452)

Postanowienie z 20 kwietnia 2010 r., sygn. Ts 30/09 (OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 208)

Postanowienie z 10 maja 2010 r., sygn. Ts 197/09 (OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 228)

Postanowienie z 12 maja 2010 r., sygn. Ts 286/08 (OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 188)

Wyrok z 2 czerwca 2010 r., sygn. SK 38/09 (OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 46)

Postanowienie z 21 czerwca 2010 r., sygn. Ts 243/09 (OTK ZU nr 6/B/2010, poz. 454)

Postanowienie z 23 czerwca 2010 r., sygn. Ts 11/08 (OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 155)

- Postanowienie z 24 czerwca 2010 r., sygn. Ts 105/08 (OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 168)
- Postanowienie z 5 lipca 2010 r., sygn. Ts 179/09 (OTK ZU nr 1/B/2011, poz. 45)
- Postanowienie z 15 lipca 2010 r., sygn. Ts 39/09 (OTK ZU nr 4/B/2010, poz. 282)
- Postanowienie z 21 lipca 2010 r., sygn. SK 21/08 (OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 62)
- Postanowienie z 15 września 2010 r., sygn. Ts 37/10 (OTK ZU nr 5/B/2010, poz. 392)
- Postanowienie z 27 sierpnia 2010 r., sygn. Ts 279/08 (OTK ZU nr 4/B/2010, poz. 264)
- Wyrok z 17 listopada 2010 r., sygn. SK 23/07 (OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 103)
- Postanowienie z 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10 (OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131)
- Postanowienie z 16 lutego 2011 r., sygn. Ts 175/10 (OTK ZU nr 1/B/2011, poz. 116)
- Postanowienie z 17 lutego 2011 r., sygn. Ts 4/10 (OTK ZU nr 2/B/2011, poz. 155)
- Postanowienie z 24 lutego 2011 r., sygn. Ts 179/09 (OTK ZU nr 1/B/2011, poz. 46)
- Postanowienie z 31 marca 2011 r., sygn. Ts 121/10 (OTK ZU nr 5/B/2011, poz. 362)
- Postanowienie z 6 kwietnia 2011 r., sygn. SK 21/07 (OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 28)
- Wyrok z 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08 (OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22)
- Postanowienie z 3 czerwca 2011 r., sygn. Ts 294/10 (OTK ZU nr 5/B/2011, poz. 378)
- Wyrok z 8 czerwca 2011 r., sygn. K 3/09 (OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 39)
- Postanowienie z 29 czerwca 2011 r., sygn. Ts 400/08 (OTK ZU nr 3/B/2011, poz. 207)
- Wyrok z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09 (OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56)
- Postanowienie z 15 września 2011 r., sygn. Ts 256/09 (OTK ZU nr 5/B/2011, poz. 359)
- Postanowienie z 11 października 2011 r., sygn. Ts 165/09 (OTK ZU nr 5/B/2011, poz. 349)
- Wyrok z 18 października 2011 r., sygn. SK 2/10 (OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 83)
- Postanowienie z 18 października 2011 r., sygn. Ts 184/11 (niepubl.)
- Postanowienie z 4 listopada 2011 r., sygn. Ts 313/09 (OTK ZU nr 6/B/2011, poz. 430)
- Postanowienie z 8 listopada 2011 r., sygn. Ts 27/11 (OTK ZU nr 6/B/2011, poz. 473)
- Postanowienie z 9 listopada 2011 r., sygn. Ts 171/10 (OTK ZU nr 4/B/2011, poz. 342)
- Postanowienie z 14 grudnia 2011 r., sygn. Ts 186/10 (OTK ZU nr 6/B/2011, poz. 446)
- Postanowienie z 14 grudnia 2011 r., sygn. Ts 110/11 (OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 529)
- Postanowienie z 7 lutego 2012 r., sygn. Ts 192/11 (OTK ZU nr 2/B/2012, poz. 222)
- Wyrok z 7 marca 2012 r., sygn. K 3/10 (OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 25)

- Postanowienie z 29 marca 2012 r., sygn. Ts 13/12 (OTK ZU nr II/B/2014, poz. 832)
- Postanowienie z 12 kwietnia 2012 r., sygn. Ts 299/11 (OTK ZU nr II/B/2014, poz. 828)
- Postanowienie z 24 kwietnia 2012 r., sygn. Ts 279/09 (OTK ZU nr 4/B/2012, poz. 325)
- Postanowienie z 8 maja 2012 r., sygn. Ts 82/10 (OTK ZU nr 3/B/2012, poz. 269)
- Postanowienie z 3 lipca 2012 r., sygn. Ts 247/10 (OTK ZU nr 6/B/2012, poz. 502)
- Postanowienie z 9 lipca 2012 r., sygn. SK 19/10 (OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 87)
- Postanowienie z 11 lipca 2012 r., sygn. Ts 171/10 (OTK ZU nr 4/B/2012, poz. 343)
- Postanowienie z 10 października 2012 r., sygn. Ts 165/12 (OTK ZU nr 2/B/2014, poz. 119)
- Postanowienie z 20 lutego 2013 r., sygn. Ts 221/12 (OTK ZU nr 4/B/2013, poz. 408)
- Postanowienie z 21 marca 2013 r., sygn. SK 32/12 (OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 37)
- Postanowienie z 11 kwietnia 2013 r., sygn. Ts 275/12 (OTK ZU nr 5/B/2013, poz. 522)
- Postanowienie z 17 kwietnia 2013 r., sygn. Ts 33/13 (OTK ZU nr 2/B/2013, poz. 137)
- Postanowienie z 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12 (OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68)
- Wyrok z 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09 (OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80)
- Wyrok z 25 lipca 2013 r., sygn. SK 17/12 (OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 86)
- Postanowienie z 20 września 2013 r., sygn. Ts 191/12 (OTK ZU nr II/B/2014, poz. 868)
- Postanowienie z 23 września 2013 r., sygn. Ts 1/12 (OTK ZU nr 5/B/2013, poz. 459)
- Postanowienie z 24 września 2013 r., sygn. SK 39/12 (OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 107)
- Postanowienie z 27 września 2013 r., sygn. Ts 299/11 (OTK ZU nr II/B/2014, poz. 829)
- Wyrok z 8 października 2013 r., sygn. SK 40/12 (OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 97)
- Postanowienie z 23 października 2013 r., sygn. Ts 302/12 (OTK ZU nr 5/B/2013, poz. 539)
- Postanowienie z 17 grudnia 2013 r., sygn. SK 59/12 (OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 144)
- Postanowienie z 18 grudnia 2013 r., sygn. Ts 13/12 (OTK ZU nr II/B/2014, poz. 833)
- Postanowienie z 27 stycznia 2014 r., sygn. Ts 90/12 (OTK ZU nr 4/B/2014, poz. 265)
- Postanowienie z 29 stycznia 2014 r., sygn. SK 9/12 (OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 8)

Postanowienie z 19 lutego 2014 r., sygn. SK 52/13 (OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 24)

Postanowienie z 4 kwietnia 2014 r., sygn. Ts 5/14 (OTK ZU nr 3/B/2014, poz. 245)

Postanowienie z 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 15/11 (OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 47)

Postanowienie z 15 maja 2014 r., sygn. SK 21/13 (OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 58)

Postanowienie z 17 lipca 2014 r., sygn. P 28/13 (OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 84)

Postanowienie z 11 września 2014 r., sygn. Ts 96/14 (OTK ZU nr B/2016, poz. 7)

Postanowienie z 29 września 2014 r., sygn. Ts 95/14 (OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 603)

Postanowienie z 1 października 2014 r., sygn. Ts 295/13 (OTK ZU nr 5/B/2014, poz. 458)

Postanowienie z 7 października 2014 r., sygn. Ts 23/14 (OTK ZU nr 2/B/2015, poz. 149)

Postanowienie z 15 października 2014 r., sygn. Ts 113/14 (OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 607)

Postanowienie z 4 listopada 2014 r., sygn. Ts 62/14 (OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 599)

Postanowienie z 25 listopada 2014 r., sygn. Ts 283/13 (OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 581)

Postanowienie z 28 listopada 2014 r., sygn. Ts 110/11 (OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 530)

Postanowienie z 8 grudnia 2014 r., sygn. Ts 291/14 (OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 639)

Postanowienie z 28 stycznia 2015 r., sygn. SK 15/14 (OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 10)

Postanowienie z 4 lutego 2015 r., sygn. Ts 287/14 (OTK ZU nr 3/B/2015, poz. 304)

Wyrok z 12 lutego 2015 r., sygn. SK 14/12 (OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 15)

Postanowienie z 10 marca 2015 r., sygn. SK 65/13 (OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 35)

Postanowienie z 15 kwietnia 2015 r., sygn. Ts 348/14 (OTK ZU nr 3/B/2015, poz. 328)

Postanowienie z 26 maja 2015 r., sygn. Ts 287/14 (OTK ZU nr 3/B/2015, poz. 305)

Postanowienie z 27 maja 2015 r., sygn. Ts 50/14 (OTK ZU nr 3/B/2015, poz. 247)

Postanowienie z 14 lipca 2015 r., sygn. P 47/13 (OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 107)

Postanowienie z 11 września 2015 r., sygn. Ts 168/15 (niepubl.)

Postanowienie z 22 października 2015 r., sygn. Ts 78/15 (OTK ZU nr B/2016, poz. 128)

Postanowienie z 27 października 2015 r., sygn. SK 2/14 (OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 157)

## **Pozostałe orzeczenia**

Postanowienie SN z 19 listopada 1994 r., sygn. II KO 52/94 (OSNKW 1994, nr 9-10, poz. 62)

Uchwała SN z 7 lipca 1995 r., sygn. II UZP 10/95 (OSNP 1996, nr 3, poz. 50)

Postanowienie SA w Krakowie z 27 stycznia 2000 r., sygn. II AKZ 303/99 (KZS 2000, nr 2, poz. 29)

Postanowienie SN z 22 marca 2000 r., sygn. V KZ 23/00 (OSNKW 2000, nr 5-6, poz. 52)

Postanowienie SN z 6 kwietnia 2000 r., sygn. III KZ 30/00 (Lex nr 41463)

Wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku z 6 grudnia 2000 r., sygn. I SA/GD 1977/99 (OwSS 2001, nr 2, s. 63)

Postanowienie SN z 15 czerwca 2005 r., sygn. II KZ 23/05 (OSNwSK 2005, nr 1, poz. 1175)

Postanowienie SN z 24 lutego 2010 r., sygn. III KZ 18/10 (OSNwSK 2010, nr 1, poz. 418)

Postanowienie SN z 8 listopada 2010 r., sygn. WZ 51/10 (Lex nr 1027339)

Postanowienie SN z 6 grudnia 2010 r., sygn. WZ 55/10 (Lex nr 686688)

Wyrok NSA z 25 listopada 2011 r., sygn. I FSK 145/11 (Lex nr 1112464)

Wyrok NSA z 13 grudnia 2011 r., sygn. I FSK 491/11 (Lex nr 1102985)

Postanowienie NSA z 5 czerwca 2014 r., sygn. II OZ 543/14 (Lex nr 1493030)

Uchwała SN z 5 listopada 2014 r., sygn. III CZP 73/14 (OSNC 2015, nr 7-8, poz. 84)





## **II**

### **BIBLIOGRAFIA OPRACOWAŃ O TEMATYCE SĄDOWNICTWA KONSTITUCYJNEGO**



## PROBLEMATYKA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO. WYBÓR BIBLIOGRAFII – 2014 R.

Babińska-Górecka Renata, *Glosa do wyroku TK z 13.11.2012 r., K 2/12* [niekonstytucyjność zawieszenia nabytych i realizowanych praw emerytalnych], „Państwo i Prawo” 2014, z. 6, s. 114-120.

Babińska-Górecka Renata, *Skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w dziedzinie ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2014, „Difin”, s. 290.

Bachera Ewelina, *Ujęcie prawa do odszkodowania za niesłuszne skazanie w świetle linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Prawo sądowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, red. Damian Gil, Lublin 2014, Wydawnictwo KUL, s. 76-87.

Bałaaban Andrzej, *Ostateczny charakter wyroków Trybunału Konstytucyjnego w zakresie legalności prawodawstwa*, [w:] *Jedność norm i wartości. Zbiór studiów dedykowanych Profesor Marii Gintowt-Jankowicz*, red. nauk. Wojciech Federczyk, red. Jan Pastwa, Zbigniew Cieślak, Warszawa 2014, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, s. 131-135.

Bałaaban Andrzej, *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2011 r. (P 1/11) w sprawie delegalizacji prawotwórstwa zarządów województw dotyczącego unijnych regionalnych programów operacyjnych*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, t. 22, s. 513-522 (<http://journals.umcs.pl/sil/issue/archive>).

Bałaaban Andrzej, *Zgodność z Konstytucją RP nowelizacji ustawowych i rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości jako nadzorcy wymiaru sprawiedliwości*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 521-525.

Banasik Marcin, *Rola prawa sędziowskiego przy odroczeniu przez Trybunał Konstytucyjny momentu derogacji normy ustawowej – aspekt sędziowo administracyjny*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2013, nr 3, s. 94-113 (<http://www.wspia.eu/dzialalnosc-naukowa/kwartalnik-administracja/spisy-tresci/numer-4-2013-33>).

Banasik Paweł, Morawski Wojciech, *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13.9.2011 r. (P 33/09) a orzecznictwo sądów administracyjnych* [podatek od nieruchomości służących do wydobywania kopalini], „Monitor Podatkowy” 2014, nr 1, s. 11-19.

Banaszak Bogusław, Jarosz-Żukowska Sylwia, *Die Verfassungsbeschwerde in Polen*, „Osteuropa Recht” 2014, nr 3, s. 288-300.

Banaszak Bogusław, *Konstytucyjne i ustawowe uwarunkowania niezawisłości sędziowskiej*, „Iustitia” 2014, nr 1, s. 6-14.

Banaszak Bogusław, *Kontrowersje wokół zgodnego z Konstytucją RP trybu ratyfikacji tzw. Paktu fiskalnego*, [w:] *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Księga*

*jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi*, red. Marian Grzybowski, Piotr Tuleja, Kraków 2014, t. I, s. 343-355.

Banaszak Bogusław, Mysiak Piotr, *Konstytucyjne aspekty ksiąg wieczystych*, „Monitor Prawniczy” 2014, nr 23, s. 1238-1245.

Banaszak Bogusław, *O zgodności z Konstytucją RP umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrobionymi (ACTA)*, [w:] *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, Świat. Prace ofiarowane Profesorowi Tadeuszowi Mołdawie z okazji siedemdziesięciolecia urodzin*, red. Stanisław Sulowski, Jarosław Szymanek, Warszawa 2013, Wydawnictwo Sejmowe, s. 19-31.

Banaszak Bogusław, *Opinia prawna na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2014, nr 1, s. 65-81 (<http://www.bas.sejm.gov.pl/zeszyty.php>).

Banaszak Bogusław, *Opinia prawna na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, [w:] *Konferencja. Seminarium na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 1590), Warszawa, 4 marca 2014 r.*, red. Robert Kropiwnicki, Warszawa 2014, Wydawnictwo Sejmowe, s. 63-78 (<http://www.bas.sejm.gov.pl/konferencja.php>).

Banaszak Bogusław, *Prawo mniejszości narodowych do kultywowania własnej tożsamości kulinarnej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI [*Studia ustrojoznawcze. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Pułto*], red. Andrzej Szmyt], s. 19-26.

Banaszak Bogusław, *Skutki prawne pod względem czasowym orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w stosunku do aktu prawnego uznanego za niekonstytucyjny*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 5, s. 9-21.

Banaszak Bogusław, *The Judicial Activism of the Constitutional Tribunal*, „The Sejm Review” 2014, s. 5-23 (<http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/przegladSejm.xsp>).

Barczak-Oplustil Agnieszka, *Obowiązywanie zasady nullum crimen sine lege. Wybrane problemy*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2013, nr 3, s. 5-28 (<http://www.czpk.pl/index.php/zeszyty>).

Barczak-Oplustil Agnieszka, *Wznowienie postępowania karnego na podstawie art. 540 § 2 k.p.k. Uwagi na marginesie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 17 lipca 2013 r. (SK 9/10) oraz uchwały Sądu Najwyższego z 27 marca 2014 r. (I KZP 30/13)*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2014, z. 2, s. 5-27 (<http://www.czpk.pl/index.php/zeszyty>).

Bekierz-Babińska Aleksandra, *Zastosowanie sankcyjnej stawki podatku akcyzowego w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 2014 r.*, „Doradztwo Podatkowe” 2014, nr 4, s. 90-91.

Białek Tadeusz, *Moc urzędowa dokumentów bankowych po wyroku TK z 15 marca 2011 r. – konsekwencje dla praktyki i następcze zmiany ustawowe*, „Monitor Prawa Bankowego” 2014, nr 12, s. 70-83.

Bogdan Anna, *Resocjalizacja przez pracę po wejściu w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 lutego 2010 r. (Dz. U. nr 34, poz. 191)*, [w:] *Przestępstwa rzadko podejmowane przez organy ścigania. Aspekty kryminalistyczne, materialnoprawne i procesowe*, red. Małgorzata Trybus, Tomasz Wilk, Rzeszów 2013, Uniwersytet Rzeszowski, s. 36-43.

Bosek Leszek, *Klauzula sumienia – czy ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentystry jest zgodna z Konstytucją RP*, „Medycyna Praktyczna” 2014, nr 1, s. 104-110.

Bosek Leszek, Wild Mikołaj, *Kontrola konstytucyjności prawa. Zagadnienia ustrojowe, procesowe i materialnoprawne. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych*, Warszawa 2014, Wydawnictwo C.H. Beck, s. XX + 459.

Bożyk Stanisław (red.), Jackiewicz Andrzej, Jamróz Lech, Kryszeń Grzegorz, Matwiejuk Jarosław, Olechno Artur, Prokop Krzysztof, *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2014, Temida 2, s. 468.

Brodowski Lidia, *Problemy konstytucyjne państw członkowskich Unii Europejskiej w związku z europejskim nakazem aresztowania*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2013, Prawo 13, wydanie specjalne, s. 17-33 (<http://repozytorium.ur.edu.pl/handle/item/245>).

Brzeziński Bogumił, Lasiński-Sulecki Krzysztof, Morawski Wojciech, *Oświadczenia nabywców oleju opałowego i zestawienia tych oświadczeń a zasada proporcjonalności*, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 2014, z. 4, s. 325-335.

Brzozowski Wojciech, *Projekt stanowiska Sejmu w sprawie o sygn. akt K 25/13*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2014, nr 1, s. 365-378 (<http://www.bas.sejm.gov.pl/zeszyty.php>).

Brzuszczak Przemysław, Ferenc Kamila, *Udział organizacji pozarządowych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” [UMCS] 2014, nr 24, s. 61-68 ([http://sknp.umcs.pl/?page\\_id=1037](http://sknp.umcs.pl/?page_id=1037)).

Buczek Andrzej, *Realizacja konstytucyjnej zasady równości w odniesieniu do zabezpieczenia społecznego w III RP – refleksje sceptyczne*, [w:] *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi*, red. Marian Grzybowski, Piotr Tuleja, Kraków 2014, t. II, s. 369-383.

Buczkowski Łukasz, Eckhardt Krzysztof, Buczkowski Jerzy (red.), *Prawo konstytucyjne RP (instytucje wybrane)*, Przemyśl 2013, Wyższa Szkoła Administracji i Zarządzania, s. 516.

Burski Kamil, *Brak ustawowej regulacji przeprowadzania rekrutacji do przedszkoli i szkół publicznych w ocenie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Prawo sądowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, red. Damian Gil, Lublin 2014, Wydawnictwo KUL, s. 318-327.

Cebera Agata, *Funkcje odszkodowania z art. 417<sup>1</sup> par. 2 k.c. w przypadku ustawowego ograniczenia możliwości orzekania przez sąd administracyjny – uwagi do wyroku*

*Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Prawo sądowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, red. Damian Gil, Lublin 2014, Wydawnictwo KUL, s. 218-225.

Chmaj Marek, *Opinia na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2014, nr 1, s. 190-202 (<http://www.bas.sejm.gov.pl/zeszyty.php>).

Chmielarz-Grochal Anna (rec.), *Państwo prawa. Parlamentaryzm. Sądownictwo konstytucyjne. Pamięci Profesora Zdzisława Czeszejki-Sochackiego*, red. Adam Jamróz [nota bibliograficzna], „Państwo i Prawo” 2014, z. 4, s. 107-109.

Chojnacka Irena (oprac.), *Wnioski Prezesa NSA i pytania prawne sądów administracyjnych skierowane do Trybunału Konstytucyjnego* [rubryka stała], „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 1, s. 160-162; nr 2, s. 152-157; nr 3, s. 149-151.

Chojnacka Irena (wybór), Nowicki Mieszko (oprac.), *Orzecznictwo. Trybunał Konstytucyjny* [rubryka stała], „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 1, s. 113-121; nr 2, s. 109-118; nr 3, s. 109-113; nr 4, s. 123-130; nr 5, s. 113-132; nr 6, s. 97-102.

Chruściak Ryszard, *Najnowsze propozycje zmian w Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, tom 22, s. 431-446 (<http://journals.umcs.pl/sil/issue/archive>).

Chruściak Ryszard, *Problematyka zasady podziału władz w projektach i propozycjach zmian w Konstytucji RP (1997-2013)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI [Studia ustrojoznawcze. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Pułto, red. Andrzej Szmyt], s. 71-82.

Chruściak Ryszard, *Skład i tryb powoływania Trybunału Konstytucyjnego – z prac nad art. 194 Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Konstytucja. Rząd. Parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemnińskiego*, red. Piotr Radziewicz, Jan Wawrzyniak, Warszawa 2014, Wydawnictwo Sejmowe, s. 57-63.

Chybalski Piotr, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 r. (sygn. akt K 31/12)* [Prawo o ustroju sądów powszechnych], „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 4, s. 173-183 (<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/przeglądSejm.xsp>).

Chybalski Piotr, *Poprawka w postępowaniu ustawodawczym w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2014, Wydawnictwo Sejmowe, s. 323.

Ciapała Jerzy, *O przekazywaniu kompetencji organów władzy państwowej organizacji międzynarodowej. Uwagi na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2013 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 5, s. 77-90 (<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/przeglądSejm.xsp>).

Cichy Andrzej, *Prawa człowieka w Polsce oraz środki ich ochrony*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Problemy, wyzwania, nadzieje. Wybrane aspekty prawne, międzynarodowe i społeczno-gospodarcze*, red. Cezary T. Szyjko, Warszawa 2014, Fundacja Polonia, s. 46-72.

Ciepła Helena, Pawelczyk Zofia, *Hipoteka na ułamkowej części nieruchomości a zniesienie współwłasności po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10.07.2012 r., P 15/12 (art. 76 ust. 1 zd. 2 ustawy o księgach wieczystych i hipotece)*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2014, nr 2, s. 5-23.

Cieślak Zbigniew, *Prawda, prawo i sprawiedliwość w życiu człowieka i wspólnot. Uwagi na temat współczesnego rozumienia Izajaszewego przesłania „Prawo na pustyni osiędzie, a sprawiedliwość w sadzie zamieszka”*, [w:] *Jedność norm i wartości. Zbiór studiów dedykowanych Profesor Marii Gintowt-Jankowicz*, red. nauk. Wojciech Federczyk, red. Jan Pastwa, Zbigniew Cieślak, Warszawa 2014, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, s. 43-53 [dot. wyroków TK: K 2/07, K 7/12, K 9/12].

Cieślak Zbigniew, *Przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 r., „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego” tom LII, XVII Konferencja Sędziów Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej i Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej, Kamień Śląski, 16-19 września 2013 r.*, Warszawa 2014, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, s. 119-151 [tłumaczenie na język litewski: s. 257-288].

Cieślak Zbigniew, *Skutki prawne procedur notyfikacyjnych z perspektywy prawa Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 5, s. 29-54 (<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/przegladSejm.xsp>).

Cora Łukasz, *Glosa do wyroku TK z 11.12.2012, K 37/11 [zastrzeżenie obecności zatrzymanego w trakcie rozmowy zatrzymanego z adwokatem]*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 5, s. 129-133.

Czarnek Przemysław, *Domniemanie konstytucyjności prawa jako wymóg bezpieczeństwa prawnego. Uwagi na marginesie książki Jadwigi Potrzeszcz „Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa”*, „Prawo i Więź” 2014, nr 2, s. 38-53.

Czarnek Przemysław, *Państwo prawa czy „państwo sędziów” – w sprawie bezpieczeństwa prawnego*, „Prawo i Więź” 2014, nr 3, s. 49-60.

Czarny Piotr, *Konstytucyjne spory kompetencyjne (wybrane zagadnienia teoretyczne)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2, s. 73-85 (<http://www.marszalek.com.pl/przegladprawakonstytucyjnego/spis.html>).

Czarny Piotr, *Opinia prawna na temat projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2014, nr 1, s. 177-189 (<http://www.bas.sejm.gov.pl/zeszyty.php>).

Czarny Piotr, *Opinia prawna na temat projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, [w:] *Konferencja. Seminarium na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 1590)*, Warszawa, 4 marca 2014 r., red. Robert Kropiwnicki, Warszawa 2014, Wydawnictwo Sejmowe, s. 79-90 (<http://www.bas.sejm.gov.pl/konferencja.php>).

Czarny Piotr, *Przewlekłość postępowania przed sądem konstytucyjnym (wybrane problemy)*, [w:] *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Księga jubileuszowa de-*

dykowana Profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi, red. Marian Grzybowski, Piotr Tuleja, Kraków 2014, t. I, s. 529-544.

Czepita Stanisław, *Czynności konwencjonalne i formalne w prawie a proces prawotwórczy i rola Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 12, s. 3-19.

Dana Andrzej, *Constitutional Review – Distribution of the Burden of Proof*, „Zeszyty Naukowe WSIZiA” 2014, nr 3, s. 80-101 (<http://www.dobrauczelnia.pl/dobra-uczelnia-dzialalnosc-naukowa/zeszyty-naukowe>).

Daniel Paweł, Szuma Jan, *Przyznawanie świadczeń pielęgnacyjnych oraz specjalnych zasiłków opiekuńczych po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 grudnia 2013 r.*, sygn. akt K 27/13, „Causus” 2014, nr 72, s. 14-33 ([http://www.kolegium.krakow.pl/CASUS/?op=Causus\\_Elektroniczny](http://www.kolegium.krakow.pl/CASUS/?op=Causus_Elektroniczny)).

Demiński Andrzej, *Uregulowania dotyczące podatku od dochodów nieujawnionych obowiązujące od dnia 1 stycznia 2007 r. – problem zgodności z zasadą określoności przepisów prawa podatkowego, cz. II*, „Doradztwo Podatkowe” 2014, nr 10, s. 42-43.

Derlatka Marta (rec.), *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwa*, red. Kazimierz Działocha, Sylwia Jarosz-Żukowska, „Państwo i Prawo” 2014, z. 12, s. 96-99.

Deryng Anna, *Prawo konstytucyjne. Minirepetytorium*, Warszawa 2014, Wolters Kluwer, s. 305.

Deryng Anna, *Rzecznik Praw Obywatelskich jako wnioskodawca w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2014, Wolters Kluwer, s. 524.

Dobrowolska Karolina, *Krytyka normatywizmu Hansa Kelsena w polskiej myśli prawnej dwudziestolecia międzywojennego*, „Przegląd Prawniczy UW” 2014, nr 1, s. 13-26 (<http://www.przegladprawniczyuw.wpia.uw.edu.pl/>).

Dobrowolski Marek, *Glosa do postanowienia TK z 21.05.2013 r., K 11/13 [kontrola konstytucyjności traktatu fiskalnego]*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 1, s. 115-120.

*Dorobek naukowy prof. Teresy Dębowskiej-Romanowskiej*, [w:] *Z teorii i praktyki prawa finansowego. Księga jubileuszowa dla Profesor Teresy Dębowskiej-Romanowskiej*, red. Tomasz Nowak, Monika Bogucka-Felczak, Łódź 2014, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, s. 325-332.

Dudek Dariusz, *Ekspertyza prawna w sprawie wniesionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2014, nr 1, s. 82-106 (<http://www.bas.sejm.gov.pl/zeszyty.php>).

Dudek Dariusz, *Ekspertyza prawna w sprawie wniesionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, [w:] *Konferencja. Seminarium na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 1590)*, Warszawa, 4 marca 2014 r., red. Robert Kropiwnicki, Warszawa 2014, Wydawnictwo Sejmowe, s. 91-113 (<http://www.bas.sejm.gov.pl/konferencja.php>).



Dyskusja, [w:] *Konferencja. Seminarium na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 1590)*, Warszawa, 4 marca 2014 r., red. Robert Kropiwnicki, Warszawa 2014, Wydawnictwo Sejmowe, s. 7-58 (<http://www.bas.sejm.gov.pl/konferencja.php>).

Dziadzio Andrzej, *Idea Trybunału Konstytucyjnego Georga Jellinka*, [w:] *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, red. Marian Grzybowski, Grzegorz Kuca, Piotr Mikuli, Kraków 2013, Uniwersytet Jagielloński, s. 180-187.

Dziadzio Andrzej, *Zakaz uboju rytualnego jako naruszenie konstytucyjnej zasady wolności religijnej. Kontekst współczesny i historyczny*, „Forum Prawnicze” 2014, nr 1, s. 6-13 (<http://forumprawnicze.eu/wszystkie-numery>).

Dzwonkowski Henryk, *O czym stanowi art. 217 Konstytucji RP?*, [w:] *Z teorii i praktyki prawa finansowego. Księga jubileuszowa dla Profesor Teresy Dębowskiej-Romanowskiej*, red. Tomasz Nowak, Monika Bogucka-Felczak, Łódź 2014, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, s. 59-69.

Dzwonkowski Henryk, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2014, nr 1, s. 236-240 (<http://www.bas.sejm.gov.pl/zeszyty.php>).

Eckhardt Krzysztof, *Potrzeba nowelizacji przepisów rozdziału VIII Konstytucji RP. Uwagi na tle prezydenckiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2014, nr 1 s. 5-37 (<http://www.wspia.eu/dzialalnosc-naukowa/kwartalnik-administracja/spisy-tresci/numer-1-2014-34>).

Federczyk Wojciech (red. nauk.), Pastwa Jan, Cieślak Zbigniew (red.), *Jedność norm i wartości. Zbiór studiów dedykowanych Profesor Marii Gintowt-Jankowicz*, Warszawa 2014, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, s. 430.

Federczyk Wojciech, Majchrzak Bartosz, *Akt normatywny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Problemy na tle aktów organów administracyjnych*, [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. Mateusz Błachucki, Teresa Górczyńska, Warszawa 2014, Naczelny Sąd Administracyjny, s. 153-173 ([http://www.inp.pan.pl/download/zrodla\\_prawa\\_administarcyjnego.pdf](http://www.inp.pan.pl/download/zrodla_prawa_administarcyjnego.pdf)).

Federczyk Wojciech, *Specyfika prawa do sądu w sprawach administracyjnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, t. 2, red. Ewa Wójcicka, Częstochowa 2013, Akademia im. Jana Długosza, s. 203-211.

Filipczyk Hanna, *Skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w postępowaniach w sprawach podatkowych w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Przegląd Podatkowy” 2014, nr 5, s. 14-21.

Florczak Wątor Monika, *Zmiana normatywna jako skutek negatywnego wyroku zakresowego Trybunału Konstytucyjnego*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2013, nr 2(6), s. 91-110.

Florczak-Wątor Monika, *O „minimum” wyznaczanym przez istotę prawa do zabezpieczenia społecznego w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi*, red. Marian Grzybowski, Piotr Tuleja, Kraków 2014, t. II, s. 385-396.

Fortuna Katarzyna, *Wpływ wykładni prokonstytucyjnej na stosowanie prawa przez sądy administracyjne*, [w:] *Prawo sądowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, red. Damian Gil, Lublin 2014, Wydawnictwo KUL, s. 328-338.

Gajda Agnieszka, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.11.2013 r. (K 31/12) [prawo o ustroju sądów powszechnych]*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2014, nr 2, s. 9-18.

Gajda-Roszczyńska Katarzyna, *O niezależność władzy sądowniczej?*, „Iustitia” 2013, nr 4, s. 175-188.

Garlicki Leszek, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, s. 424.

Garlicki Leszek, *Pov' con przed Trybunałem w Strasburgu*, „Studia Iuridica Lublensia” 2014, tom 22, s. 566-572 (<http://journals.umcs.pl/sil/issue/archive>).

Garlicki Leszek, *Przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego za 2013 rok*, „Przegląd Sądowy” 2014, nr 9, s. 125-144.

Gazda Agnieszka, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2013 r., sygn. K 27/13, publ. OTK Zbiór Urzędowy z 2013 r., nr 9, poz. 134 [świadczenie pielęgnacyjne]*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2014, nr 1, s. 198-214 (<http://www.wspia.eu/dzialalnosc-naukowa/kwartalnik-administracja/spisy-tresci/numer-4-2013-33>).

Gądzik Zuzanna B., *Obserwacja psychiatryczna w procesie karnym w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Prawo sądowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, red. Damian Gil, Lublin 2014, Wydawnictwo KUL, s. 88-100.

Gesek Norbert Krystian, *Konstytucyjnoprawna problematyka procedury tworzenia obwodów łowieckich* [P 19/13], „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 3, s. 53-68 (<http://apcz.pl/czasopisma/index.php/PPOS/issue/view/376/showToc>).

Gierach Ewelina, *Parlamentarna kontrola konstytucyjności projektów uchwał Sejmu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI [Studia ustrojoznawcze. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Pułto, red. Andrzej Szmyt], s. 551-566.

Gil Damian (red.), *Prawo sądowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Lublin 2014, Wydawnictwo KUL, s. 429.

Gil Damian, *Odmowa sprostowania – problematyka procesowa (uwagi na kanwie trzech wyroków Trybunału Konstytucyjnego)*, [w:] *Przestępstwa rzadko podejmowane przez organy ścigania. Aspekty kryminalistyczne, materialnoprawne i procesowe*, red. Małgorzata Trybus, Tomasz Wilk, Rzeszów 2013, Uniwersytet Rzeszowski, s. 74-80.

Gorgol Andrzej, *Równowaga budżetowa w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 9, s. 23-35.

Granat Mirosław, *Godność człowieka z art. 30 Konstytucji RP jako wartość i jako norma prawna*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 8, s. 3-22.

Granat Mirosław, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2014, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, s. 391.

Granat Mirosław, *Sędzia bezstronny, czyli obiektywny. Artykuł polemiczny*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 3, s. 108-111.

Granat Mirosław, *Umarzanie postępowania przez Trybunał Konstytucyjny w przypadku prewencyjnej kontroli umów międzynarodowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 581-587.

Granat Mirosław, *Uwagi o pojmowaniu art. 90 Konstytucji RP przez Trybunał Konstytucyjny*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, t. 22, s. 523-531 (<http://journals.umcs.pl/sil/issue/archive>).

Gromek Zbigniew, *Legitymacja Krajowej Rady Sądownictwa w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, [w:] *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, Świat. Prace ofiarowane Profesorowi Tadeuszowi Mołdawie z okazji siedemdziesięciolecia urodzin*, red. Stanisław Sulowski, Jarosław Szymanek, Warszawa 2013, Wydawnictwo Sejmowe, s. 56-71.

Gruszczyński Łukasz, Ziółkowski Michał, *Nowa dyrektywa tytoniowa w świetle postanowień Konstytucji RP*, „Studia Prawnicze” 2014, nr 1, s. 73-111.

Gultay Mykhailo, *Constitutional Complaint and Constitutional Application: Similarities and Differences in Ukrainian Perspective*, [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania. T. 3*, red. Jerzy Jaskiernia, Warszawa 2014, Wydawnictwo Sejmowe, s. 627-634.

Guzik Tomasz, *Formalizm procesowy a naruszenie konstytucyjnej zasady prawa do sądu w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 III 2002 r.*, [w:] *Prawo sądowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, red. Damian Gil, Lublin 2014, Wydawnictwo KUL, s. 226-238.

Haczkowska Monika (red.), Balicki Ryszard, Bartoszewicz Michał, Complak Krystian, Ławniczak Artur, Masternak-Kubiak Małgorzata, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, s. 630.

Halicki Andrzej, *Czy zawieszenie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego z dniem wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe*

lub wykroczenie skarbowe jest zgodne z Konstytucją RP?, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego” 2014, nr 12, s. 488-491.

Herbet Andrzej, Laskowska Marzena, *Opinia prawna na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2014, nr 1, s. 131-176 (<http://www.bas.sejm.gov.pl/zeszyty.php>).

Hermeliński Wojciech, *Sankcja administracyjna: represja czy dyscyplinowanie?*, [w:] *Jedność norm i wartości. Zbiór studiów dedykowanych Profesor Marii Gintowt-Jan-kowicz*, red. nauk. Wojciech Federczyk, red. Jan Pastwa, Zbigniew Cieślak, Warszawa 2014, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, s. 63-73.

Hermeliński Wojciech, *Utrudnienia w dostępie do sądu cywilnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Adwokatura a modele procedur sądowych*, red. Jacek Giezek, Andrzej Malicki, wstęp Jacek Giezek, Warszawa 2013, Wolters Kluwer, s. 147-157.

Horodniczy Marek, *Ograniczenie terminem ustawowym uprawnienia Prezydenta RP do rozpatrzenia wniosku Krajowej Rady Sądownictwa o powołanie na stanowisko sędziego jest niezgodne z konstytucją*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa” 2013, nr 4, s. 99-113.

*Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2013 roku*, Warszawa 2014, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, s. 216 (+ płyta CD zawierająca tekst *Informacji...* oraz orzeczenia TK z 2013 r.), (<http://trybunal.gov.pl/publikacje/informacje-o-problemach-wynikajacych-z-dzialalnosci-i-orzecznictwa-tk/2003-2012/>).

Iwański Maciej, *Projekt stanowiska Sejmu w sprawie o sygn. akt P 6/13*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2014, nr 3, s. 226-252 (<http://www.bas.sejm.gov.pl/zeszyty.php>).

Iwański Maciej, *Projekt stanowiska Sejmu w sprawie o sygn. akt SK 13/13*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2013, nr 4, s. 313-355 (<http://www.bas.sejm.gov.pl/zeszyty.php>).

Jabłoński Mariusz, *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, Uniwersytet Wrocławski, s. 918 ([http://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/docmetadata?id=52906&from=&dirids=1&ver\\_id=&lp=4&QI](http://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/docmetadata?id=52906&from=&dirids=1&ver_id=&lp=4&QI)).

Jackowski Michał, *Przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (maj-listopad 2013). Zaskarżalność orzeczeń wydawanych przez sąd pierwszej instancji w orzecznictwie TK*, „Palestra” 2014, nr 1-2, s. 185-190.

Jackowski Michał, *Przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (listopad 2013 – styczeń 2014). Prawo małżeńskie w orzecznictwie TK*, „Palestra” 2014, nr 3-4, s. 242-246 (<http://palestra.pl/archive>).

Jackowski Michał, *Przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (styczeń-kwiecień 2014). O zmianach linii orzeczniczej TK*, „Palestra” 2014, nr 5-6, s. 205-209 (<http://palestra.pl/archive>).

Jackowski Michał, *Przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (marzec-czerwiec 2014)*, „Palestra” 2014, nr 7-8, s. 197-201.

Jackowski Michał, *Przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (czerwiec-lipiec 2014). O wykonywaniu wyroków TK*, „Palestra” 2014, nr 10, s. 89-92

Jackowski Michał, *Przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. O tajemnicy obrończej i adwokackiej – uwagi na tle wyroku TK w sprawie K 23/11*, „Palestra” 2014, nr 11-12, s. 133-138.

Jadłowski Przemysław, *Rozważania nad tworzeniem i znoszeniem sądów przez Ministra Sprawiedliwości*, [w:] *Prawo sądowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, red. Damian Gil, Lublin 2014, Wydawnictwo KUL, s. 339-349.

Jagiełłowicz Łukasz, *Geneza oraz przebieg procesu konstytucjonalizacji norm karnoprosesowych*, [w:] *Prawo sądowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, red. Damian Gil, Lublin 2014, Wydawnictwo KUL, s. 101-114.

Jakuszewicz Adam, *Wykładnia konstytucji jako proces konkretyzacji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 1, s. 73-92 (<http://www.marszalek.com.pl/przegląd-prawokonstytucyjnego/spis.html>).

Jamiołkowski Maciej, *Następstwa derogacji przepisu przez Trybunał Konstytucyjny po uprawomocnieniu się wyroku sądu administracyjnego oraz w trakcie postępowania przed sądem administracyjnym*, „Przegląd Prawniczy ELSA” 2014, nr 2, s. 127-133 (<http://elsa.org.pl/dzialalnosc/przeglad-prawniczy/>).

Jamróz Lech, *Rozumienie ostateczności orzeczenia w postępowaniu karnym w sprawach skarg konstytucyjnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi*, red. Marian Grzybowski, Piotr Tuleja, Kraków 2014, t. I, s. 545-558.

Jarosz-Żukowska Sylwia, *Prawo do skargi konstytucyjnej – stan obecny i postulaty de lege ferenda*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. Mariusz Jabłoński, Wrocław 2014, Uniwersytet Wrocławski, s. 827-853 ([http://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/docmetadata?id=52906&from=&dirids=1&ver\\_id=&lp=4&QI](http://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/docmetadata?id=52906&from=&dirids=1&ver_id=&lp=4&QI)).

Jaworski Adam, *Zakres prawa do zaskarżania orzeczeń w postępowaniu cywilnym. Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2012 r. (SK 21/11)*, „Przegląd Sądowy” 2014, nr 1, s. 114-121.

Jaworski Jan, *Wyroki aplikacyjne Trybunału Konstytucyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 3, s. 89-98.

Jurek Łukasz, *Prawa emerytalne a możliwość świadczenia pracy na tle orzecznictwa TK*, [w:] *Korzenie i ewolucja instytucji prawa sądowego*, red. Damian Gil, Lublin 2014, Katolicki Uniwersytet Lubelski, s. 278-288.

Jurgilewicz Marcin K., Majchrzak Bartosz, *Bezpieczeństwo ekologiczne w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Zeszyty Naukowe WSIZiA” 2014, nr 2, s. 160-171 ([http://www.dobrauczelnia.pl/images/zeszytyNaukowe/zn\\_2%202014.pdf](http://www.dobrauczelnia.pl/images/zeszytyNaukowe/zn_2%202014.pdf)).

Kaczmarczyk Hubert, *Zakaz uboju rytualnego w prawie polskim naruszeniem konstytucyjnego prawa do wolności religijnej?*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 12, s. 56-63.

Kaleta Krzysztof, *Projekt stanowiska Sejmu w sprawie o sygn. akt K 13/13*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2013, nr 4, s. 273-293 (<http://www.bas.sejm.gov.pl/zeszyty.php>).

Kaleta Krzysztof, *Projekt stanowiska Sejmu w sprawie o sygn. akt K 14/13*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2014, nr 2, s. 263-283 (<http://www.bas.sejm.gov.pl/zeszyty.php>).

Kalinowski Przemysław, *Derogacja przez Trybunał Konstytucyjny podstawy normatywnej orzeczenia sądu karnego jako przesłanka wznowienia postępowania – uwagi na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, [w:] *Fiat iustitia pereat mundus. Księga jubileuszowa poświęcona Sędziemu Sądu Najwyższego Stanisławowi Zabłockiemu z okazji 40-lecia pracy zawodowej*, red. Piotr Hofmański, Warszawa 2014, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, s. 243-260.

Kaniewska Dorota, *Wpływ orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na prawa i obowiązki beneficjenta ubiegającego się o wsparcie ze środków unijnych*, [w:] *Prawo sądowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, red. Damian Gil, Lublin 2014, Wydawnictwo KUL, s. 350-361.

Kiełbus Marcin, *Rewolucja śmieciowa oczami Trybunału Konstytucyjnego*, „Wspólnota” 2014, nr 3.

Kischel Uwe, *Wybór sędziów niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego w ujęciu porównawczym*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 9 s. 67-87.

Klejnowska Monika, *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu karnym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – zagadnienia wybrane*, [w:] *Prawo sądowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, red. Damian Gil, Lublin 2014, Wydawnictwo KUL, s. 16-37.

Klimkiewicz Luiza, *Zmiany w czasie pracy osób niepełnosprawnych*, „Służba Pracownicza” 2014, nr 10, s. 17-20.

Kłopocka-Jasińska Marta, *Trybunał Konstytucyjny jako strażnik praw człowieka i podstawowych wolności gwarantowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – rozważania w świetle propozycji reform strasburskiego mechanizmu kontrolnego*, [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania. Tom 3*, red. nauk. Jerzy Jaskiernia, Warszawa 2014, Wydawnictwo Sejmowe, s. 502-516.

Kociubiński Piotr, *Wtórna niekonstytucyjność poprawek, czyli dlaczego adwokaci są „gorszym” zawodem prawniczym od radców prawnych*, „Palestra” 2014, nr 3-4, s. 200-203 (<http://palestra.pl/archive>).

Kolendowska-Matejczuk Marta, *Glosa. Uchwała Sądu Najwyższego – Izba Karna z dnia 27 marca 2014 r. IKZP 30/13* [prawo karne – stosowanie art. 75 § 1 k.k. w okresie poprzedzającym derogację tego przepisu w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego], „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2014, nr 11, s. 1458-1477.

Kolendowska-Matejczuk Marta, *Ustanawianie obrońcy z urzędu w ramach tzw. prawa ubogich w procedurze karnej. Uwagi w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 30/11 oraz zmian prawa, jakie mają wejść w życie z dniem 1 lipca 2015 r.*, „Palestra” 2014, nr 3-4, s. 53-64 (<http://palestra.pl/archive>).

Komar-Zabłocka Magdalena, *Dostęp do akt postępowania karnego w świetle orzecznictwa TK – wybrane aspekty*, [w:] *Prawo sądowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, red. Damian Gil, Lublin 2014, Wydawnictwo KUL, s. 115-125.

*Konstitucines justicijos aktu konstrukcijos pagrindai. Podstawy konstrukcji aktów sądownictwa konstytucyjnego (Materiały XVI Konferencji Sędziów Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej i Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej, 13-14 czerwca 2012 r., Birsztany)*, Vilnius 2013, Sąd Konstytucyjny Republiki Litewskiej, s. 178.

Koper Radosław, *Glosa do wyroku TK z 20.11.2012 r. (SK 3/12)* [przesłanki przedłużenia tymczasowego aresztowania], „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 1, s. 146-156 (<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/przegladSejm.xsp>).

Kosiba Łukasz, *Problematyka postępowania wieczysto-księgowego w orzecznictwie TK*, [w:] *Prawo sądowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, red. Damian Gil, Lublin 2014, Wydawnictwo KUL, s. 239-252.

Kosowski Jakub, *Przymusowe badania oskarżonego w procesie karnym w świetle wyroku TK z 5 marca 2013 r. (U 2/11)*, [w:] *Prawo sądowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, red. Damian Gil, Lublin 2014, Wydawnictwo KUL, s. 38-45.

Kostyła Katarzyna, *Sąd Najwyższy kontra Trybunał Konstytucyjny – rozbieżności i spory władzy sądowniczej*, [w:] *Korzenie i ewolucja instytucji prawa sądowego*, red. Damian Gil, Lublin 2014, Katolicki Uniwersytet Lubelski, s. 301-310.

Kościelniak Grzegorz K., Naleziński Bogumił, *Pojęcie organu administracji publicznej w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji RP – uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi*, red. Marian Grzybowski, Piotr Tuleja, Kraków 2014, t. III, s. 113-128.

Kościelniak Grzegorz, *Zakres podmiotowy skargi konstytucyjnej – uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania. Tom 3*, red. nauk. Jerzy Jaskiernia, Warszawa 2014, Wydawnictwo Sejmowe, s. 610-626.

Kowalski Sebastian, *Problematyka obrony z urzędu w postępowaniu karnym – na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r., K 30/11*, [w:] *Prawo*

sądowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, red. Damian Gil, Lublin 2014, Wydawnictwo KUL, s. 46-62.

Kozioł Konrad, *Postanowienie tymczasowe jako szczególny środek ochrony praw i wolności człowieka i obywatela w związku z uprawnieniem do wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Człowiek – jego prawa i odpowiedzialność*, red. i wstęp Robert Tabaszewski, Lublin 2013, Katolicki Uniwersytet Lubelski, s. 55-61.

Kozioł Konrad, *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony wolności i praw – model polski czy niemiecki?*, [w:] *Szczególne środki zaskarżenia w ujęciu komparatystycznym*, red. Damian Gil, Lublin 2013, Katolicki Uniwersytet Lubelski, s. 33-44.

Kozłowski Krzysztof, *Skarga konstytucyjna. Zakończenie czy dopiero początek postępowania sądowego? Szczególna rola skargi konstytucyjnej w konglomeracie nadzwyczajnych środków zaskarżenia*, [w:] *Szczególne środki zaskarżenia w ujęciu komparatystycznym*, red. Damian Gil, Lublin 2013, Katolicki Uniwersytet Lubelski, s. 17-32.

Krajewska Aleksandra, *Zawieszenie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w związku ze wszczęciem postępowania karnoskarbowego – problemy konstytucyjne*, [w:] *Prawo sądowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, red. Damian Gil, Lublin 2014, Wydawnictwo KUL, s. 362-376.

Krasuski Andrzej, *Retencja danych – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 lipca 2014 r., sygn. K 23/11*, „Radca Prawny” [dodatek naukowy] 2014, nr 155, s. 21D-22D.

Krawczyk Ireneusz, *Droga do zwrotu nadpłaty lub wznowienia postępowania*, „Prawo i Podatki” 2014, nr 1, s. 21-24.

Krawczyk Ireneusz, *Egzekucja i przerwanie biegu przedawnienia*, „Prawo i Podatki” 2014, nr 2, s. 24-28.

Krawczyk-Sawicka Anna, *Przegląd wybranych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w zakresie wyłączności ustawy w kształtowaniu obowiązków podatkowych*, [w:] *Korzenie i ewolucja instytucji prawa sądowego*, red. Damian Gil, Lublin 2014, Katolicki Uniwersytet Lubelski, s. 311-320.

Kropiwnicki Robert (red.), *Konferencja. Seminarium na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 1590), Warszawa, 4 marca 2014 r.*, Warszawa 2014, Wydawnictwo Sejmowe, s. 187 (<http://www.bas.sejm.gov.pl/konferencja.php>).

Król Małgorzata, Janicki Bartłomiej, Kurzewska-Kłąb Aleksandra, *Hipoteka ustanowiona na ułamkowej części nieruchomości a powstanie hipoteki łącznej w kontekście wyroku TK z 10.7.2012 r.*, „Edukacja Prawnicza” 2014, nr 5, s. 3-6.

Królikowski Jakub, [Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – rubryka stała], „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 2, s. 57-59 [SK 55/13]; nr 3, s. 60-61 [K 20/13]; nr 4, s. 54-56 [SK 50/13]; nr 5, s. 57-59 [S 3/15]; nr 6, s. 59-60 [K 29/13]; nr 7, s. 57-59 [SK 12/13]; nr 8, s. 59-60 [K 11/13]; nr 9 [P 19/13], s. 58-60; nr 11, s. 57-58 [P 4/11]; nr 12, s. 55-57 [K 44/12]



Królikowski Rafał (rec.), *Bogusław Banaszak, Tomasz Milej, Carmen Schmidt (Hrsg.), Verfassungsrechtsprechung in Polen. Dokumentation und Analyse der Entscheidungen des polnischen Verfassungsgerichtshofs 2000-2009*, „Osteuropa Recht” 2014, nr 3, s. 365-368.

Kruk Maria, *O sposobie powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi*, red. Marian Grzybowski, Piotr Tuleja, Kraków 2014, t. I, s. 295-315.

Kruk Maria, *Polish constitutional court: To change or not to change? (A few reflections on the new Constitutional Tribunal Bill)*, „Ius Novum” 2014, nr 2, s. 11-27 (<http://www.lazarski.pl/pl/badania-i-rozwoj/oficyna-wydawnicza/Czasopisma-online/Ius-Novum/>).

Krzysztofik Edyta, *Charakter prawa unijnego w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i sądów konstytucyjnych państw członkowskich*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2014, t. 24, z. 2, s. 7-30 ([http://www.kul.pl/numery-archiwalne.art\\_34558.html](http://www.kul.pl/numery-archiwalne.art_34558.html)).

Krzywoń Adam, *Status jednostek samorządu terytorialnego w ramach tzw. postępowań regulacyjnych*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa” 2013, nr 4, s. 21-31.

Krzywoń Adam, *Zdolność skargowa publicznych podmiotów gospodarczych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 11, s. 19-36.

Kubacki Ryszard, *Nieujawnione przychody – praktyczne skutki orzeczenia TK*, „Monitor Podatkowy” 2014, nr 10, s. 23-26.

Kuca Grzegorz, *Zasada podziału władzy w konstytucji RP z 1997 roku*, Warszawa 2014, Wydawnictwo Sejmowe, s. 356.

Kuciński Jerzy, *O Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku. Kompendium*, Warszawa 2014, Dom Wydawniczy ELIPSA, s. 262.

Kuczma Paweł, *Orzecznictwo sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego w latach 2009-2013*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2013, tom 95, s. 83-97.

Kuczma Paweł, *Rola sądów w procesie ochrony wolności i praw jednostki*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. Mariusz Jabłoński, Wrocław 2014, Uniwersytet Wrocławski, s. 789-803 (<http://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/docmetadata?>).

Kusowska Ewelina Maria, *Rodzaj procedury stosowanej w sądowym postępowaniu odwoławczym od rozstrzygnięć Sądów Dyscyplinarnych, na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego*, [w:] *Prawo sądowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, red. Damian Gil, Lublin 2014, Wydawnictwo KUL, s. 126-139.

Kustra Aleksandra, *Europeizacja konstytucji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, [w:] *Aktualne problemy współczesnego konstytucjonalizmu. Europeizacja*

*Konstytucji Republiki Czeskiej i Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Zbigniew Witkowski, Vera Jiraskova, Toruń 2014, Wydawnictwo Naukowe UMK, s. 69-96.

Lach Daniel E., *Realizacja nabytych i niekonstytucyjnie zawieszonych praw emerytalnych (kilka uwag na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., K 2/12, OTK-A 2012, nr 10, poz. 121)*, [w:] *Studia i analizy Sądu Najwyższego*, tom 7, red. Krzysztof Ślebza, Warszawa 2014, Wolters Kluwer s. 235-263.

Larsen Lars Bay, *Uwagi wprowadzające do dyskusji na temat sankcji administracyjnych i karnych w orzecznictwie TSUE oraz sądów konstytucyjnych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 9, s. 41-42.

Lasiński-Sulecki Krzysztof, *Zestawienia oświadczeń nabywców oleju opałowego – rozważania w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 2014 r., P 24/12*, „Przegląd Podatkowy” 2014, nr 7, s. 15-21.

Laskowska Marzena, Herbet Andrzej, *Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, [w:] *Konferencja. Seminarium na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 1590)*, Warszawa, 4 marca 2014 r., red. Robert Kropiwnicki, Warszawa 2014, Wydawnictwo Sejmowe, s. 115-158 (<http://www.bas.sejm.gov.pl/konferencja.php>).

Laskowska Marzena, *Wyjaśnianie wątpliwości co do treści orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Konstytucja. Rząd. Parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego*, red. Piotr Radziejewicz, Jan Wawrzyniak, Warszawa 2014, Wydawnictwo Sejmowe, s. 153-166.

Lehmann-Ziaja Małgorzata, *Art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r.*, „Doradztwo Podatkowe” 2014, nr 1, s. 71-72.

Lenaerts Koen, *Wartości UE a pluralizm konstytucyjny*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 9, s. 4-16.

Leśniak Grażyna J., *Będziemy pracować dłużej* [K 43/12], „Radca Prawny” 2014, nr 150, s. 43-44 (<http://www.e-kirp.pl/>).

Leśniak Grażyna J., *Co dalej z ochroną tajemnic zawodowych?* [K 23/11], „Radca Prawny” 2014, nr 153, s. 39 (<http://www.e-kirp.pl/>).

Leśniak Grażyna J., *Drugi kierunek studiów – odpłatność niekonstytucyjna* [SK 22/11], „Radca Prawny” 2014, nr 151-152, s. 37-38 (<http://www.e-kirp.pl/>).

Leśniak Grażyna J., *Niewydanie „milczącej” interpretacji nie oznacza braku jej doręczenia w terminie* [K 49/12], „Radca Prawny” 2014, nr 155, s. 41 (<http://www.e-kirp.pl/>).

Leśniak Grażyna J., *Ograniczenia niezgodne z konstytucją* [SK 7/11], „Radca Prawny” 2014, nr 156, s. 42 (<http://www.e-kirp.pl/>).

Leśniak Grażyna J., *Opłata za kradzież prądu nie jest represją* [P 50/13], „Radca Prawny” 2014, nr 155, s. 42 (<http://www.e-kirp.pl/>).

Leśniak Grażyna J., *Prawo o zgromadzeniach do poprawki* [K 44/12], „Radca Prawny” 2014, nr 154, s. 43 (<http://www.e-kirp.pl/>).

Leśniak Grażyna J., *Przepisy o podatku od dochodów nieujawnionych – niekonstytucyjne* [K 43/12], „Radca Prawny” 2014, nr 153, s. 38-39 (<http://www.e-kirp.pl/>).

Leśniak Grażyna J., *Sprzedawcy oleju opałowego muszą poczekać na wyrok TK*, „Radca Prawny” 2014, nr 154, s. 44 (<http://www.e-kirp.pl/>).

Lipski Jan, *Modele organizacji ogrodów działkowych po wyroku Trybunału Konstytucyjnego – wnioski de lege ferenda*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2014, nr 1, s. 37-58 (<http://www.bas.sejm.gov.pl/zeszyty.php>).

Lipski Jan, *Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją RP Konwencji Rady Europy o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej w odniesieniu do zastosowań biologii i medycyny*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2014, nr 2, s. 141-155 (<http://www.bas.sejm.gov.pl/zeszyty.php>).

Lisińska Justyna, *Kontakt podejrzanego tymczasowo aresztowanego z obrońcą w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Prawo sądowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, red. Damian Gil, Lublin 2014, Wydawnictwo KUL, s. 140-153.

Lis-Staranowicz Dorota, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 stycznia 2014 r. (sygn. akt K 51/12)* [pozbawienie osób niepełnosprawnych możliwości sprawowania funkcji wójta, burmistrza, prezydenta miasta], „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 2, s. 143-152 (<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/przeglądSejm.xsp>).

Lis-Staranowicz Dorota, Laskowska Marzena, *Projekt stanowiska Sejmu w sprawie o sygn. akt K 47/12*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2013, nr 4, s. 294-312 (<http://www.bas.sejm.gov.pl/zeszyty.php>).

Liszczy Teresa, *Praca i kapitał w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, tom 22, s. 253-278 (<http://journals.umcs.pl/sil/issue/archive>).

Liszczy Teresa, *Zasady orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, „Ubezpieczenia Społeczne” 2014, nr 4, s. 9-19.

Ludwin Filip, *Sprawozdanie z międzynarodowej konferencji naukowej Normatywizm Hansa Kelsena a współczesna nauka prawa (27.05.2014 r.)*, „Przegląd Prawniczy UW” 2014, nr 3, s. 103-106 (<http://www.przeglądprawniczyuw.wpia.uw.edu.pl/>).

Łoszevska-Ołowska Maria, *Rola Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do instytucji sprostowania prasowego*, [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, Tom 2, red. Jerzy Jaskiernia, Warszawa 2014, Wydawnictwo Sejmowe, s. 145-155.

Łukowski Łukasz, *Niezgodność z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej niektórych przepisów Kodeksu wyborczego – analiza wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia*

20 lipca 2011 roku, [w:] *Prawo sądowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, red. Damian Gil, Lublin 2014, Wydawnictwo KUL, s. 377-390.

Majchrzak Bartosz, *Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jako metoda badawcza w nauce administracji*, [w:] *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Akcjologii Administracji. T. 2. Szkice z zakresu nauki administracji*, red. Zbigniew Cieślak, Katarzyna Zalańska, Wrocław 2013, „Presscom”, s. 107-116.

Majchrzak Bartosz, *Zakres działania podmiotu (art. 191 ust. 2 Konstytucji RP) – perspektywa nauki prawa administracyjnego*, [w:] *Jedność norm i wartości. Zbiór studiów dedykowanych Profesor Marii Gintowt-Jankowicz*, red. nauk. Wojciech Federczyk, red. Jan Pastwa, Zbigniew Cieślak, Warszawa 2014, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, s. 251-258.

Majchrzak Kamila, Misztal Piotr, *Charakter prawny terminu do wniesienia subsidiarynego aktu oskarżenia a konstytucyjne zasady prawa do sądu i zaufania obywatela do państwa w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Prawo sądowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, red. Damian Gil, Lublin 2014, Wydawnictwo KUL, s. 180-192.

Makowiec Aneta, *Wyłączenie członka SKO oraz osoby piastującej funkcję monokratycznego organu centralnej administracji rządowej w kontekście orzecznictwa TK*, [w:] *Prawo sądowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, red. Damian Gil, Lublin 2014, Wydawnictwo KUL, s. 391-405.

Marciniak Andrzej, *Koszty egzekucji sądowej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (2003-2009)*, [w:] *W poszukiwaniu prawa dobrego i sprawiedliwego. Księga pamiątkowa ku czci Jana Tredera*, red. i wstęp Kazimierz Lubiński, Warszawa 2013, Wydawnictwo Prawnicze „LexisNexis”, s. 479-528.

Marczak Andrzej, *Nieodpłatne świadczenia dla pracowników w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2014 r., K 7/13*, „Przegląd Podatkowy” 2014, nr 10, s. 12-20.

Margiel Damian, *Model odpowiedzialności dyscyplinarnej w orzecznictwie TK – zagadnienia wybrane*, [w:] *Prawo sądowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, red. Damian Gil, Lublin 2014, Wydawnictwo KUL, s. 154-164.

Mariański Adam, Nowak-Piechota Aneta, *Konstytucyjność opodatkowania pozałączonych świadczeń pracowniczych*, „Przegląd Podatkowy” 2014, nr 11, s. 43-48.

Maśniak Dorota, *W sprawie konstytucyjności projektowanych obowiązkowych ubezpieczeń budynków od ryzyk katastroficznych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr 31 [Studia ustrojoznawcze. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Pułto, red. Andrzej Szmyt], s. 1079-1089.

Mateczak Marcin, Łajszczyk Szymon, *Wartości, zasady i typy wykładni w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Badanie ilościowe słownictwa użytego w uzasadnieniach orzeczeń*, [w:] *Wykładnia Konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, red. Tomasz Stawecki, Jan Winczorek, Warszawa 2014, Wolters Kluwer, s. 461-482.

Mączyński Andrzej, *Ogłaszanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Konstytucja. Rząd. Parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego*, red. Piotr Radziewicz, Jan Wawrzyniak, Warszawa 2014, Wydawnictwo Sejmowe, s. 177-186.

Mączyński Dominik, *Wpływ orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na trwałość instytucji materialnego prawa podatkowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 3, s. 23-35.

Miaskowska-Daszkiwicz Katarzyna, *Projekt stanowiska Sejmu w sprawie o sygn. akt K 52/12*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2014, nr 1, s. 263-299 (<http://www.bas.sejm.gov.pl/zeszyty.php>).

Miaskowska-Daszkiwicz Katarzyna, *Projekt stanowiska Sejmu w sprawie o sygn. akt P 33/13*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2014, nr 2, s. 284-316 (<http://www.bas.sejm.gov.pl/zeszyty.php>).

Michalak Anna, *Dopuszczalne wzorce kontroli norm prawa podatkowego w postępowaniu skargowym przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przeгляд Podatkowy” 2014, nr 10, s. 32-46.

Michałek Aneta, *Wpływ Trybunału Konstytucyjnego na orzekanie w zakresie tymczasowego aresztowania*, [w:] *Prawo sądowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, red. Damian Gil, Lublin 2014, Wydawnictwo KUL, s. 165-179.

Michta Dariusz, *Uposażenie rodzinne przyznawane członkom rodziny zmarłego sędziego*, „Iustitia” 2014, nr 2, s. 100-104.

Miemiec Wiesława, Pest Przemysław, *Konstytucyjność regulacji normującej sytuację w procedurze naboru projektów w systemie realizacji programów operacyjnych według orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Prawo finansowe po transformacji ustrojowej. Międzynarodowe i europejskie prawo podatkowe. Materiały konferencyjne (Łódź, 5-6.06.2012 r.)*, red. Ireneusz Mirek, Tomasz Nowak, Łódź 2013, Uniwersytet Łódzki, s. 71-83.

Miętkiewska Lena, *Skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawie opodatkowania dochodów nieujawnionych w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Przeгляд Orzecznictwa Podatkowego” 2014, nr 1, s. 9-13.

Mikuli Piotr (red.), *Status prawny sędziego we współczesnych systemach politycznych*, Koszalin-Gdańsk 2013, Gdańska Wyższa Szkoła Humanistyczna, s. 376.

Mikuli Piotr, *Konstytucyjność trybu wyboru sędziów sądów powszechnych do KRS. Opinia w przedmiocie zgodności art. 11 ust. 3 i 4 oraz art. 13 ust. 1, 2, i 3 ustawy z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2014, nr 4, s. 9-12.

Minich Dobrochna, *Wykładnia konstytucji a wykładnia prawa w zgodzie z konstytucją*, [w:] *Integracja zewnętrzna i wewnętrzna nauk prawnych. Cz. 1*, red. Marek Zirk-Sadowski, Bartosz Wojciechowski, Tomasz Bekrycht, Łódź 2014, Uniwersytet Łódzki, s. 227-241.

Mokrzycka Anna, *Prawo do ochrony zdrowia: konstytucyjny priorytet czy źródło dylematów w ochronie zdrowia?*, Kraków 2014, Uniwersytet Jagielloński, s. 228.

Morawski Wojciech, Banasik Paweł, *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13.9.2011 r. (P 33/09) a orzecznictwo sądów administracyjnych*, „Monitor Podatkowy” 2014, nr 1, s. 11-19.

Naleziński Bogumił, *Nota o książce Krzysztofa Wojtyczka, Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2013, nr 1(5), s. 143-146.

Nawrocki Mariusz, *Przesłanki „odwołania” środków probacyjnych w prawie karnym w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Prawo sądowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, red. Damian Gil, Lublin 2014, Wydawnictwo KUL, s. 63-75.

Nawrot Oktawian, *Biorąc Konstytucję poważnie. Konstytucyjne ramy regulacji medycznie wspomaganą prokreacją (uwagi na marginesie oceny zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej poselskich projektów ustawy o zmianie ustawy o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów, druk 607 i 608)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 647-661.

Niżnik-Mucha Agata, *Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, Wydawnictwo Sejmowe, s. 340.

Nowak Marcin, *Dopuszczalność kontroli konstytucyjności umów międzynarodowych w trybie kontroli następczej na gruncie art. 91 ust. 1 Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 1, s. 184-190 (<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/przeglądSejm.xsp>).

Nowak Tomasz, Bogucka-Felczak Monika (red.), *Z teorii i praktyki prawa finansowego. Księga jubileuszowa dla Profesor Teresy Dębowskiej-Romanowskiej*, Łódź 2014, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, s. 350.

Nowak Tomasz, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w sprawach podatków i opłat lokalnych*, [w:] *Z teorii i praktyki prawa finansowego. Księga jubileuszowa dla Profesor Teresy Dębowskiej-Romanowskiej*, red. Tomasz Nowak, Monika Bogucka-Felczak, Łódź 2014, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, s. 175-190.

Nycz Piotr, *Zamieszkiwanie na byłym terytorium Polski jako przesłanka otrzymania rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej* [SK 11/12], „Przegląd Sądowy” 2014, nr 11/12, s. 85-98.

Ochmann Paweł, Pisz Maciej, Piotrowski Ryszard (red.), *Prawo konstytucyjne. Kompendium*, Warszawa 2014, Wydawnictwo C.H. Beck, s. IX + 245.

Ochmann Paweł, *Skarga konstytucyjna jako instrument ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 3, s. 21-33.

Ohde Iga, *Zakres i kierunek wznowienia postępowania karnego w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – art. 540 par. 2 k.p.k.*, [w:] *Prawo sądowe w orzecznictwie*

*twie Trybunału Konstytucyjnego*, red. Damian Gil, Lublin 2014, Wydawnictwo KUL, s. 193-204.

Oleszko Aleksander, Pastuszko Radosław, *Ustrój polskiego notariatu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, t. 22, s. 551-562 (<http://journals.umcs.pl/sil/issue/archive>).

Opaliński Bartłomiej, *Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia ustaw na tle praktyki ustrojowej Konstytucji III RP*, Warszawa 2014, Uczelnia Łazarskiego, s. 389 [zob. część III – *Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustawy*].

Oplustil Krzysztof, *Projekt stanowiska Sejmu w sprawie o sygn. akt P 6/13*, „*Zeszyty Prawnicze BAS*” 2014, nr 3, s. 205-225 (<http://www.bas.sejm.gov.pl/zeszyty.php>).

Orłowska-Zielińska Bogna, Szczechowicz Krystyna, *Wybrane aspekty odstępstwa od zasady bezpośredniości w procesie karnym i ich zgodność z Konstytucją*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2014, t. 23, s. 149-156 (<http://wydawnictwo.uwm.edu.pl/art-tykul/14/czytelnia.html>).

Orłowski Janusz, *Konstytucyjna zasada powszechności opodatkowania – wybrane zagadnienia*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2013, t. 22, s. 81-100 (<http://wydawnictwo.uwm.edu.pl/arttykul/14/czytelnia.html>).

Orłowski Wojciech, *O potrzebie optymalizacji procesu ustawodawczego w Polsce*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, t. 22, s. 479-495 (<http://journals.umcs.pl/sil/issue/archive>).

*Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego* [rubryka stała], „*Jurysta*” 2014, nr 1, s. 42-51; nr 2, s. 49-57; nr 3, s. 50-55; nr 4, s. 45-55; nr 5, s. 51-56; nr 6, s. 43-54; nr 7-8, s. 79-84; nr 9, s. 43-53; nr 10, s. 43-57; nr 11, s. 39-50; nr 12, s. 41-52.

*Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy*, seria A, nr: 7/A/2013, 8/A/2013, 9/A/2013, 10/A/2013, 1/A/2014, 2/A/2014, 3/A/2014, 4/A/2014 (<http://trybunal.gov.pl/publikacje/zeszyty-otk/>).

*Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy*, seria B, nr: 4/B/2013, 5/B/2013, 6/B/2013, 1/B/2014, 2/B/2014, 3/B/2014, 4/B/2014 (<http://trybunal.gov.pl/publikacje/zeszyty-otk/>).

Pach Maciej, *Glosa do postanowienia TK z 6.04.2011 r. (Pp 1/10)* [umorzenie postępowania w sprawie wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją RP celów i zasad działania partii Narodowe Odrodzenie Polski], „*Przegląd Sejmowy*” 2014, nr 1, s. 139-145 (<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/przeglądSejm.xsp>).

Paczyńska Monika, *Status asystenta sędziego – wyzwania i dylematy w świetle zmian ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych*, „*Przegląd Prawa Konstytucyjnego*” 2014, nr 1 s. 207-227 (<http://www.marszalek.com.pl/przeglądprawakonstytucyjnego/spis.html>).

Pałka Katarzyna, *Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych przygotowanego przez podkomisję nadzwyczajną*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2014, nr 1, s. 195-205 (<http://www.bas.sejm.gov.pl/zeszyty.php>).

Paprzycki Lech K., *Samodzielność jurysdykcyjna sądu karnego (wybrana problematyka europejska)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 1, s. 71-75.

Pawelczyk Bartosz, Kozik Krzysztof, *Po co samorządy mają iść do TK*, „Wspólnota” 2014, nr 12.

Pawlik Błażej, *Wypowiedzenie umowy o pracę zawartej na czas określony z naruszeniem przepisów a odszkodowanie (art. 50 k.p.)*, [w:] *Prawo sądowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, red. Damian Gil, Lublin 2014, Wydawnictwo KUL, s. 253-263.

Pawłowicz Krystyna, *Opinia prawna o projekcie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, [w:] *Konferencja. Seminarium na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 1590)*, Warszawa, 4 marca 2014 r., red. Robert Kropiwnicki, Warszawa 2014, Wydawnictwo Sejmowe, s. 181-187 (<http://www.bas.sejm.gov.pl/konferencja.php>).

Pawłowski Szymon, *Projekt stanowiska Sejmu w sprawie o sygn. akt K 1/13*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2014, nr 1, s. 379-404 (<http://www.bas.sejm.gov.pl/zeszyty.php>).

Pazura Anna, Uniejewski Jan, *Zagadnienie opłat sądowych a wznowienie postępowania sądowego jako skutek „mikro” orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2013, nr 1(5), s. 121-131.

Paździor Mariusz, *Instytucjonalny model skargi konstytucyjnej w Polsce*, [w:] *Ewolucja demokracji przedstawicielskiej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. Mariusz Paździor, Bogumił Szmulik, Lublin 2013, Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji, s. 271-279.

Piątek Wojciech, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2014 r. (sygn. akt. SK 22/11)* [skutki braku formalnego skargi kasacyjnej do NSA], „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 4, s. 172-181.

Piernik-Wierzbowska Kamila, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez zwierzęta wolno żyjące w świetle obowiązujących regulacji prawnych i orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, nr 3, s. 71-88 (<http://wydawnictwoumk.pl/czasopisma/index.php/PPOS/issue/archive>).

Pietrzak Helena, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2013 r., P 33/12 w sprawie ustalenia tożsamości zmarłego dziecka zgodnie z jego pochodzeniem biologicznym*, „Prawo Kanoniczne” 2014, nr 1, s. 157-176 (<http://www.prawokanoniczne.uksw.edu.pl/Archiwum>).

Piotrowski Ryszard, *Uwagi o zgodności z Konstytucją badania dopuszczalności inicjatywy ustawodawczej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 663-674.



Podkowik Jan (rec.), *Konstytucja – rząd – parlament Księga Jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego*, red. Piotr Radzewicz i Jan Wawrzyniak, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 5, s. 159-167 (<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/przegladSejm.xsp>).

Podsiadło Michał, *Prokurator Generalny jako inicjator kontroli norm przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 7/8, s. 100-110 (<http://www.ies.krakow.pl/wydawnictwo/prokuratura/>).

Pogódek Andrzej, Przywora Bogusław, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.11.2013 r. (K 31/12)* [Prawo o ustroju sądów powszechnych], „Krajowa Rada Sądownictwa” 2014, nr 3, s. 5-9.

Poniatowski Michał, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2009 roku (sygn. akt K 55/07)* [zasady finansowania szkolnictwa wyznaniowego], „Zeszyty Naukowe KUL” 2014, nr 2, s. 31-46.

Poźdźnik Rafał, *Nieproporcjonalne ograniczenie prawa wnioskodawców do sądu w sprawach dotyczących dofinansowania projektów ze środków unijnych. Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2012 r. w sprawie SK 8/12*, „Studia Iuridica Lublinensia” tom 20, s. 215-223 (<http://journals.umcs.pl/sil/issue/archive>).

Półtorak Nina, *Zakres związania państw członkowskich Kartą Praw Podstawowych UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 9, s. 17-28.

*Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym* [współpraca w wyborze i przygotowaniu: Irena Chojnacka], Warszawa 2014, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, s. 297 (<http://trybunal.gov.pl/publikacje/e-publikacje>).

Przywora Bogusław, *Konstytucyjne prawo do zaskarżania orzeczeń a problem kwestionowania rozstrzygnięć prezydium Polskiej Komisji Akredytacyjnej*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 4, s. 85-97 (<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/przegladSejm.xsp>).

Przywora Bogusław, *Problematyka zgodności z Konstytucją RP alternatywnego trybu obsadzania stanowisk urzędniczych w administracji samorządowej (tzw. awansu wewnętrznego)*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7/8, s. 104-113.

Przywora Bogusław, *Relacje pomiędzy komisjami sejmowymi a Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 1, s. 179-205 (<http://www.marszalek.com.pl/przegladprawakonstytucyjnego/spis.html>).

Puchta Radosław, *Integracja europejska w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2013, nr 2(6), s. 111-129.

Pudło Anna, *Dialog między Trybunałem Konstytucyjnym a sądami europejskimi (Europejskim Trybunałem Praw Człowieka i Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej)*, „Sprawy Międzynarodowe” 2014, nr 1, s. 83-104.

Pudło Anna, *Konstytucyjnoprawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Bilans dekady*, red. Filip Tereskiewicz, Warszawa 2013, Kancelaria Prezydenta RP, s. 19-35.

Pudło Anna, *Problemy wynikające z orzecznictwa ETPC i TSUE oraz krajowych sądów konstytucyjnych*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2013, nr 1(5), s. 93-106.

Puńko Andrzej (rec.), Kuca Grzegorz, *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 roku*. Warszawa 2014, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 5, s. 189-193 (<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/przegladSejm.xsp>).

Puzio Krzysztof, *Wyłączenie sędziego z mocy ustawy w postępowaniu cywilnym w świetle konstytucyjnej zasady sprawiedliwego postępowania sądowego*, [w:] *Prawo sądowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, red. Damian Gil, Lublin 2014, Wydawnictwo KUL, s. 264-275.

Pysiak Anna, *Problem konstytucyjności skonsumowanego kapitału początkowego wcześniejszych emerytek urodzonych w latach 1949-1953*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2014, s. 417-440.

Radziejewicz Piotr, Wawrzyniak Jan (red.), *Konstytucja. Rząd. Parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego*, Warszawa 2014, Wydawnictwo Sejmowe, s. 417.

Radziejewicz Piotr, *Kontrola konstytucyjności „prawa nieobowiązującego”*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 5, s. 99-115.

Radziejewicz Piotr, *Kontrola obowiązku notyfikowania ustawy w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 5, s. 55-75 (<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/przegladSejm.xsp>).

Radziejewicz Piotr, *Notyfikacja jako przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 675-685.

Radziejewicz Piotr, *W sprawie proceduralnej kontroli konstytucyjności ustawy i wad czynności ustawodawczych*, [w:] *Konstytucja. Rząd. Parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego*, red. Piotr Radziejewicz, Jan Wawrzyniak, Warszawa 2014, Wydawnictwo Sejmowe, s. 273-288.

Radzikowski Krzysztof, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2013 r. (sygn. akt SK 18/09) [zasady opodatkowania dochodu niezgłoszonego przez podatnika]*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 2, s. 158-164.

Romanowicz Marcin, *Argument z autorytetu w dyskursie sądowym – próba wyjaśnienia*, [w:] *Wykładnia Konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, red. Tomasz Stawecki, Jan Winczorek, Warszawa 2014, Wolters Kluwer, s. 483-515.

Romanowicz Marcin, *Pomiędzy uniwersalnym a partykularnym wymiarem wykładni prawa. Wpływ teorii prawa i nauki prawa konstytucyjnego na wzorce wykładni konstytucji*, [w:] *Wykładnia Konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, red. Tomasz Stawecki, Jan Winczorek, Warszawa 2014, Wolters Kluwer, s. 212-241.

Rusek Joanna, *Przedawnienie zobowiązania podatkowego w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i NSA*, „Doradztwo Podatkowe” 2014, nr 8, s. 84-89.

Ruśkowski Eugeniusz, *Wynagrodzenia sędziów a stan finansów publicznych – uwagi na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K 1/12)*, [w:] *Z aktualnych zagadnień prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Księga Jubileuszowa Profesora Waleriana Sanetry*, red. Bogusław Cudowski, Józef Iwulski, Białystok 2013, „Temida 2”, s. 368-376.

Rybicka-Ziarko Joanna, *Zwrot opłaty od skargi na postanowienie referendarza w postępowaniu nieprocesowym, w świetle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Prawo sądowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, red. Damian Gil, Lublin 2014, Wydawnictwo KUL, s. 276-284.

Rymar Stanisław, *Istotne zagadnienia wynikające z wyroków Trybunału Konstytucyjnego w Rzeczypospolitej Polskiej w 2011 r.*, [w:] *Konstitucines justicijos aktu konstrukcijos pagrindai. Podstawy konstrukcji aktów sądownictwa konstytucyjnego, (Materiały XVI Konferencji Sędziów Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej i Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej, 13-14 czerwca 2012 r., Birsztany)*, Vilnius 2013, Sąd Konstytucyjny Republiki Litewskiej, s. 151-168 (tłumaczenie na język litewski: s. 65-81).

Sarnecki Paweł, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27.03.2013 r. (K 27/12) [Prawo o ustroju sądów powszechnych]*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2014, nr 2, s. 5-8 (<https://borg.wolterskluwer.pl/Products/Index.ashx>).

*Sejm wysłuchał informacji o działalności i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w 2013 r.*, „Kronika Sejmowa” 2014, nr 67(792), s. 34-35 (<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/kronika.xsp>).

Sekita Jarosław, *Wspólne wyjazdy nie zawsze kreują przychód u pracownika*, „Prawo i Podatki” 2014, nr 11, s. 2-5.

Serwach Małgorzata, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 marca 2014 r. (K 6/13) w sprawie zgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta wprowadzających zasady i tryb dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia z tytułu zdarzeń medycznych*, „Prawo Asekuracyjne” 2014, nr 2, s. 88-97.

Sikorska Agnieszka, *O konstytucyjności obligatoryjnej zamiany kary grzywny na zastępczą karę aresztu*, [w:] *Prawo sądowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, red. Damian Gil, Lublin 2014, Wydawnictwo KUL, s. 205-215.

Sikorska Katarzyna, *Glosa do wyroku z 20 XI 2012, SK 3/12 [brak określenia maksymalnego okresu trwania aresztowania tymczasowego w postępowaniu karnym]*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 3, s. 127-134.

Skrzydło Wiesław, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2014, Wolters Kluwer, wyd. 7, s. 250.

Sobczyk Piotr, *Problematyka Trybunału Konstytucyjnego. Wybór bibliografii – I półrocze 2013 r.*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2013, nr 1(5), s. 149-164.

Sobczyk Piotr, *Problematyka Trybunału Konstytucyjnego. Wybór bibliografii – II półrocze 2013 r.*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2013, nr 2(6), s. 171-188.

Sołtys Agnieszka, *Obowiązek wykładni zgodnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Cz. 1*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 4, s. 4-11.

Sołtys Agnieszka, *Obowiązek wykładni zgodnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Cz. 2*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 5, s. 15-22.

Sowińska Monika, *Wynagrodzenie sędziów – wybrane zagadnienia*, „Monitor Prawa Pracy” 2014, nr 11, s. 577-582.

Staśkiewicz Wiesław, *Wykładnia konstytucji w kręgu ideologii*, [w:] *Wykładnia Konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, red. Tomasz Stawecki, Jan Winczorek, Warszawa 2014, Wolters Kluwer, s. 242-268.

Stawecki Tomasz, *Dyskusje wokół aktywizmu i pasywizmu sądów konstytucyjnych jako spór o wykładnię konstytucji*, [w:] *Wykładnia Konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, red. Tomasz Stawecki, Jan Winczorek, Warszawa 2014, Wolters Kluwer, s. 350-384.

Stawecki Tomasz, *Koncepcja autonomicznej wykładni pojęć konstytucyjnych: od praktyki do teorii*, [w:] *Wykładnia Konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, red. Tomasz Stawecki, Jan Winczorek, Warszawa 2014, Wolters Kluwer, s. 242-268.

Stawecki Tomasz, *Koncepcje wykładni konstytucji we współczesnych polskich naukach prawnych*, [w:] *Wykładnia Konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, red. Tomasz Stawecki, Jan Winczorek, Warszawa 2014, Wolters Kluwer, s. 159-211.

Stawecki Tomasz, *Wczesna refleksja nad wykładnią konstytucji: polska literatura prawnicza przed 1939 r.*, [w:] *Wykładnia Konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, red. Tomasz Stawecki, Jan Winczorek, Warszawa 2014, Wolters Kluwer, s. 93-129.

Stawecki Tomasz, Winczorek Jan, *Wykładnia Konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, Warszawa 2014, Wolters Kluwer, s. 561.

Stefaniuk Małgorzata, *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, tom 1, red. Jerzy Jaskiernia, Warszawa 2014, Wydawnictwo Sejmowe, s. 542-557.

Stębelski Marcin, *Przegląd orzecznictwa – prawo konstytucyjne* [rubryka stała], „Forum Prawnicze” 2013, nr 4, s. 60-65; nr 5, s. 76-82; nr 6, s. 67-72; 2014, nr 1, s. 80-85; nr 2, s. 69-75; nr 3, s. 52-57; nr 4, s. 62-68 (<http://forumprawnicze.eu/wszystkie-numery>).

Stębelski Marcin, *Wniosek organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 2, s. 21-40 (<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/przegladSejm.xsp>).

Stręciwilk Małgorzata, *Zaskarżanie wyniku przetargu w świetle poglądów orzecznictwa*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2014, nr 2, s. 45-54.

Strzelec Adam, *Zgodność z konstytucją środka zabezpieczającego w postaci postępowania ze sprawcami przestępstw seksualnych popełnionych w związku z zaburzonymi preferencjami seksualnymi (art. 95a k.k.)*, [w:] *Państwo demokratyczne, prawne i społeczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi*, red. Marian Grzybowski, Piotr Tuleja, Kraków 2014, t. III, s. 479-493.

„Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego”, tom L, *Wybrane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego związane z prawem Unii Europejskiej (2003-2014)*, Warszawa 2014, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, s. 465 (<http://trybunal.gov.pl/publikacje/wydawnictwa/>).

„Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego”, tom LI, *Selected rulings of the Polish Constitutional Tribunal concerning the law of the European Union (2003-2014)*, Warszawa 2014, s. 369 (<http://trybunal.gov.pl/publikacje/wydawnictwa/>).

„Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego”, tom LII, *XVII Konferencja Sędziów Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej i Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej, Kamień Śląski, 16-19 września 2013 r.*, Warszawa 2014, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, s. 289.

„Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego”, tom XLIX, *Wykłady w Trybunale Konstytucyjnym z lat 2011-2012*, Warszawa 2014, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, s. 281.

Sułkowski Jarosław, *Dopuszczalność skargi konstytucyjnej: doniesłość nowej skargi (Seminarium naukowe, Madryt, 28 X 2013)* [sprawozdanie], „Państwo i Prawo” 2014, z. 4, s. 117-119.

Surowiecka Aleksandra, *Tożsamość konstytucyjna państwa – analiza wybranego orzecznictwa niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego i polskiego Trybunału Konstytucyjnego w kontekście procesów integracji europejskiej*, cz. 1, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2013, nr 4, s. 23-34 ([http://www.kul.pl/przeglad-prawno-ekonomiczny-nr-25,art\\_58019.html](http://www.kul.pl/przeglad-prawno-ekonomiczny-nr-25,art_58019.html)).

Surowiecka Aleksandra, *Tożsamość konstytucyjna państwa – analiza wybranego orzecznictwa niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego i polskiego Trybunału Konstytucyjnego w kontekście procesów integracji europejskiej*, cz. 2, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2014, nr 1, s. 92-101 ([http://www.kul.pl/przeglad-prawno-ekonomiczny-nr-26,art\\_58020.html](http://www.kul.pl/przeglad-prawno-ekonomiczny-nr-26,art_58020.html)).

Surówka Anna, *Kompendium prawa konstytucyjnego dla studentów administracji: organizacja i funkcjonowanie organów władzy publicznej*, Kraków 2014, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, s. 117.

Suwaj Robert, *Sądowa ochrona przed bezczynnością administracji publicznej*, Warszawa 2014, s. 358 [zob. rozdz. VIII – *Ochrona przed bezczynnością administracji dochodzona przed Trybunałem Konstytucyjnym*, s. 294-309].

Sygocki Łukasz, *Podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej komornika przed utratą mocy art. 769 k.p.c.*, [w:] *Prawo sądowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, red. Damian Gil, Lublin 2014, Wydawnictwo KUL, s. 285-294.

Syryt Aleksandra, *Kontrola trybu uchwalenia ustawy przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2014, Wydawnictwo Sejmowe, s. 293.

Syryt Aleksandra, *Podmiotowość prawna gmin a ochrona praw człowieka*, [w:] *Jedność norm i wartości. Zbiór studiów dedykowanych Profesor Marii Gintowt-Jan-kowicz*, red. nauk. Wojciech Federczyk, red. Jan Pastwa, Zbigniew Cieślak, Warszawa 2014, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, s. 349-369.

Syryt Aleksandra, *Publicznoprawne ograniczenia jawności w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Jawność i jej ograniczenia. Tom IV. Znaczenie orzecznictwa*, red. Małgorzata Jaśkowska, Warszawa 2014, Wydawnictwo C.H. Beck, s. 274-304.

Syryt Aleksandra, *Wpływ Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na działalność orzeczniczą polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Wpływ Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na systemy ochrony praw człowieka oraz międzynarodowe prawo karne i humanitarne*, red. Elżbieta Karska, Warszawa 2013, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, s. 218-235.

Syta Barbara, *Hipoteka na części ułamkowej nieruchomości – uwagi na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie o syg. P 15/12 oraz regulacji z art. 76 ust. 1(1)–1(4) u.k.w.h. wprowadzonej ustawą z dnia 24 maja 2013 r. o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2013 r., poz. 830)*, „Rejent” 2014, nr 6, s. 34-56.

Szafrańska Weronika, *Wpływ orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na akty kształtujące sądową kontrolę administracji*, [w:] *Prawo sądowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, red. Damian Gil, Lublin 2014, Wydawnictwo KUL, s. 406-420.

Szafrański Adam, *Inicjowanie postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym przez przedsiębiorstwa energetyczne i organizacje branżowe*, „Forum Prawnicze” 2014, nr 2, s. 16-25 (<http://forumprawnicze.eu/wszystkie-numery>).

Szczerbińska-Byrska Małgorzata, *Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [rubryka stała], „Casus” 2014, nr 71, s. 45-52; nr 72, s. 70-73; nr 74, s. 49-58 ([http://www.kolegium.krakow.pl/CASUS/?op=Casus\\_Elektroniczny](http://www.kolegium.krakow.pl/CASUS/?op=Casus_Elektroniczny)).

Szklarski Grzegorz, *Granice swobody ustawodawcy w określaniu zakresu i form prawa do zabezpieczenia społecznego w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2014, s. 399-416.

Szklarski Grzegorz, *Konstytucyjne prawa socjalne na tle zasad sprawiedliwości społecznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 3, s. 50-78.

Szklarski Grzegorz, *Zakres podstawy skargi konstytucyjnej na gruncie Konstytucji RP*, „Palestra” 2014, nr 3-4, s. 96-114 (<http://palestra.pl/archive>).

Szmulik Bogumił, Paździor Mariusz (red.), *Konstytucyjny system organów państwowych*, Warszawa 2014, Wolters Kluwer, s. 383.

Szmyt Andrzej, *Ocena konstytucyjności poselskiego projektu ustawy o Rzeczniku Praw Rodziny*, [w:] *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, red. Marian Grzybowski, Grzegorz Kuca, Piotr Mikuli, Kraków 2013, Uniwersytet Jagielloński, s. 127-133.

Szmyt Andrzej, *Projekt nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXII [*Navigare necesse est. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Adamczakowi*, red. Dorota Pyć], s. 379-389.

Sznajder Agnieszka, *Gmina jako skarżący w postępowaniu przed sądami administracyjnymi – zagadnienia wybrane*, [w:] *Prawo sądowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, red. Damian Gil, Lublin 2014, Wydawnictwo KUL, s. 421-429.

Szpringer Zofia, *Opinia w sprawie zgodności z Konstytucją RP projektu ustawy budżetowej na rok 2014 w zakresie wydatków w części 82 dział 758 rozdział 75801 – Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2014, nr 1, s. 324-336 (<http://www.bas.sejm.gov.pl/zeszyty.php>).

Szwast Michał, Grabowska Barbara, *Reforma Trybunału Konstytucyjnego – szanse i zagrożenia*, „Kwartalnik o Prawach Człowieka” 2014, nr 1, s. 29-33 (<http://www.hfhr.pl/publikacje/kwartalnik-o-prawach-czlowieka/>).

Szwed Marcin, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego, P 30/11* [zawieszenie terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w związku ze wszczęciem postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe i zawiadomienia o wszczęciu postępowania], „Przegląd Prawniczy ELSA Poland” 2013, z. 1, s. 167-172 (<http://www.elsa.org.pl/PrzeglądPrawniczyELSAPoland.pdf>).

Szymczak Aneta, *Nadpłata podatku powstała w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, nr 4, s. 107-119.

Śladkowski Mariusz, *Podjęmowanie dodatkowego zatrudnienia przez sędziów w świetle Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, t. 22, s. 361-369 (<http://journals.umcs.pl/sil/issue/archive>).

Ślebzak Krzysztof, *Konstytucyjne aspekty dopuszczalności likwidacji wcześniejszego stanu spoczynku sędziów*, [w:] *Z aktualnych zagadnień prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Księga Jubileuszowa Profesora Waleriana Sanetry*, red. Bogusław Cudowski, Józef Iwulski, Białystok 2013, „Temida 2”, s. 588-599.

Ślebzak Krzysztof, *Kryteria oceny konstytucyjności zmian prawa ingerującego w ekspektatywę emerytalną w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Aktualne zagadnienia prawa pracy i polityki socjalnej (Zbiór studiów)*, tom 2, red. Bolesław M. Cwiertniak, Sosnowiec 2013, „Humanitas”, s. 303-317.

Ślebzak Krzysztof, *Wgląd Ministra Sprawiedliwości do akt spraw sądowych. Glosa do wyroku TK z 8.05.2014 r. (U 9/13)*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2014, nr 4, s. 5-8.

Tarasek Maciej, *Trybunał Konstytucyjny a kontrola zaniechań legislacyjnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 1, s. 259-276 (<http://www.marszalek.com.pl/przegladprawakonstytucyjnego/spis.html>).

Tizzano Antonio, *Stosowanie Karty Praw Podstawowych UE w państwach członkowskich (art. 51 ust. 1 Karty)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 9, s. 29-32.

Tkacz Sławomir, *O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawoznawstwie. (Od dogmatyki do teorii)*, Toruń 2014, Wydawnictwo Adam Marszałek [rozdz. III, pkt I, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, s. 183-217].

Tomaszewska Agnieszka, *Projekt stanowiska Sejmu w sprawie o sygn. akt SK 28/12*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2014, nr 1, s. 300-316 (<http://www.bas.sejm.gov.pl/zeszyty.php>).

*Trybunał Konstytucyjny* [rubryka stała], „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2014, nr 1, s. 5-26; nr 2, s. 5-22; nr 3, s. 5-41; nr 4, s. 7-32.

*Trybunał Konstytucyjny* [rubryka stała], „Prokuratura i Prawo dodatek – Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Sądów Apelacyjnych, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego” 2014, nr 1, s. 45-63; nr 2, s. 61-68; nr 3, s. 64-72; nr 4, s. 60-72; nr 5, s. 39-72; nr 6, s. 50-72; nr 7-8, s. 44-76; nr 9, s. 54-72; nr 10, s. 61-72; nr 11-12, s. 42-79 (<http://www.pg.gov.pl/rok-2014/>).

Tuleja Piotr, *Co kontroluje Trybunał Konstytucyjny?*, [w:] *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, red. Marian Grzybowski, Grzegorz Kuca, Piotr Mikuli, Kraków 2013, Uniwersytet Jagielloński, s. 312-318.

Tuleja Piotr, *Kilka uwag o konstytucyjnych podstawach władzy sądowniczej*, [w:] *Jedność norm i wartości. Zbiór studiów dedykowanych Profesor Marii Gintowt-Jan-kowicz*, red. nauk. Wojciech Federczyk, red. Jan Pastwa, Zbigniew Cieślak, Warszawa 2014, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, s. 111-120.

Tuleja Piotr, *Proceedings Before the Constitutional Court in Relation to Hierarchical Review of Norms*, „The Sejm Review” 2014, s. 47-64 (<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/przegladSejm.xsp>).

Tuleja Piotr, Sokólska-Warchoł Jolanta, *Zasada proporcjonalności jako podstawa hierarchicznej kontroli norm*, [w:] *Konstytucja. Rząd. Parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemnińskiego*, red. Piotr Radziejewicz, Jan Wawrzyniak, Warszawa 2014, Wydawnictwo Sejmowe, s. 348-363.

Wagner Barbara, *Kilka refleksji na temat sędziowskiego stanu spoczynku i nie tylko*, „Przegląd Sądowy” 2014, nr 4, s. 7-28.

Walczuk Konrad, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2012 roku (sygn. akt U 4/12) [zasady uboju zwierząt (ubój rytualny)]*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2014, nr 2, s. 47-58.



Wasilewski Andrzej, *W kwestii paradygmatu uzasadnienia orzeczenia sądownego (uwagi na marginesie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego RP)*, [w:] *Z aktualnych zagadnień prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Księga Jubileuszowa Profesora Waleriana Sanetry*, red. Bogusław Cudowski, Józef Iwulski, Białystok 2013, „Temida 2”, s. 470-475.

Wawrzeńczyk Iwona, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej a organy władzy sądowniczej – uwagi porządkujące*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 11, s. 7-21.

Wągiel Ewa, *Stosowanie czy tworzenie prawa – prawo sędziowskie*, [w:] *Sądowe stosowanie prawa*, red. Bogdan Dolnicki, Katowice 2014, Uniwersytet Śląski, s. 7-16.

Wiącek Marcin, *Ekspertyza dotycząca przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, [w:] *Konferencja. Seminarium na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 1590)*, Warszawa, 4 marca 2014 r., red. Robert Kropiwnicki, Warszawa 2014, Wydawnictwo Sejmowe, s. 159-179 (<http://www.bas.sejm.gov.pl/konferencja.php>).

Wiącek Marcin, *Ekspertyza na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2014, nr 1, s. 107-130 (<http://www.bas.sejm.gov.pl/zeszyty.php>).

Wiącek Marcin, *Zakaz retroakcji Konstytucji*, „Przegląd Legislacyjny” 2014, nr 4, s. 9-24.

Wiciński Kamil, *Eksmisyjne zawirowania wczoraj i dziś – analiza historyczno-prawna*, [w:] *Prawo sądowne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, red. Damian Gil, Lublin 2014, Wydawnictwo KUL, s. 295-304.

Widłak Tomasz, *Perspektywy sądowej kontroli konstytucyjnej w prawie międzynarodowym*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2014, vol. 12, s. 56-72 (<http://www.europeistyka.uj.edu.pl/wydawnictwa/pwpm>).

Wierczyński Grzegorz, *Akty wewnątrznie obowiązujące jako przedmiot abstrakcyjnej kontroli Trybunału Konstytucyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 705-718.

Wiącek Marcin (rec.), *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwa*, red. Kazimierz Działocha, Sylwia Jarosz-Żukowska, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 4, s. 206-214 (<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/prze-gladSejm.xsp>).

Wilk Tomasz, *75-proc. podatek jest niezgodny z konstytucją*, „Prawo i Podatki” 2014, nr 9, s. 30-31.

Winczorek Jan, *Wzorce wykładni konstytucji w świetle analizy treści uzasadnień orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Wykładnia Konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, red. Tomasz Stawecki, Jan Winczorek, Warszawa 2014, Wolters Kluwer, s. 387-460.

Witkowski Stanisław, *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2013 r. (sygn. akt Ts 13/12)*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 5, s. 144-152 (<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/przegladSejm.xsp>).

Witkowski Stanisław, *Zdolność skargowa podmiotów niebędących osobami fizycznymi – przegląd wybranych systemów prawnych*, [w:] *Konstytucja. Rząd. Parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemnińskiego*, red. Piotr Radziewicz, Jan Wawrzyniak, Warszawa 2014, Wydawnictwo Sejmowe, s. 374-385.

Witkowski Stanisław, *Zdolność spółek prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego do wniesienia skargi konstytucyjnej*, [w:] *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi*, red. Marian Grzybowski, Piotr Tuleja, Kraków 2014, t. III, s. 233-256.

Witkowski Zbigniew, Bień-Kacała Agnieszka, *Równowaga budżetowa jako wartość konstytucyjna versus ochrona praw jednostki?*, [w:] *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi*, red. Marian Grzybowski, Piotr Tuleja, Kraków 2014, t. III, s. 131-143.

Woch Marek, *Filozofia prawa, a instytucja Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Z zagadnień nadzoru i kontroli organów władzy publicznej w Polsce*, tom 3, red. Marcin Konarski, Marek Woch, Warszawa 2013, s. 121-140.

Wojno Bartosz, *Wprowadzanie ubezpieczeń obowiązkowych – aspekty konstytucyjne*, [w:] *System prawny ubezpieczeń obowiązkowych. Przestanki i kierunki reform*, red. Eugeniusz Kowalewski, Władysław W. Mogilski, Toruń 2014, TNOiK, s. 95-121.

Wojtuń Maciej, *Orzeczenie interpretacyjne i zakresowe Trybunału Konstytucyjnego jako podstawa powstania nadpłaty – glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23.01.2014 r. (II FSK 2518/13)*, „Glosa” 2014, nr 3, s. 126-129.

Woltanowski Piotr, Kosińska Róża, *Granice ochrony praw podatnika w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, tom 1, red. Ewa Wójcicka, Częstochowa 2013, Akademia im. J. Długosza, s. 87-95.

Wołyniec-Ostrowska Agnieszka, *Kontrola dostępu do funduszy unijnych w kontekście ochrony praw obywateli i źródeł prawa powszechnie obowiązującego*, [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. Mateusz Błachucki, Teresa Górzyńska, Warszawa 2014, Naczelny Sąd Administracyjny, s. 234-248 ([http://www.inp.pan.pl/download/zrodla\\_prawa\\_administarcyjnego.pdf](http://www.inp.pan.pl/download/zrodla_prawa_administarcyjnego.pdf)).

Wronkowska-Jaśkiewicz Sławomira, *Podstawy konstrukcji aktów sądownictwa konstytucyjnego*, [w:] *Konstitucines justicijos aktu konstrukcijos pagrindai. Podstawy konstrukcji aktów sądownictwa konstytucyjnego (Materiały XVI Konferencji Sędziów Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej i Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej, 13-14 czerwca 2012 r., Birsztany)*, Vilnius 2013, Sąd Konstytucyjny Republiki Litewskiej, s. 121-150 (tłumaczenie na język litewski: s. 36-64).

Wróbel Andrzej, *Odpowiedzialność administracyjna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 9, s. 33-40.

Wróblewski Mirosław, *Wykorzystanie Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sferze ustawodawczej oraz w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, [w:] *Obywatel w Radzie Europy i Unii Europejskiej. Nowe wyzwania po dwudziestu latach od przystąpienia przez Polskę do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Warszawa 2014, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, s. 99-116.

Wudarski Arkadiusz, Stürmer Michael, *Glosa do wyroku TK z 16.II.2011 r., SK 45/09* [dopuszczalność kontroli zgodności unijnego prawa pochodnego z Konstytucją], „Przeegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 2, s. 229-241 ([http://www.marszalek.com.pl/przeogladowprawokonstytucyjnego/spis.html](http://www.marszalek.com.pl/przeegladowprawokonstytucyjnego/spis.html)).

*Wybór wyroków prof. Teresy Dębowskiej-Romanowskiej*, [w:] *Z teorii i praktyki prawa finansowego. Księga jubileuszowa dla Profesor Teresy Dębowskiej-Romanowskiej*, red. Tomasz Nowak, Monika Bogucka-Felczak, Łódź 2014, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, s. 333-350.

„Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2013, nr 1(5), *O istotę państwa w 90 rocznicę ustanowienia Konstytucji Marcowej*, s. 164.

„Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2013, nr 2(6), s. 188.

Załucki Mariusz, *Wpływ orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na prawo spadkowe*, [w:] *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi*, red. Marian Grzybowski, Piotr Tuleja, Kraków 2014, t. III, s. 145-157.

Zubik Marek, „Akt normatywny” jako przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 731-744.

Zubik Marek, *Orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny o przepisie nieobowiązującym dotyczącym jednostek samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 1, s. 3-19.

Zubik Marek, *Równość i zakaz dyskryminacji w perspektywie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego” tom LII, XVII Konferencja Sędziów Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej i Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej, Kamień Śląski, 16-19 września 2013 r., Warszawa 2014, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, s. 9-53 [tłumaczenie na język litewski: s. 157-197].

Zubik Marek, *Stabilizacja stosunku służbowego urzędników korpusu służby cywilnej. Kilka tez z wyroku TK o sygn. Kp 1/11*, [w:] *Jedność norm i wartości. Zbiór studiów dedykowanych Profesor Marii Gintowt-Jankowicz*, red. nauk. Wojciech Federczyk, red. Jan Pastwa, Zbigniew Cieślak, Warszawa 2014, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, s.121-129.

Zwolak Elżbieta, *Właściwość organu w sprawie prawidłowości nabycia nieruchomości przez państwo na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN o reformie rolnej z 1944 r. w świetle judykatury*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 71-87.

Zwolak Sławomir, *O wolności budowlanej w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zniesienia pozwolenia na budowę (Kp 7/09)*, „Ius et Administratio” 2014, nr 2, s. 67-77 (<http://repozytorium.ur.edu.pl/handle/item/331>).

Zybała Dominika, *Instytucja przedsądu kasacyjnego w postępowaniu cywilnym na tle orzecznictwa TK*, [w:] *Prawo sądowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, red. Damian Gil, Lublin 2014, Wydawnictwo KUL, s. 305-316.