



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 3 stycznia 2023 r.

Pozycja 9

POSTANOWIENIE

z dnia 19 października 2022 r.

Sygn. akt Ts 264/21

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Michał Warciński – przewodniczący
Andrzej Zielonacki – sprawozdawca
Zbigniew Jędrzejewski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym, zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 31 maja 2022 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej Gminy Bodzentyn,

po s t a n a w i a:

nie uwzględnąć zażalenia.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 27 października 2021 r. (data nadania), Gmina Bodzentyn (dalej: skarżąca) – reprezentowana przez pełnomocnika z wyboru – zarzuciła niezgodność art. 394^{1a} § 2 w związku z art. 394 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.) w zakresie, w jakim „przepis ten umożliwia sądowi arbitralne odstąpienie od sporządzenia uzasadnienia wydanego w sprawie postanowienia”, z art. 2, art. 45 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zdaniem skarżącej kwestionowana regulacja narusza powołane przez nią wzorce konstytucyjne, gdyż uniemożliwia poznanie motywów, którymi kierował się sąd drugiej instancji oddalając zawarty w apelacji wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych.

2. Postanowieniem z 31 maja 2022 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) z powodu uznania, że skarżąca (będąca gminą) nie posiada legitymacji do zainicjowania postępowania sądowokonstytucyjnego w trybie art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Odpis powyższego postanowienia wraz z uzasadnieniem został doręczony pełnomocnikowi skarżącej 6 czerwca 2022 r.

3. W sporządzonym przez pełnomocnika piśmie procesowym, wniesionym do Trybunału Konstytucyjnego 13 czerwca 2022 r. (data nadania), skarżąca złożyła zażalenie na postanowienie z 31 maja 2022 r., w którym zarzuciła Trybunałowi naruszenie art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p.TK poprzez niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że skarżącej nie przysługuje legitymacja do złożenia skargi konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 61 ust. 5 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), skarżącemu przysługuje prawo do wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym, badając w szczególności, czy w wydanym postanowieniu prawidłowo stwierdzono istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu (art. 37 ust. 1 pkt 4 lit. c w związku z art. 61 ust. 7 u.o.t.p.TK).

2. W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny zasadnie uznał w zaskarżonym postanowieniu z 31 maja 2022 r., że skarżąca nie posiada legitymacji do zainicjowania postępowania w trybie skargi konstytucyjnej.

3.1. Należy przypomnieć, że stanowisko o braku legitymacji gminy do inicjowania postępowania w trybie art. 79 ust. 1 Konstytucji zostało sformułowane w wielu orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. postanowienia TK z: 25 lipca 2002 r., sygn. Ts 67/02, OTK ZU nr 3/B/2002, poz. 231; 11 grudnia 2002 r. i 17 marca 2003 r., sygn. Ts 116/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 104 i 105; 14 września 2004 r., sygn. Ts 74/04, OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 313 oraz 12 października 2004 r. i 23 lutego 2005 r., sygn. Ts 35/04, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 25 i 26) oraz ostatecznie podtrzymane w postanowieniu pełnego składu TK z 22 maja 2007 r., sygn. SK 70/05 (OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 60). Pogląd ten jest wiążący dla wszystkich składów orzekających Trybunału, stosownie do obowiązujących kolejno: art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e *in fine* ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), art. 44 ust. 1 pkt 1 lit. e (w pierwotnym brzmieniu) ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.), art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. f *in fine* ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) oraz art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. e *in fine* obowiązującej u.o.t.p.TK.

3.2. Przypomnieć także należy, że kluczowe znaczenie dla oceny dopuszczalności merytorycznego rozpoznania wniesionej skargi konstytucyjnej ma jej charakter jako środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw, które określają relację jednostki względem państwa oraz innych podmiotów władzy publicznej. Pełnią one przede wszystkim funkcję ochronną, mają zapobiegać nadmiernej ingerencji organów władzy publicznej w sytuację jednostki. Inną funkcją praw konstytucyjnych jest stworzenie przez organy władzy publicznej warunków do korzystania przez jednostki z przysługujących im praw, w tym zagwarantowanie ochrony przed naruszeniami ze strony osób trzecich. Prawidłowa realizacja tych funkcji wymaga, by konstytucyjne wolności i prawa przyjęły postać publicznych praw podmiotowych. Podmiotem uprawnionym jest jednostka, a podmiotem zobowiązanym podmiot władzy publicznej. Historyczny rozwój oraz współczesne funkcje praw wskazują, że ich adresatami są przede wszystkim osoby fizyczne. Daje temu wyraz bezpośrednio ustrojodawca, stanowiąc w art. 30 Konstytucji, że źródłem wolności i praw jest godność człowieka. Wskazuje tym samym, że prawa wynikające z godności mają charakter pierwotny względem prawa stano-

wionego przez państwo (por.: powołane postanowienie pełnego składu w sprawie o sygn. SK 70/05 oraz postanowienie TK z 19 maja 2015 r., sygn. Ts 317/13, OTK ZU nr 3/B/2015, poz. 238). Tak określony charakter konstytucyjnych wolności i praw ma znaczenie dla ustalenia ich normatywnej treści. Odnosi się to również do prawa do skargi konstytucyjnej; w szczególności treść art. 30 Konstytucji ma znaczenie dla interpretacji słowa „każdy”, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji (por. powołane postanowienie w sprawie o sygn. Ts 317/13).

Osoby prawne mogą być adresatem wolności lub praw konstytucyjnych w ograniczonym zakresie. Niektóre z tych praw ze swej istoty nie są bowiem adresowane do osób prawnych. Odnosnie do praw, których podmiotami mogą być osoby prawne, należy podkreślić, że podmiotowość ta jest pochodna względem podmiotowości jednostki. Osoba prawna może być podmiotem konstytucyjnych publicznych praw podmiotowych, gdyż umożliwia to pełniejszą realizację tych praw przez poszczególne osoby fizyczne. Takie jest *ratio legis* objęcia osób prawnych zakresem podmiotowym np. wolności zrzeszania się, wolności działalności gospodarczej czy prawa do ochrony własności. Z powyższego wynika, że decydujące znaczenie dla bycia podmiotem praw konstytucyjnych ma charakter danego podmiotu oraz sposób, w jaki jego prawa są powiązane z art. 30 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Osobowość prawna na płaszczyźnie konstytucyjnej ma wtórne znaczenie – w tym sensie, że to 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, niemającym osobowości prawnej, jest np. stowarzyszenie zwykłe (por. powołane postanowienie w sprawie o sygn. Ts 317/13).

W myśl art. 16 ust. 2 Konstytucji samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy przez wykonywanie zadań publicznych. Zasada powyższa odnosi się w pierwszej kolejności do gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Wykonywanie zadań publicznych, o których mowa w art. 16 ust. 2 i art. 163 Konstytucji, odbywa się zarówno wtedy, gdy gmina przez swe organy działa władczo w sferze *imperium*, jak i wtedy, gdy działa w sferze *dominium* w obrocie prawnym (por. powołane: postanowienie pełnego składu w sprawie o sygn. SK 70/05 oraz postanowienie w sprawie o sygn. Ts 317/13). Przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego na mocy art. 165 Konstytucji osobowości prawnej oraz prawa własności i sądowej ochrony stanowi gwarancję prawidłowego wykonania zadań, o których mowa w przywołanych wyżej przepisach Konstytucji. Występuje jednak istotna różnica między prawami jednostki a prawami gminy. 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. Ochrona samodzielności sądowej wyrażona w art. 165 ust. 2 Konstytucji nie jest tożsama z prawem do sądu, o którym mowa w art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sądowa ochrona gminy ma zagwarantować prawidłowe wykonywanie przez nią zadań publicznych, natomiast prawo do sądu jest jednym ze środków ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki (por. powołane postanowienie w sprawie o sygn. Ts 317/13). *Nota bene* zróżnicowanie to odnosi się również do prawa ochrony własności (art. 64 ust. 1 Konstytucji) i prawa własności (art. 165 ust. 1 Konstytucji). Na gruncie Konstytucji mamy do czynienia ze zróżnicowanym zakresem ochrony prawa do własności osoby fizycznej lub osoby prawnej prawa prywatnego oraz ochrony prawa własności gminy (por. powołane postanowienie w sprawie o sygn. Ts 317/13; zob. też wyrok TK z 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87). Na płaszczyźnie konstytucyjnej nie można więc mówić o równej ochronie sądowej jednostki i gminy (por. powołane postanowienie w sprawie o sygn. Ts 317/13).

3.3. Środki ochrony konstytucyjnych wolności lub praw, w tym skarga konstytucyjna, przysługują jednostce przeciwko władzy publicznej. Przyjęcie, że środki te mogą przysługi-

wać organom władzy publicznej jest sprzeczne z ich charakterem i istotą oraz funkcją ochronną konstytucyjnych praw człowieka. Konstatacja powyższa dotyczy gminy, która w myśl art. 16 Konstytucji stanowi utworzoną z mocy prawa wspólnotę mieszkańców powołaną do realizowania zadań publicznych. Cechy powyższe przesądzają o ustrojowym charakterze gminy. Charakter ten zachowuje ona również wtedy, gdy jako osoba prawna występuje w obrocie prawnym. Na płaszczyźnie konstytucyjnej jest osobą prawną prawa publicznego, której sytuacja została określona przez przepisy rozdziału VII ustawy zasadniczej, nie zaś podmiotem wolności i praw, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji (por. powołane: postanowienie pełnego składu w sprawie o sygn. SK 70/05 oraz postanowienie w sprawie o sygn. Ts 317/13).

3.4. Skarżąca w zażaleniu nie dostrzega tego, że na gruncie Konstytucji mamy do czynienia z wyraźnym zróżnicowaniem pozycji prawnej osób fizycznych i osób prawnych prawa prywatnego oraz pozycji prawnej jednostek samorządu terytorialnego. Dla zróżnicowania tego nie ma znaczenia sposób, w jaki sytuacja ta została ukształtowana na płaszczyźnie ustawowej. Innymi słowy, określenie na tej płaszczyźnie pozycji wszystkich osób prawnych w taki sam lub podobny sposób nie rozstrzyga o ich sytuacji prawnej na płaszczyźnie konstytucyjnej. Próby zrównania zakresu konstytucyjnej ochrony pozycji gminy z pozycją osób fizycznych i prawnych przez odwołanie się do ustaw czy wskazania, że wszystkie te podmioty mają osobowość prawną, oznacza dokonywanie wykładni Konstytucji w zgodzie z ustawami. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że tego typu wykładnia jest niedopuszczalna, gdyż narusza zasadę nadrzędności Konstytucji. Oceny tej nie zmienia również fakt, iż gmina w postępowaniu cywilnym jest stroną w rozumieniu art. 64 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.; dalej: k.p.c.). Na marginesie należy wskazać, że uzależnienie zakresu zastosowania art. 79 ust. 1 Konstytucji 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 skargą przeciwko samemu sobie. Jak wskazano wyżej, osobowość prawna ma pośrednie znaczenie dla ustalenia zakresu podmiotów uprawnionych do składania skarg konstytucyjnych. W przypadku gminy bezpośrednie znaczenie ma określenie jej jako tworzonej z mocy prawa wspólnoty samorządowej, powołanej do wykonywania zadań publicznych (por. powołane postanowienie w sprawie o sygn. Ts 317/13).

3.5. Powyższe ustalenia nie wyłączają możliwości zwrócenia się przez skarżącą do któregoś z podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, aby złożył on do Trybunału Konstytucyjnego wniosek w przedmiocie zgodności z Konstytucją art. 394^{1a} § 2 w związku z art. 394 § 2 k.p.c. w kwestionowanym przez skarżącą zakresie.

W związku z powyższym należało postanowić jak w sentencji.