



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 23 marca 2023 r.

Pozycja 61

POSTANOWIENIE

z dnia 9 listopada 2022 r.

Sygn. akt Ts 60/19

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Pszczółkowski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Gminy Wałbrzych o zbadanie zgodności:

- 1) art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. Nr 95, poz. 425, ze zm.) w brzmieniu obowiązującym w okresie od 24 maja 2007 r. do 1 stycznia 2015 r. nadanym ustawą z dnia 11 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 542) w zakresie, w jakim „poprzez nieprecyzyjne sformułowanie treści tego przepisu prawa, dopuszcza możliwość różnych sposobów wykładni pojęcia «wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia», polegającą na uznaniowym obejmowaniu zakresem tego pojęcia obok uczniów pełnosprawnych również uczniów niepełnosprawnych, którzy nie uczęszczają do przedszkoli niepublicznych, a wysokość dotacji dla których została określona w sposób odrębny”, z art. 2, art. 7, art. 87 ust. 2 oraz art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 90 ust. 2b w związku z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty w zakresie, w jakim „art. 90 ust. 2b (...) może stanowić samodzielną podstawę roszczeń przedszkoli niepublicznych, kierowanych przeciwko jednostkom samorządu terytorialnego, pomijając zapisy aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie art. 90 ust. 4 (...), stanowiącego podstawę prawną działania organu wykonawczego gminy”, z art. 2, art. 7 i art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 19 kwietnia 2019 r. (data nadania) Gmina Wałbrzych (dalej: skarżąca), reprezentowana przez radcę prawnego ustanowionego pełnomocnikiem z wyboru, wystąpiła z żądaniem przytoczonym w komparycji niniejszego postanowienia na tle następującego stanu faktycznego.

Prowadząca przedszkole spółka [...] (dalej: spółka) pozwała skarżącą o zapłatę kwoty 463 472,25 zł wraz z ustawowymi odsetkami, zarzucając nieprawidłowe wyliczenie przysługującej jej dotacji oświatowej za lata 2012-2013.

Wyrokiem z 23 lutego 2018 r. (sygn. akt [...]) Sąd Okręgowy w Ś. Wydział I Cywilny zasądził od skarżącej na rzecz spółki kwotę 455 394,98 zł wraz z ustawowymi odsetkami, w pozostałym zakresie oddalając powództwo. Apelacja skarżącej została oddalona przez Sąd Apelacyjny w W. Wydział I Cywilny wyrokiem z 22 listopada 2018 r. (sygn. akt [...]; doręczony 22 stycznia 2019 r.).

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżąca poinformowała, że od wyroku sądu drugiej instancji wniosła skargę kasacyjną. Wraz z pismem z 31 sierpnia 2021 r. wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego odpis postanowienia Sądu Najwyższego z 10 maja 2021 r. (sygn. akt [...]) o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania. W związku z powyższym postanowieniem z 19 maja 2022 r. Trybunał Konstytucyjny podjął zawieszone postępowanie.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarga konstytucyjna jest sformalizowanym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jej merytoryczne rozpoznanie uzależnione zostało od spełnienia przez skarżącego szeregu przesłanek wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i przepisów 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).

2. Zgodnie z art. 90 ust. 2 b zdanie pierwsze ustawy o systemie oświaty z 7 września 1991 r. (Dz. U. Nr 95, poz. 425, ze zm.; dalej: u.s.o.) w brzmieniu obowiązującym w okresie od 24 maja 2007 r. do 1 stycznia 2015 r. nadanym ustawą z dnia 11 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 542) – dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia.

Tryb udzielania i rozliczania dotacji ustala organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji i zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji oraz w rozliczeniu wykorzystania dotacji (art. 90 ust. 4 u.s.o.).

Rada Miasta Wałbrzycha podjęła 19 grudnia 2008 r. uchwałę nr XXXIII/300/08 w sprawie trybu postępowania o udzielenie z budżetu Miasta Wałbrzycha dotacji oraz sposobu jej rozliczania przez niepubliczne przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazja prowadzone na terenie Miasta Wałbrzycha (Dz. U. W. Dol. Z 2009 r. Nr 9, poz. 177). Zgodnie z § 2 pkt 5 tej uchwały za wydatki bieżące przyjęto takie, które zostały ustalone w budżecie miasta według stanu na początek roku budżetowego.

Skarżąca uczyniła przedmiotem kontroli przepisy ustalające mechanizm ustalania wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych przez organ gminy. Jej zdaniem brak precyzji tej regulacji narusza zasady: prawidłowej legislacji, zaufania jednostki samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz pewności prawa, zaś dopuszczenie „dowolnej możliwości odstąpienia od stosowania przepisów prawa miejscowego” jest niezgodne z zasadami: prawidłowej legislacji, zaufania jednostki samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz pewności prawa i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Odzwierciedleniem naruszenia porządku konstytucyjnego są zdaniem skarżącej zapadłe w jej sprawie orzeczenia w zakresie, w jakim sądy ukształtowały jej sytuację prawną w oparciu o zaskarżony art. 90 ust. 2b u.s.o. nadając sformułowaniu „wydatków bieżących”

rozumienie odmienne, niż wskazuje akt prawa miejscowego, tj. § 2 uchwały Rady Miasta Wałbrzycha nr XXXIII/300/08 z 19 grudnia 2008 r.

3. W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji skargę może wnieść „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone”. W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wyrażał pogląd, zgodnie z którym gmina, jako osoba prawna prawa publicznego, sprawująca władzę publiczną w zakresie powierzonych jej zadań publicznych, nie jest podmiotem konstytucyjnych wolności i praw, nie ma więc zdolności skargowej (zob. postanowienia TK: z 26 października 2001 r., Ts 72/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 298; pełnego składu TK z 22 maja 2007 r., sygn. SK 70/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 60; z 29 lipca 2021 r., Ts 102/21, niepubl.). W postanowieniu pełnego składu z 18 grudnia 2013 r. (sygn. Ts 13/12, OTK ZU nr II/B/2014, poz. 833) Trybunał stwierdził natomiast, że „treść art. 79 ust. 1 Konstytucji nie daje podstaw do apriorycznego wyłączenia legitymacji skargowej; w świetle tego przepisu punkt ciężkości oceny powinien być przesunięty z badania cech podmiotu skarżącego na badanie, czy przysługują mu konstytucyjne wolności lub prawa”. Trybunał zaznaczył, że skarga konstytucyjna ma charakter kontroli konkretnej, w każdym przypadku należy więc ustalić, czy osobie prawa publicznego, która wystąpiła do Trybunału, przysługują wolności lub prawa konstytucyjne, a w konsekwencji – legitymacja czynna do wniesienia skargi konstytucyjnej. Jakkolwiek orzeczenie w sprawie Ts 13/12 zostało wydane po rozpoznaniu skargi konstytucyjnej złożonej przez publiczny podmiot gospodarczy, Trybunał przyjmuje, że przedstawione w nim stanowisko znajduje odniesienie także do jednostek samorządu terytorialnego (zob. postanowienia TK z: 11 lutego 2015 r., sygn. Ts 187/14, OTK ZU B/2016, poz. 60; 16 czerwca 2015 r., sygn. Ts 169/15, OTK ZU nr 3/B/2015, poz. 349, 21 października 2021 r., sygn. Ts 147/21, OTK ZU B/2022, poz. 3). Trybunał podnosi również, że charakter skargi konstytucyjnej – jako środka prawnego chroniącego osoby fizyczne przed ingerencją władzy publicznej w ich konstytucyjnie chronione wolności lub prawa – implikuje ograniczenie legitymacji czynnej podmiotów sprawujących władzę publiczną do jej wniesienia. Oznacza to, że legitymacja czynna do wniesienia skargi konstytucyjnej nie przysługuje gminie, która w sprawie, w związku z którą złożyła skargę konstytucyjną, działa jako podmiot posiadający atrybuty władzy publicznej oraz wtedy, gdy zaskarżony przepis dotyczył jej zadań jako podmiotu władzy publicznej (zob. postanowienia TK z: 18 marca 2015 r., sygn. Ts 257/14, OTK ZU nr 6/B/2015, poz. 622, 3 listopada 2015 r., sygn. Ts 198/15, OTK ZU nr 6/B/2015, poz. 721, 21 października 2021 r. sygn. Ts 147/21, jw.). W orzecznictwie dotyczącym zakresu legitymacji czynnej jednostek samorządu terytorialnego Trybunał Konstytucyjny odniósł się również do podnoszonych w skargach konstytucyjnych wzorców konstytucyjnych. Wyraził opinię, że prawa, których podmiotami mogą być jedynie osoby prawne – nie mogą być objęte ochroną z art. 79 ust. 1 Konstytucji (zob. postanowienia TK z: 11 grudnia 2002 r., sygn. Ts 116/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 104, 21 października 2021 r. sygn. Ts 147/21, jw.).

4. W postanowieniu z 18 marca 2015 r., sygn. Ts 257/14 (OTK ZU nr 6/B/2015, poz. 622) Trybunał rozważył charakter działań gminy podejmowanych w oparciu o zaskarżoną normę prawną i jednoznacznie przesądził, że wchodzą one w zakres *actio* podejmowanych przez nią jako podmiot wykonujący władzę publiczną i mający kompetencję do władczego kształtowania pozycji prawnej innych osób. W niniejszej sprawie Trybunał przychylił się do tej opinii. Podnosi również, że powyższa ocena staje się szczególnie uzasadniona w sytuacji, gdy skarga wywodzi się z postępowania, w którym organ gminy rozstrzygał o sytuacji prawnej innych podmiotów – jak ma miejsce w niniejszej sprawie. Jak zauważa sama skarżąca, sąd powszechny orzekając w sprawie, z której wynikła złożona skarga, odnosił się do przepisów prawa miejscowego ustanowionych przez gminny organ uchwałodawczy. Była to jednocześnie podstawa działania organu wykonawczego Gminy, tj. Prezydenta Miasta Wałbrzycha.

Z tego względu należy przyjąć, że skarżąca nie była legitymowana do złożenia rozpatrywanej skargi. Powyższe jest podstawą do odmowy nadania biegu skardze konstytucyjnej w oparciu o art. 61 ust. 4 pkt 3 w związku z art. 53 ust. 2 pkt 1 u.o.t.p.TK.

5. Trybunał zauważa również, że wskazane przez skarżącą – jako naruszone – art. 87 ust. 2, art. 94 oraz art. 165 Konstytucji statuuja uprawnienia gminy jako jednostki będącej częścią systemu administracyjnego państwa. Z tego względu gmina nie może dochodzić ochrony wynikających z nich praw czy kompetencji w drodze złożonej skargi konstytucyjnej. Skarżąca odnosi się bowiem do prawa do samodzielności oraz ochrony sądowej jednostki samorządu terytorialnego (art. 165 Konstytucji) oraz prawa do ustanawiania aktów prawa miejscowego na podstawie i w zakresie upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 Konstytucji). Art. 87 Konstytucji stanowi natomiast o przedmiotowym i terytorialnym ograniczeniu praw ustanowionym przez organy gminy.

6. Niezależnie od powyższego, trzeba podnieść, co następuje:

6.1. Jak wynika z odpisów dokumentów załączonych do skargi konstytucyjnej, Uchwała Rady Miejskiej Wałbrzycha nr VIII/78/19 w przedmiocie wniesienia skargi konstytucyjnej oraz powierzenia wykonania tej uchwały Prezydentowi Miasta Wałbrzycha została podjęta 18 kwietnia 2019 r. Prezydent Miasta Wałbrzycha upoważnił zaś radcę prawnego do wniesienia skargi, reprezentowania gminy Wałbrzych oraz podejmowania wszystkich czynności w przedmiotowej sprawie 17 kwietnia 2019 r. Oznacza to, że Prezydent Miasta działał jako organ gminy bez stosownego upoważnienia. Nie budzi wątpliwości, że Prezydent Miasta, w związku z uprawnieniem do reprezentowania gminy przewidzianym w art. 31 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.; dalej: u.s.g.), co do zasady miał prawo ustanowić pełnomocnika procesowego gminy (zob. wyrok SN z 11 października 2001 r., sygn. akt II CKN 327/99). Jednak, zgodnie z zasadą prawną *nemo plus iuris*, nie może być skuteczne przeniesienie prawa, którego się nie posiada. Żaden z przepisów u.s.g. nie upoważnia zaś prezydenta miasta do samodzielnego podjęcia decyzji o złożeniu skargi konstytucyjnej (por. postanowienie NSA – ośrodek zamiejscowy w Poznaniu z 21 września 2000 r., sygn. akt II SA/Po 2298/00). W związku z powyższym nie można stwierdzić, by skarżąca dochowała wymogu przedłożenia ważnego pełnomocnictwa wynikającego z art. 53 ust. 2 pkt 3 u.o.t.p.TK.

6.2. W odniesieniu do wskazanego w niniejszej sprawie jako wzorzec konstytucyjny art. 7 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się m.in. w postanowieniu z 24 października 2001 r. (sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). Stwierdził w nim, że art. 7 nie może być wzorcem kontroli w trybie skargi konstytucyjnej, ponieważ nie zawiera bezpośrednich gwarancji dla wolności i praw człowieka i obywatela, tylko statuuje zasadę praworządności. Jest to wprowadzić podstawowa zasada funkcjonowania państwa, jednak nie stanowi ona źródła wolności ani praw obywateli. W zakresie, w jakim skarga odnosi się więc do powyższego wzorca konstytucyjnego, nie dotrzymuje warunku określonego w art. 79 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Mając powyższe na względzie Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wskazane okoliczności są – zgodnie z art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p.TK – podstawą odmowy nadania rozpatrywanej skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p.TK skarżącej przysługuje prawo wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie w terminie 7 dni od daty jego doręczenia.